

**XXIV CONGRESSO**

*Milano, Teatro dell'Arte, 26-27-28 giugno 2003*

**Il buon governo delle regioni metropolitane**

*Paolo Avarello, Presidente Inu*

È noto anche a un pubblico più vasto di questo che nel Titolo V della Costituzione, riformato meno di due anni fa e oggi vigente, compaiono per la prima volta sia le “Città metropolitane” sia il “governo del territorio”. Tutti sanno però che le prime, pur previste per legge fin dai primi anni '90, non esistono affatto nella realtà amministrativa del nostro paese. E in molti ci rendiamo conto che nella realtà politica di questo paese il “governo del territorio” di fatto non esiste, o quasi, ai diversi “livelli” – appunto “di governo” – nei quali dovrebbe invece manifestarsi: anche se ci sembra di scorgere qualche segnale in questa direzione, siamo tuttavia ancora molto lontani dal vedere politiche e azioni di governo consapevoli, esplicite ed efficaci. Al contrario, dobbiamo riconoscere una notevole carenza di “governo del territorio”, anche in confronto a quanto avviene in altri paesi europei, che pure hanno configurazioni istituzionali analoghe alle nostre, dinamiche sociali ed economiche del tutto simili, e anzi a volte più vivaci.

Anche in relazione a questa “dimensione europea” dei fenomeni e delle politiche di governo, abbiamo voluto dedicare il Congresso a una riflessione su “città e regioni metropolitane”, prescindendo però dalla dimensione istituzionale e dai confini amministrativi, ma cercando di guardare con più attenzione la realtà dei fenomeni insediativi in atto – certamente non solo in Italia – che ci sembrano assumere dimensioni e significati che ormai travalicano ampiamente la tutto sommato banale “diffusione insediativa”; e che quindi resistono a interpretazioni frettolosamente consolidate, che in modo esplicito o implicito muovono tutte, in sostanza, per raffronto con la città “consolidata”. O meglio, con l'idea e l'immagine della città radicate da secoli nella cultura italiana ed europea: tanto fortemente da offuscare la visione della città contemporanea.

Non mi riferisco ovviamente solo agli aspetti fisici, ai modi in cui il territorio viene variamente modificato dai tentativi – spesso incoerenti – di soddisfare vecchie e nuove esigenze della popolazione, segnato da nuove attività e modalità di lavoro, da nuovi stili di vita, da nuovi sistemi di relazione. Ciò che possiamo leggere in termini fisici sul territorio in effetti non è altro che un esito delle attività della società che su quel territorio abita, vive, lavora, produce e consuma. Dunque anche di questo dobbiamo interessarci, e seriamente.

Anche se alla fine gli urbanisti si occupano soprattutto di trasformazioni fisiche, il nostro lavoro dovrebbe infatti rispondere in qualche modo – seppure parzialmente, lo sappiamo – allo scopo, alla “missione” di intercettare le domande che provengono dalla società, organizzando di conseguenza la “offerta di territorio”, nel tentativo di ottimizzare in termini di efficienza e di efficacia gli esiti fisici, appunto, dei suoi processi di trasformazione, nonché – ove necessario e possibile – di ridurre gli effetti negativi che possono prodursi.

Proprio per questo non possiamo ignorare quanto sul territorio si muove, ma dobbiamo anzi cercare di capire e interpretare più a fondo quello che davvero succede sul territorio. E del resto fa parte della nostra tradizione – pur nel rispetto del committente – non dare mai troppo per scontato che debba essere solo la pubblica amministrazione a interpretare il senso e le conseguenze di questi movimenti. Anche aiutare la comprensione dei fenomeni che si manifestano sul territorio fa parte da sempre del nostro lavoro; e per altro ci distingue da altre categorie professionali, rendendoci talvolta anche un po' scomodi.

Ma se guardiamo a ciò che oggi si muove sul territorio, non possiamo pensare di continuare a usare – più o meno rappezzati – strumenti concettuali che rispondevano in origine – se bene o male è da vedere – ad alcune esigenze, e in parte alle scelte delle società di venti, cinquanta o cento anni fa. E seppure il nostro mestiere è fare piani, dobbiamo comunque cercare di capire per chi, e per rispondere a quali esigenze li facciamo; e che tipo di piani – o meglio di “strumenti” – possiamo utilizzare oggi, per rispondere il meglio possibile alle esigenze della società di oggi, non di venti, cinquanta o cento anni fa.

Dunque nessun imbarazzo se le “città – e tanto meno le “regioni” – metropolitane” – non esistono ancora nella nostra realtà amministrativa: ne possiamo capire alcuni motivi, e in fondo la Costituzione del 1947 si è portata dietro le Regioni per oltre venti anni, prima che gli Enti Regione nascessero davvero. Speriamo di non attendere tanto, ma insomma non ci scandalizziamo.

Prendiamo atto però che le città e le regioni metropolitane esistono tuttavia nella realtà del nostro territorio: nella realtà fisica, sociale ed economica, nell'organizzazione del lavoro e del tempo libero; esistono come spazio di relazione e di scambi. Ed è solo entro questo spazio, in definitiva, che esistono (o resistono) anche le città come le abbiamo sempre identificate e conosciute. Ma anche queste città svolgono ruoli diversi e assolvono funzioni diverse da quelli del passato più o meno remoto, “vivono” in modo diverso ed esprimono esigenze diverse: non più dominatrici del “proprio” territorio agricolo, ma al massimo – e solo quando funzionano – nodi catalizzatori di plurime reti di attività eterogenee, specializzate e complementari, e quindi di intensi scambi sociali ed economici.

Ed è appunto l'esercizio di questa funzione complessa, e a un tempo necessariamente “integrata”, che consente alle città di produrre valore aggiunto, e alle regioni metropolitane di competere su mercati più ampi di quelli locali, regionali o nazionali. Ma dalla efficienza, e in definitiva dalla qualità delle città e dei territori metropolitani, e delle loro relazioni reciproche, dipende anche la coesione delle società locali, la cooperazione, la solidarietà interna che deve necessariamente accompagnare e sostenere lo sviluppo economico e sociale, e *quindi* la produzione e gestione dei vantaggi competitivi.

Quale *governo* dunque per le regioni metropolitane, per le città e i territori, le diverse parti di città e di territorio che variabilmente le compongono e ne fanno parte?

Per “governo del territorio” mi riferisco qui naturalmente al significato attribuito a questa locuzione dal senso comune, che si è costruito negli ultimi lustri: un significato non solo più ampio ed estensivo del concetto di “urbanistica”, così come purtroppo immiserito da decenni di pratica diffusa ma pedissequa della pianificazione comunale; ma un significato, anche, che connota in positivo un agire dinamico, e magari un certo protagonismo dei governi regionali e locali: una connotazione ben diversa, dunque, dal tradizionale esercizio amministrativo in senso burocratico.

D'altra parte perché altrimenti le autonomie? Per applicare leggi, regolamenti e norme “vigenti” non c'è bisogno di autonomia; anzi, è pericoloso esercitarla, come non mancano di ricordarci le sentenze dei Tar. Né vorremmo che le uniche opzioni che le singole

amministrazioni, ai diversi “livelli”, possono esercitare autonomamente, si riducessero – come troppo spesso avviene – a inventare marchingegni per scavalcare in qualche modo il Moloch/“ordinaria amministrazione”, che non si vuole riformare davvero. Forse perché, in carenza di risorse reali, l’unico “incentivo” possibile risulta proprio la concessione di “eccezioni” alle regole prestabilite in via ordinaria.

Il nostro paese comunque ha scelto la via di una progressiva crescita delle autonomie regionali, e in prosieguo si spera locali, nonostante un certo “neo-centralismo” regionale che qua e là si manifesta. L’Inu condivide profondamente e non da ora la scelta delle autonomie, per altro ormai irreversibile. Anche se ben vediamo le difficoltà a procedere su questa strada, in una fase in cui il dibattito politico oscilla tra derive iper-localistiche e insistenti quanto reazionari richiami all’ordine. In un sottofondo, comunque, di inerzie e resistenze diffuse, tra “gelosie dei confini” che tendono a identificare il territorio come “proprietà” dell’ente che lo amministra, e “gelosie amministrative”, che vorrebbero tradurre in “competenze esclusive” le relative funzioni, o magari solo *alcune*, o addirittura solo *alcune parti* delle relative funzioni.

Di qui anche la tentazione, e i tentativi, di pasticciare ulteriormente – anziché riformare davvero – il nostro già pesantissimo apparato legislativo, e magari di riscrivere di nuovo la Costituzione, alla vana ricerca di improbabili ingegnerie istituzionali. Ma di qui anche il più perfido dei tarli, capace di scoraggiare e poi sgretolare ogni riforma: il tentativo “a lima sorda” di ridurre e poi incasellare nei vecchi schemi il nuovo, che già di per sé stenta appunto ad avanzare. Ad esempio, riducendo banalmente il “governo del territorio” alla vecchia urbanistica, per poi accantonarlo al livello comunale; o magari distinguendo con straordinaria sottigliezza giuridica (o “politica”?) la “potestà legislativa” da quella “regolamentare” (e chi opera sul territorio sa bene cosa vuol dire in concreto); infine, ma non ultimo, anzi, introducendo *ex ante* clausole di riserva per chi governa *davvero* (rispetto a chi deve semplicemente limitarsi ad amministrare), che all’occasione richiamino al “livello superiore” e senza impacci le scelte ritenute più importanti, ovvero “strategiche”.

Tutto questo non possiamo accettarlo. Non solo perché si tratta per lo più di acrobazie di esito assai improbabile, e comunque fonte di incertezza, ma soprattutto perché siamo convinti che l’unicità e la scarsità del territorio richiedano un governo “integrato”, perché il territorio è unico, e perché sul territorio ricadono comunque gli effetti delle azioni, delle politiche, delle pianificazioni, delle normative da chiunque poste in essere. E per altro sul territorio ricadono anche – e si vede purtroppo quanto pesantemente – gli effetti delle *non* scelte e della incuria di chi dovrebbe almeno gestirlo, se non governarlo.

Come abbiamo dichiarato al Convegno nazionale di Firenze sulle “pianificazioni separate”, non crediamo affatto che le diverse funzioni di tutela del territorio, e quelle di promozione dello sviluppo delle attività sul territorio debbano o possano mai essere ricomprese in un “unico grande piano”, e tanto meno in una sommatoria fatalmente incoerente di piani, vincoli, norme, e soprattutto comportamenti. Riteniamo invece che la via maestra, per quanto difficile – e nessuno ha mai sostenuto il contrario – sia la *cooperazione* tra i diversi enti e soggetti che a vario titolo e per diverse funzioni hanno *comunque* voce in capitolo, e che *comunque* svolgono funzioni reali, più che esercitare solo “competenze” amministrative.

Per questo chiediamo da tempo che le nuove regole per il “governo del territorio” siano *anzitutto regole di comportamento per gli enti* e i soggetti che legiferano, pianificano, programmano e agiscono sul territorio. E che siano regole chiare, certo a garanzia delle rispettive autonomie, ma soprattutto degli esiti delle concertazioni, che devono costituire un riferimento condiviso per tutti i soggetti, pubblici o privati, che operano e agiscono sul territorio. E del resto il corrispettivo dell’autonomia deve essere necessariamente la responsabilità che ciascun ente si assume: nessun ente davvero responsabile del proprio ruolo

e delle proprie funzioni “di governo” può pensare di amministrare in solitudine il “proprio” pezzetto di territorio, o il “proprio” segmento di “competenze esclusive”.

Ma se ci chiediamo – e dobbiamo chiederci – *chi* governa il territorio, con *quali regole*, e magari con *quali strumenti* si governa, e si può governare il territorio, dobbiamo appunto interrogarci più a fondo su che cosa sia oggi il nostro territorio, su quali siano le sue attuali configurazioni e su come esso si trasformi attraverso gli usi che lo percorrono, e spesso inutilmente lo consumano, o addirittura lo devastano. Evitando però, come troppo spesso facciamo, di liquidare la realtà come “distorsione” da un qualche modello astratto di città e di società, il che è culturalmente inaccettabile.

Se da tempo concordiamo che lo sviluppo di più efficaci politiche di governo del territorio implica strumenti diversi da quelli che abbiamo fin qui utilizzato, francamente non mi sembra invece altrettanto diffusa e robusta la conoscenza e la consapevolezza di quali siano oggi i problemi che il governo del territorio dovrebbe risolvere, e che i nostri strumenti dovrebbero utilmente assistere. Mi sembra invece evidente che prima di chiedersi cosa fare, e con quali strumenti farlo, occorra comprendere come si manifesta oggi il “bisogno di territorio”: “ascoltando” le amministrazioni, certo, ma anche imparando a guardare con occhi più attenti ed esperti la realtà attuale del territorio.

Certo non partiamo dal nulla. Ad esempio è chiaro a tutti che il territorio esprime in qualche modo un bisogno di maggiore efficienza, finalizzata non solo allo sviluppo economico e sociale, e in genere identificata – forse troppo sbrigativamente – con le infrastrutture della mobilità e la loro gestione. Certamente però infrastrutture e servizi per la mobilità – in particolare metropolitana e di massa – sono il principale e forse l’unico elemento davvero “strategico” di qualunque politica territoriale; dunque anche un potente strumento di riordino e riqualificazione urbana.

Ma funzionano ancora le regole classiche del tracciamento e del dimensionamento, concepite per insediamenti monocentrici, per un pendolarismo casa/lavoro di tipo “urbano” (centro/quartieri residenziali/zone industriali), per città in espansione dove, attraverso il disegno dei piani, si pensava (o ci si illudeva) di poter distribuire a piacimento le principali funzioni e densità, considerando per questo le reti di mobilità una funzione dipendente?

Altro tema rilevante è la qualità dell’ambiente insediativo, una riscoperta degli ultimi anni, che galleggia – in tutta Europa – sulla critica ai grandi quartieri di edilizia residenziale, ma che pure fa parte da sempre della tradizione e del mestiere degli urbanisti, anche se in modi diversi, e certo in versioni più tipicamente “urbane” (e “antropocentriche”).

La qualità ecologica anzitutto, che come sappiamo dipende in buona parte dal traffico veicolare, ma anche dalle estensioni e dalle densità di occupazione del suolo, e in genere dal consumo degli elementi naturali. E per questo occorre chiedersi tra l’altro se sono davvero efficaci i rimedi tecnologici di cui oggi disponiamo per la ridurre i consumi o mitigare gli impatti, ma anche le stesse valutazioni che possiamo introdurre nei piani.

Poi la qualità della vita, delle relazioni interpersonali e sociali, le opportunità di lavoro, di studio e di sviluppo della persona, la sicurezza sociale e personale, l’accessibilità ai servizi, l’offerta per il tempo libero, che non sono finalizzate solo al “benessere” dei cittadini – pure dovuto – ma condizione vitale per il modello di sviluppo europeo.

Ancora la qualità degli spazi, quelli pubblici anzitutto, ma non solo, la appropriatezza, la percorribilità, la non segregazione anche per i disabili e le categorie svantaggiate in genere, e magari anche una qualità estetica diffusa. Il nostro Istituto sta lavorando da tempo su questi elementi, ma non siamo ancora soddisfatti. Anche per questi ci chiediamo infatti se valgono ancora, e se sono oggi ancora sufficienti, le buone pratiche di progettazione degli spazi

urbani: strade, piazze, parchi, aiuole, viali alberati, le regole di proporzionamento dei fabbricati, le tipologie edilizie.

Il dibattito è aperto, e per questo esprimo qui solo una opinione personale. A me sembra che tutto il nostro repertorio “progettuale” sia in qualche modo regressivo; che in sostanza faccia ancora capo a un’idea di città e di società, e di comportamenti sociali che forse esistevano un tempo, ma che certamente non sono più quelli del nostro tempo. Ed è anche per questo, confesso, che mi infastidiscono le retoriche della “piazzetta”, delle identità, ormai più che “locali” condominiali, e per la verità anche certe esibizioni muscolari dell’architettura – così Michelucci – che dovrebbero compensare chissà come la mancanza di qualità diffusa, da tutti riconosciuta, ma indefinibile, se non appunto rispetto alla città tradizionale, o addirittura al suo centro storico.

La proposta e l’invito a ragionare di città e regioni metropolitane, di città come parti di regioni metropolitane, e di regioni metropolitane come manifestazione e condizione a un tempo dell’urbanesimo contemporaneo, richiede quindi lo sforzo di guardare più attentamente la realtà insediativa, mettendo da parte – anche se non è facile – schemi interpretativi consolidati e pregiudizi culturali. Per quanto ci riguarda alla ricerca di nuovi strumenti di pianificazione e di progettazione urbanistica – questo è il nostro mestiere – che siano davvero utili a implementare forme consapevoli e responsabili di “governo del territorio”, che è compito invece degli enti che dovrebbero “governare il territorio”, valendosi delle proprie autonomie, ma anche cooperando nelle scelte, nei programmi e nelle realizzazioni.

Anche per non trovarci tra venti o trenta anni a parlare delle nostre città come oggi parliamo dei centri storici: con molte banalità e una grande nostalgia.