

LE CITTA' NELLA STORIA - LA CITTA' OGGI

Incontri per capire le città del passato e per migliorare la città che viviamo.

Presso LE RADICI E LE ALI - CUGGIONO - Via San Rocco 48 -

Incontro: La città dei cittadini: la partecipazione per la rinascita della città.

Relazione di Luciano Saino - 10 aprile 2008.

Il termine "partecipazione", nel significato che noi oggi attribuiamo comunemente alla parola, è entrato solo da qualche decennio nel nostro lessico e viene soprattutto utilizzato nelle dispute politiche, sociologiche e forse filosofiche. Io mi interessò di urbanistica e, di conseguenza, cercherò di parlare di partecipazione all'interno della descrizione dei processi di formazione dei piani urbanistici o, come oggi vengono definiti, Piani per il governo del territorio in ambito comunale.

Essendo il mio intervento successivo ad altri che hanno trattato il processo storico-sociale della formazione della città, mi limiterò a ricordare, a questo proposito, che il concetto di partecipazione pubblica nella esecuzione del Piano urbanistico nasce con l'avvento ed il consolidarsi dell'industrializzazione della società, soprattutto riferito alle aree geografiche in cui questo fenomeno si manifesta in termini più significativi ed in tempi più accelerati.

La nostra Regione, esclusa la parte montana e quella a sud a prevalente economia agricola, si trova all'interno di una vasta area geografica ad economia molto forte, oggetto di grandi fenomeni di immigrazione, prima interna, dal sud verso il nord del Paese e, successivamente, a livello extranazionale. Di conseguenza fu proprio qui, prima che in altre parti d'Italia, che la questione del coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni che riguardano i piani urbanistici, si pose all'attenzione dei poteri pubblici e privati. Nonostante questo però, dopo la massiccia e generalizzata ricostruzione post bellica, durante la quale si è persa l'occasione per progettare città che rispondessero alle nuove esigenze sociali, solo dopo l'avvento delle Regioni a statuto ordinario degli anni 70, si è entrati pienamente nella convinzione che gli importanti fenomeni di aggregazione urbana in corso andavano regolamentati e governati attraverso una "politica di piano" che intervenisse nella gestione dell'edificato, nel controllo delle espansioni e nella realizzazione di una minima dotazione di servizi funzionali agli insediamenti.

Solo nell'aprile del 1975, infatti, venne approvata la prima legge urbanistica regionale lombarda con obiettivi quasi rivoluzionari per l'epoca, che possono essere ricondotti a:

- l'obbligo per tutti i comuni della Regione di dotarsi di un piano regolatore organizzato sull'intero territorio e funzionale alle esigenze locali;
- la limitazione delle previsioni insediative dei Piani all'interno di un concetto più generale di attenzione nel consumo di suolo;
- La valorizzazione dei centri storici dei comuni con piani di intervento specifici;

- l'obbligo di dotare le zone edificate o da edificare di aree per attrezzature pubbliche (standards urbanistici).

Con un contesto legislativo di questo genere il concetto di partecipazione popolare alla redazione del piano urbanistico si impose col tempo sempre di più, sino ad essere definito prima auspicabile e poi obbligatorio in varie circolari regionali che dettavano gli indirizzi generali per la corretta applicazione della nuova legge urbanistica regionale. Va riconosciuto che il nuovo regime di utilizzo del suolo e la nuova cultura dell'insediamento urbano vennero vissuti da tecnici ed amministratori locali con molto entusiasmo ed anche con risultati concreti molto diffusi e di grande rilievo.

A chi aveva assistito per anni all'edificazione di interi quartieri del tutto estranei ad un progetto di espansione urbana precostituito e totalmente disgiunti da un sistema di servizi ed infrastrutture, sembrava di vivere una vera e propria primavera culturale che aveva come perno centrale proprio la partecipazione popolare nei processi formativi del Piano urbanistico.

Ma anziché consolidarsi e migliorarsi la nuova cultura urbanistica, che aveva come unico referente istituzionale la Regione (essendosi ormai conclusa la fase di trasferimento dei poteri per l'uso del suolo dallo stato centrale alla periferia), in un periodo di tempo sostanzialmente breve, entra in una fase di crisi sempre più acuta per due motivi essenziali:

- l'implosione burocratica della materia, che ha come principali responsabili, da un lato una produzione legislative regionale troppo vasta, per certi aspetti addirittura contraddittoria e sicuramente complicata, dall'altro la gestione delle norme del Piano affidata ad una categoria di burocrati ottusi, legulei, titolari esclusivi di poteri interpretativi di regole sempre meno comprensibili;
- lo stravolgimento, durante la fase di redazione del piano regolatore, del concetto di interlocuzione tra amministratori pubblici e categorie sociali, via via sempre più ricondotte a quelle dei proprietari terrieri, degli immobilariisti, dei costruttori e dei progettisti con spiccata vocazione al ruolo di cortigiani del potere locale.

In pochi lustri venne bruciato tutto ciò che di buono si era faticosamente costruito con questi risultati paradossali:

- le Regioni anziché semplificare e democraticizzare una materia così complessa, si distinsero soprattutto per la "capacità" di trasferire localmente il tanto vituperato concetto di "centralismo burocratico romano";
- il Piano urbanistico entrò in crisi e venne considerato come l'origine di tutti i mali, con relative strumentalizzazioni politiche;

- iniziò a farsi strada una generale e rozza deregolamentazione in campo urbanistico, che creò i presupposti per un ritorno all'edilizia caotica, in nome di un liberismo basato sulla speculazione.

Questo stato di limbo politico-giuridico durò un tempo infinito.

Ci vollero 10 anni di dibattiti accademici ed interminabili dispute in cui furono protagonisti università, ordini professionali, categorie sociali dominanti e, naturalmente, partiti politici, per arrivare, l'11/3/2005, all'approvazione di una nuova legge urbanistica regionale lombarda intitolata "Legge per il governo del territorio".

Ci vorrebbe una intera serata per entrare pienamente nel merito della nuova legge e per evidenziarne i buoni presupposti filosofici e metodologici, ma anche la straordinaria offerta di vie sbrigative "sotterranee" in essa contenute, per proseguire il corso del liberalismo edilizio, inteso come sinonimo di speculazione.

Se vogliamo attenerci al concetto di partecipazione per la rinascita della città, come é nel programma della serata, bisogna riconoscere che questo principio é ampiamente contenuto nella legge urbanistica regionale n.12 del 2005, in almeno cinque punti che sono:

- i criteri ispiratori della legge (art.1,titolo I);
- la caratterizzazione degli strumenti di governo del territorio (art.2,titolo II);
- la Valutazione ambientale dei Piani (art.4);
- il piano dei servizi (art.9);
- l'informazione pubblica prima del conferimento dell'incarico del Piano con acquisizione di suggerimenti e proposte dai cittadini.

I primi due punti sono espressioni di principio, che dovrebbero certamente costituire i presupposti essenziali di riferimento di tutte le iniziative politiche ma che, in quanto tali, possono essere smentiti dalla prassi ordinaria, come amara esperienza ci insegna; per gli altri punti si tratta di obblighi ben più stringenti.

La Valutazione ambientale strategica é definitivamente entrata, con anni di ritardo, nella legislazione italiana come recepimento di reiterate Direttive europee degli anni 80, 90 e 2000.

E' uno strumento di eccezionale portata che contiene nel suo interno due principi essenziali:

- garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente a seguito della attuazione del Piano urbanistico;
- valorizzare al massimo il processo di partecipazione con dei passaggi formali obbligatori come:

- A. la formulazione del "Rapporto sullo stato dell'ambiente";
- B. le consultazioni, con due "conferenze ufficiali" sovracomunali;
- C. il giudizio di compatibilità ambientale finale;
- D. il monitoraggio ambientale durante la gestione del Piano.

E' una procedura in cui la trasparenza degli atti, la condivisione delle decisioni e la partecipazione nei processi formativi del Piano non é dissimile da quella prevista dal progetto di "Agenda 21". Il pericolo é la burocratizzazione e la banalizzazione della VAS da parte dei Comuni. L'attenzione del cittadino deve essere altissima ai fini dell'interpretazione dei documenti che compongono la VAS che deve contenere anche quella che viene definita "sintesi non tecnica" dei dati acquisiti, proprio per garantire a tutti la migliore lettura delle conclusioni.

Il Piano dei servizi, cosí come previsto dalla L.R.12/05, non é certamente meno importante della VAS in termini di contenuti e di procedura.

Se per anni la dotazione di servizi di un Piano era stata unicamente valutata in termini di dotazioni quantitative di aree vincolate, volte ad ospitare servizi mai realizzati, nella nuova legge il concetto di servizio (ora definito di "qualità") viene completamente rivoluzionato.

Le novità riguardano la definizione stessa di servizio pubblico, che può e deve andare oltre lo schema canonico degli standards urbanistici; la gestione dei servizi, che può essere non esclusivamente pubblica e su aree pubbliche, ma anche di tipo misto (pubblico e privato) o di tipo privato convenzionato, la metodologia di conteggio dei potenziali fruitori dei servizi, che cambia a seconda del ruolo di attrazione che il singolo comune svolge rispetto al circondario, in termini di lavoro pendolare, di studio e di turismo e la compatibilità dei costi dei servizi previsti dal piano con le disponibilità finanziarie del Comune.

Seppur in termini necessariamente sommari, spero di essere riuscito a dimostrare che la partecipazione popolare nella redazione del Piano urbanistico è una componente indispensabile sotto il piano procedurale e oggi persino ufficialmente garantita sotto quello giuridico.

E' sufficiente questo per sperare in una nuova cultura in cui la qualità della vita del cittadino comune sia messa al centro degli obiettivi del Piano urbanistico? Basta questo per sconfiggere l'idea di un Piano predisposto per assecondare gli interessi di proprietari terrieri ed immobilariisti? Ed infine si riesce in questo modo a smuovere i cittadini dalla ormai cronica apatia e distacco dalle Istituzioni?

Credo assolutamente di no e la verifica potrebbe essere immediata. Per avere queste garanzie basterebbe prendere in esame, in ogni singolo comune, quali categorie di cittadini vengono scelti come interlocutori principali della pubblica amministrazione durante la fase di redazione del Piano.

Si tratta di verificare se le commissioni di consultazione sono ancora formate da "addetti ai lavori", quali proprietari terrieri, costruttori, immobilariisti e progettisti consenzienti oppure da coloro che dalla buona qualità del progetto urbanistico dovrebbero trarre i più importanti vantaggi dal punto di vista esistenziale, come:

- gruppi di genitori con figli che vanno a scuola o all'asilo;
- famiglie con l'onere di handicappati, anziani, malati ecc.;
- lavoratori e studenti che si devono spostare giornalmente per recarsi al lavoro o a scuola;
- famiglie che abbiano problemi di salute al proprio interno acuiti da condizioni ambientali ostili;
- giovani che chiedono luoghi di aggregazione in cui potersi esprimere;
- persone "normali" che chiedono semplicemente che la città futura nasca da un progetto che la renda ospitale, bella, pulita, con servizi accessibili e che non sia il risultato di orrende speculazioni;
- coloro che cercano casa ad un prezzo accessibile e calmierato.

Costoro rappresentano la parte di società che maggiormente si identifica con lo "interesse comune" ed il loro giudizio sulla bontà e sull'equilibrio del progetto di sviluppo della città dovrebbe essere determinante per i rappresentanti istituzionali.

Oggi siamo in possesso degli strumenti anche giuridici affinché ciò accada almeno in parte.

Naturalmente sperare che tutto cambi di botto attraverso l'applicazione di una legge regionale sarebbe come credere nell'utopia. Tuttavia senza speranza non si può vivere.

Di certo occorre che il cittadino non creda che un diritto (e un dovere) tanto importante come la partecipazione alle decisioni pubbliche gli venga regalato senza combattere, solo per il fatto che si trova menzionato in una norma. Occorre soprattutto avere la forza ed il coraggio di "sporcarsi le mani", facendo proprie prerogative che è più comodo attribuire ad altri, riservandosi successivamente la facoltà di critica. E' un impegno duro ed apparentemente poco gratificante. Tuttavia se ciascuno di noi, durante l'esercizio di queste funzioni civili, dovesse vivere momenti di scoramento, sarebbe utile che ricordasse che il più importante contenitore di diritti e doveri del cittadino che è la Costituzione della Repubblica, gronda ancora del sangue di coloro che hanno combattuto la Resistenza per ottenerla.

Luciano Saino