

Urbanistica sostenibile e non sostenibile. Un confronto tra città

di Vezio De Lucia

1. Oggetto di questa nota sono alcune riflessioni sull'urbanistica italiana degli ultimi decenni. Chiarisco subito che per «urbanistica sostenibile» – oggetto del mio intervento – intendo, non senza qualche audacia, il controllo pubblico delle trasformazioni territoriali. L'urbanistica così intesa, quella che i giuristi definiscono pubblicistica unilaterale, è durata poco più di cinquant'anni, a partire dall'approvazione della legge del 1942.

Questo mezzo secolo non è l'età dell'oro. Anzi, sono gli anni nei quali si è scatenata una devastazione senza confronti con il passato. Sono stati anni fatali per le città e il territorio italiani. Il dato che in qualche modo riassume il disastro è il «consumo del suolo», vale a dire la progressiva erosione dello spazio agricolo, che scompare «sotto una repellente crosta di cemento e di asfalto», per dirla con Antonio Cedema. Fino al fascismo città e paesi erano ancora separati dalla campagna, il paesaggio rappresentato dalle foto aeree della Raf del 1943 non era tanto diverso da quello attraversato da Guidoriccio da Fogliano. Ma, negli ultimi cinquant'anni, lo spazio urbanizzato è aumentato almeno di dieci volte, cioè del 1000 per cento, mentre dal 1951 a oggi la popolazione italiana è aumentata del meno 20 per cento, o poco più. A Roma, che fra le grandi città è quella cresciuta di più, l'incremento di popolazione non ha superato il 50 per cento, mentre l'urbanizzazione è andata ben oltre il 1000 per cento. In verità, i dati disponibili sono scarsi. Le ultime informazioni in proposito a scala nazionale furono elaborate da Giovanni Astengo negli anni ottanta. Ma i pochi dati raccolti in forma sporadica dimostrano che, anche negli anni più recenti, anche laddove si manifesta una riduzione di abitanti, continua invece il consumo del suolo con ritmi vertiginosi.

È bene chiarire subito che il problema non è solo la quantità, forse inevitabile, della crescita edilizia, ma la sua infima qualità. Oggi il paesaggio è fatto in prevalenza da una sterminata, squallida periferia. Soprattutto nel Mezzogiorno, da Roma in giù, le campagne continuano a essere consumate da un incurabile esantema edilizio, in larga misura illegale. È stata opportunamente ricordata la profezia di Bernard Berenson: «L'Italia sarà bella finché sarà povera». Oggi l'Italia è ricca, affermano che sia la sesta potenza economica del mondo. Ma è inesorabilmente brutta. Il bello resta sostanzialmente racchiuso nei centri storici e nei residui brandelli del paesaggio tradizionale. Certamente, non può farsi di tutt'erba un fascio, Ferrara non è Agrigento, le coste della Toscana non sono quelle della Calabria. In nessuna città olandese, inglese, francese o tedesca ci sono quartieri come il Vomero o Monte Mario. L'abusivismo è una specialità che dividiamo con il terzo mondo. Gran parte del territorio nazionale è esposto al rischio sismico e al dissesto geologico. Per non dire del trasporto pubblico, urbano ed extra urbano, sistematicamente sacrificato al dissennato predominio dell'automobile.

Ad alimentare la disseminazione delle residenze e delle altre attività nello spazio rurale è la vera e propria fuga dalle città grandi e medie che si accentua negli ultimi anni. Le dodici più grandi città italiane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Messina, Catania) hanno perso più del 10% della popolazione residente al 1991 (quasi un milione di abitanti in meno). Milano, Venezia, Genova, Firenze e Napoli contano oggi meno abitanti del 1951, cioè prima della gran crescita e delle smisurate migrazioni interne del secondo dopoguerra. Dal 1981 oltre due milioni e quattrocentomila cittadini hanno lasciato le città con più di 100 mila abitanti (più del 15 per cento dei residenti): un fenomeno che non ha precedenti nella storia. Le città sono all'origine della nostra civiltà, un tempo si diceva che l'aria della città rende liberi. Oggi, al contrario, i difetti delle città e il costo della casa obbligano a cercare in campagna, o in città minori, condizioni di vita sostenibili. Questo può essere definito movimento migratorio opulento, evidentemente limitato a fasce di popolazione privilegiate. Ben più numerosi sono quelli che lasciano la città perché non vi trovano casa. Sono i forzati del movimento migratorio, soprattutto giovani e famiglie sfavorite. Qui si celebra il trionfo dello spreco e dell'ingiustizia sociale. A Roma, gli spazi destinati ad abitazioni per residenti diminuiscono a ritmo accelerato: sono decine di migliaia gli alloggi in meno dal 1991 al 2001. In assenza di regole, conviene di più, ovviamente, destinare le case a uffici, o a residenze

precarie, o ad altro. L'affitto a uso abitativo è un istituto che sembra destinato a scomparire. Si pensi poi a quell'enorme patrimonio di attrezzature civili, le scuole in particolare, costruite negli ultimi decenni in quartieri una volta affamati di servizi e oggi spopolati.

In verità, diminuiscono gli abitanti «di notte», perché la maggior parte di chi lascia le città continua a lavorarci. È stato calcolato che, di giorno, a Firenze, sono presenti il doppio di coloro che vi pernottano. Con l'esodo, aumenta, infatti, la pendolarità e, con essa, l'inquinamento, lo stress, l'isolamento sociale, l'alienazione. Aumenta, in particolare, inesorabilmente, il consumo dello spazio naturale. Le lottizzazioni che ospitano chi lascia le città continuano a crescere senza freni.

2. Nessun rimpianto, allora, per i trascorsi cinquant'anni. Su questo non possono esserci incertezze. Ma qui mi interessa mettere bene in evidenza che i decenni passati sono stati anche il tempo della speranza che le cose potessero cambiare. Sono stati gli anni dell'impegno per la riforma urbanistica, che allora sembrava possibile, sono stati gli anni di benemeriti ministri dei Lavori pubblici: Fiorentino Sullo, Giacomo Mancini, Pietro Bucalossi, ai quali va affiancato Giuseppe Galasso, sottosegretario ai Beni culturali, che aprì la strada alla legge 431 del 1985. Sullo e Mancini sono morti recentemente. Il primo, nessuno lo ha ricordato. Di Mancini è stato rievocato il ruolo di segretario del Psi. Dimenticando che si deve a lui, tra l'altro, la salvezza dell'Appia Antica, la denuncia dello scandalo di Agrigento, e quel poco di legislazione urbanistica moderna di cui dispone il nostro Paese. Non sono mancati gli esempi giusti. Si devono almeno ricordare: il piano regolatore di Firenze del 1962, i piani coordinati della maremma livornese della fine degli anni sessanta, il piano del centro storico di Bologna del 1973, il progetto Fori, e poi Ferrara, con la sua spettacolare «addizione verde».

Sono stati, insomma, gli anni della più vistosa contraddizione fra le tendenze prevalenti e la sollecitazione verso modelli alternativi che non parevano impossibili. Anche per l'intensità della partecipazione del pubblico alle questioni del governo del territorio, in particolare dalla fine degli anni sessanta a tutto il decennio successivo.

3. Dall'inizio degli anni ottanta non è più così. L'impegno e la speranza di cambiamento si sono progressivamente esauriti, sostituiti dalla rassegnazione e dal disincanto. Si è cominciato con lo smantellamento sistematico delle leggi di riforma approvate nei vent'anni precedenti (il regime dei suoli della legge Bucalossi, le norme sugli espropri), spazzate via dai venti del neo-liberismo e del privatismo a oltran-

za. Le tappe della controriforma sono state il silenzio-assenso, le leggi sul condono, e poi la lunga serie degli istituti derogatori che utilizzano l'accordo di programma come procedura di variante agli strumenti di pianificazione. Programma di recupero, programma di riqualificazione, contratto d'area, patto territoriale, PRUSST, eccetera: sono questi i cosiddetti «programmi complessi», dettagliatamente illustrati in una recente pubblicazione del ministero dei Lavori pubblici, che consentono agevolmente di derogare (talvolta con finanziamento pubblico) alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. Con l'aggravante che, molto spesso, gli istituti della *deregulation* sono approvati al riparo dalle osservazioni dei cittadini (garanzia prevista fin dalla legge del 1942) e spesso non sono nemmeno discussi nei consigli comunali, cui spetta solo la ratifica della firma del sindaco.

È appena il caso di precisare che la critica si appunta non tanto sull'accordo di programma in sé – come istituto giuridico – bensì sulle politiche urbanistiche che, da tecnica di coordinamento tra le amministrazioni pubbliche, lo hanno reso strumento pressoché ordinario di governo del territorio, sostitutivo della pianificazione.

4. Alternativa all'urbanistica pubblicistica è quella cosiddetta contrattuale, che in questa circostanza mi pare giusto definire «urbanistica insostenibile». Capofila è il comune di Milano, che ha sostituito il piano con la somma dei progetti. Il capoluogo lombardo non è mai stato un modello di buona amministrazione urbanistica. Non a caso, si chiama «rito ambrosiano» la specialità meneghina di piegare le norme al variare delle circostanze. La tradizione, grazie anche a nuove norme regionali, raggiunge oggi soglie estreme. In buona sostanza, progetti e programmi pubblici e privati non sono tenuti a uniformarsi alle prescrizioni del piano regolatore ma, al contrario, è il piano regolatore che si deve adeguare ai progetti. Il piano regolatore diventa insomma una specie di catasto che registra le trasformazioni edilizie contrattate e concordate.

È bene affermare con chiarezza che la linea milanese non è a favore del mercato, né della concorrenza. Non è un'operazione di privatizzazione. Si tratta solo di valorizzazione degli immobili. Interlocutori dell'amministrazione non sono le imprese in competizione ma la proprietà fondiaria. È una linea regressiva. Siamo di fronte a un possente rilancio della rendita e della speculazione immobiliare, mistificata come modernizzazione, con le conseguenze che si possono immaginare da ogni punto di vista.

L'urbanistica contrattuale, o derogatoria, non è una specialità mila-

nese. Le stesse procedure sono state seguite a Roma, con il ricorso alle diverse configurazioni dell'accordo di programma. Non si è persa occasione per affermare la priorità della pianificazione ordinaria, ma si è praticato sistematicamente il ricorso all'urbanistica contrattata, alla deroga. Non a caso è stata coniata a Roma la parola d'ordine del «pianificare facendo». Nel senso che la pianificazione è subordinata al fare. L'art. 18 delle norme tecniche di attuazione della proposta di nuovo piano regolatore disciplina il cosiddetto «progetto urbano», grazie al quale si può derogare alle prescrizioni del piano, senza limiti di spazio, di tempo, di quantità, di funzioni. È una spettacolare e vertiginosa conferma di quanto si sta dicendo: è lo stesso piano regolatore che nega la logica della pianificazione. A minare l'attendibilità dell'urbanistica contribuisce il tempo infinito delle operazioni di piano, che a Roma sono in corso da nove anni.

5. Napoli si distingue vantaggiosamente da Milano e da Roma. A Napoli, l'urbanistica può ancora definirsi sostenibile. Nel febbraio 2001 è stato adottato dal consiglio comunale il nuovo piano regolatore. Tutela integrale di quanto resta del territorio non ancora coperto di cemento e di asfalto; fondazione di un grande spazio verde fruibile lungo il sistema collinare che chiude la città da est a ovest; restauro del centro storico; riqualificazione delle grandi aree industriali dismesse, da destinare soprattutto al tempo libero, al turismo, alla cultura, ad attività di ricerca: sono queste alcune delle scelte fondamentali del nuovo piano. Una componente d'importanza decisiva dell'urbanistica napoletana è la pianificazione della mobilità. Sono previste 8 linee metropolitane, 96 stazioni, di cui la metà di nuovo impianto. La progettazione e la realizzazione delle opere si sviluppa secondo i tempi previsti e con standard di qualità che collocano Napoli in ottima posizione nel panorama europeo.

Non mancano certo le ombre. I tempi dell'urbanistica napoletana continuano ad allungarsi. Specialmente per quanto riguarda il recupero dell'area ex Italsider a Bagnoli, che poteva essere un modello, e invece procede a stento. Anche per l'azione del governo nazionale che evidentemente non tollera esperienze in controtendenza rispetto alla linea basata sulla centralità della rendita fondiaria, come negli anni cinquanta e sessanta.

6. Non mi sottraggo a valutazioni di ordine politico. Per quanto mi riguarda, non ho dubbi sul fatto che il «rito ambrosiano» sia un vanto della cultura di destra. E non ci sono dubbi sul fatto che i prov-

vedimenti del ministro Pietro Lunardi siano un prodotto della stessa cultura di destra. Ma è altrettanto sicuro che la sinistra ha in larga misura contribuito al riflusso, rinunciando alle sue tradizionali posizioni favorevoli al primato dell'azione pubblica (è il caso, per stare in argomento, del testo unico sull'edilizia approvato dal governo di centro-sinistra e delle leggi regionali sulla cosiddetta super Dia della Toscana e della Campania, provvedimenti che hanno anticipato la legge Lunardi). Lo stesso può dirsi a proposito dell'Inu (Istituto nazionale di urbanistica) che, da anni, va proponendo soluzioni sempre più «leggere» per il governo del territorio, aprendo sconsideratamente la strada a chi oggi coglie la palla al balzo e propone di abrogare del tutto la pianificazione.

Gli argomenti (più spesso i pretesti) che utilizzano i propagandisti dell'urbanistica contrattata sono in genere i seguenti:

- la contrattazione rende espliciti e controllabili i rapporti fra i portatori di interessi immobiliari e le pubbliche amministrazioni, rapporti che sono sempre esistiti, ma sottobanco e in sedi extra istituzionali;
- al passaggio dall'epoca dell'espansione a quella della riqualificazione dell'esistente, deve corrispondere un cambiamento altrettanto rilevante nell'assetto normativo, sostituendo all'urbanistica pubblicistico-unilaterale la pratica della contrattazione;
- il rinnovamento radicale della disciplina è imposto, infine, dai tempi insopportabilmente lunghi e dalle procedure oppressive e defatiganti dell'urbanistica tradizionale.

Provo a rispondere. Sul primo punto, è innegabile che, nel governo del territorio, la contrattazione in forme lecite e illecite sia sempre esistita. Ma è altrettanto vero che sono molti gli esempi di urbanistica condotta in assoluta trasparenza, senza sotterfugi, da centinaia di amministratori e di tecnici. Le più belle pagine dell'urbanistica italiana sono tutte lontanissime dalla contrattazione. Non è stata contrattata la decisione del 1965 di destinare a parco pubblico i 2000 ettari dell'Apia Antica, cancellando la precedente lottizzazione. Oggi, nella stagione dell'oltranzismo contrattualistico, sarebbe impossibile. La soluzione andrebbe cercata ricorrendo alla perequazione, comunque a spese dell'interesse pubblico. Trovo poi grave che l'ineluttabilità della contrattazione con i privati sia sostenuta anche da chi ha a che fare con l'insegnamento, da chi avrebbe insomma il dovere di ricordare e documentare «l'irriducibile moralità» dell'urbanistica. Che il più delle volte abbiano vinto gli altri non cambia le cose. Se si dovessero assumere come indiscutibili le situazioni prevalenti, allora avrebbe ragione Lunardi a dichiarare che si deve convivere con la mafia.

La fine dell'espansione urbana, che è il secondo argomento utiliz-

zato dai sostenitori dell'urbanistica derogatoria, è una favola. Ne abbiamo già parlato.

Il terzo argomento riguarda i ritardi e le inefficienze delle procedure tradizionali. È un argomento serio. A Roma si sta lavorando da nove anni al nuovo piano. Da una recente pubblicazione del ministero dei Lavori pubblici apprendiamo che, nel 1995, ancora 292 comuni erano sprovvisti di strumento urbanistico. Naturalmente, la disponibilità di un piano non garantisce il buon governo del territorio, e il ricorso alle deroghe ne è prova. Ma è in ogni modo un indicatore significativo. I comuni inadempienti stanno soprattutto nel Lazio e in Campania (rispettivamente 83 e 81 comuni); invece, in otto regioni (Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata – unica regione meridionale) tutti i comuni dispongono di un piano; Trentino e Puglia sono vicine al traguardo del cento per cento dei comuni in regola.

Gran parte di quel vasto territorio governato dalle regioni dove il cento per cento dei comuni è dotato di strumento urbanistico smentisce il pretesto dell'inefficienza. Si tratta sicuramente di realtà anche molto diverse, regolate da leggi regionali diseguali e con esperienze non omogenee. Ma è certo che in Toscana, in Umbria, in Emilia Romagna e altrove, non solo nelle ex regioni rosse, non funziona l'alibi dell'impraticabilità degli strumenti urbanistici, che è all'origine degli istituti derogatori. I tempi dell'amministrazione sono ragionevoli, le procedure semplici, negli uffici agiscono generalmente operatori competenti e aggiornati. Con lo sdoppiamento del Prg in due piani, uno strutturale e l'altro operativo, molto più flessibile, si può rispondere adeguatamente alle variazioni della domanda, senza stravolgere il metodo della pianificazione. La Toscana per prima, senza aspettare il federalismo, ha attuato modelli efficaci di pluralismo istituzionale: le conferenze di pianificazione o di programmazione hanno eliminato assurdi rapporti gerarchici e prevaricazioni prefettizie che altrove sopravvivono.

Tuttavia, anche queste realtà più favorite cominciano a subire il fascino del vento del nord. Molti operatori, politici e tecnici, sembrano intimiditi, forse si sentono non aggiornati e rischiano di finire sotto l'egemonia della contrattazione.

7. Non ci sono conclusioni. Malinconicamente, devo riconoscere che la situazione è dominata dall'egoismo dei «padroni in casa propria». Non mancano, fortunatamente, situazioni locali – prevalentemente in comuni di media grandezza – che non subiscono l'attrazione

fatale della *deregulation*. Ma temo che non abbiano la forza per imporsi come convincenti alternative alla filosofia e alla pratica che dominano la scena nazionale. Al solito, l'urbanistica è una faccia della politica, e dovremmo discutere delle ragioni della crisi della cultura progressista, ma il tema non è all'ordine del giorno di queste note.