

L'efficiente organizzazione del territorio e della città quale fonte di ricchezza e benessere

Per un'urbanistica operativa

di Gaetano Lisciandra*

L'efficiente organizzazione del territorio e delle città rappresenta una delle condizioni determinanti per produrre ricchezza e vivere bene.

Basti pensare al traffico congestionato, lento e inquinante, delle nostre strade per comprendere come una cattiva organizzazione del territorio incrementi direttamente i costi delle merci e peggiori le condizioni di vita della gente. Si pensi, all'inverso, al gran numero di turisti che vengono richiamati dalle bellezze ambientali e culturali di un luogo, per comprendere che una buona e attraente organizzazione del territorio è essa stessa una fonte di ricchezza e di benessere.

Realizzare le infrastrutture e i servizi per la produzione e le persone, salvaguardare gli equilibri ecologici, tutelare e migliorare la bellezza dei paesaggi e delle città, mettere cioè le attività umane nelle condizioni territoriali ottimali, è, in gran parte, compito delle istituzioni regionali e locali ed è l'oggetto della tecnica urbanistica. Sia quest'ultima che le istituzioni tuttavia versano oggi in una crisi che investe la loro stessa identità.

La mia opinione è che le cause, pur molteplici, possano alla fine essere tutte ricondotte al fatto che le istituzioni regionali e locali non dispongono di risorse economiche proprie che diano alle politiche urbanistiche una reale prospettiva di attuazione. Bisogna infatti avere ben presente che i costi dell'organizzazione territoriale sono molto ingenti e quindi – a meno di realizzare densità edilizie altissime – non possono essere che parzialmente trasferiti sul costo degli immobili per far sì che i prezzi si mantengano a livelli accessibili agli utenti finali. D'altra parte nemmeno gli enti regionali e locali dispongono, nell'attuale ordinamento, di risorse sufficienti a coprire la differenza tra il contributo dei privati e i costi effettivi. Da qui, principalmente, deriva la situazione di stallo nella quale oggi ci troviamo. Da essa si può uscire dando all'ente pubblico regionale e locale una adeguata capacità e libertà di investimento per promuovere e sostenere gli interventi di riassetto territoriale e urbano strate-

gici per lo sviluppo economico e la qualità della vita. Una illimitata disponibilità di spesa della finanza pubblica peraltro non è certo possibile, in generale e tanto più nelle particolari condizioni economiche in cui versa attualmente il nostro paese. I costi di organizzazione del territorio, pertanto, devono continuare ad essere in parte messi a carico dell'operazione immobiliare, come del resto avviene da tempo con gli oneri di urbanizzazione, gli altri contributi di concessione edilizia e con l'INVIM (imposta sull'incremento di valore delle aree). La restante parte però non può continuare ad essere considerata del tutto a fondo perduto. Essa dovrà piuttosto consistere in una sorta di "anticipazione", destinata a rientrare con il gettito fiscale delle attività economiche insediate nel territorio che, d'altra parte, hanno nella sua organizzazione uno dei fattori determinanti della loro produttività.

Un esempio a questo punto può essere utile. Da molto tempo è largamente nota a Milano, ma credo anche nell'intero paese, la necessità che il Quartiere Fieristico si ampli per continuare ad ospitare manifestazioni che con il tempo sono andate chiedendo sempre maggiori spazi. È d'altra parte altrettanto noto che la Fiera, già nelle attuali – e insufficienti – dimensioni, è causa di congestione e disturbo per i quartieri urbani tra i quali è interclusa.

Per la sopravvivenza della Fiera, che è uno dei principali motori economici della Lombardia, e per una migliore qualità della vita nella città si è da tempo unanimemente convenuto che essa debba essere, almeno parzialmente, trasferita e che l'area attualmente occupata venga diversamente riutilizzata.

A questa logica conclusione tuttavia non è seguita alcuna decisione operativa e a tutt'oggi non si vede come la vicenda andrà a finire. Uguale incerto destino caratterizza gli altri grandi interventi milanesi, da Tecnocity al nuovo polo universitario della Bovisa, al Museo della scienza e della tecnica, solo per citarne alcuni.

Una moltitudine di centri decisionali (come, eufemisticamente, si usa dire) si incontra e si scontra rivendicando un potere assoluto di scelta o quantomeno di veto: il Consiglio di Zona, il Comune di Milano, la Provincia, la Regione. I bla, bla delle commissioni, dei convegni, delle lettere di intenti diventano sempre più vani ed estenuati. È un grande tormentone collettivo che come "blob" si espande sempre più e coinvolge tutto e tutti, come ben sa chiunque stia tentando da anni di avere il permesso per sistemare un tetto o ingrandire di qualche metro un capannone di periferia.

Perché accade tutto ciò? Si può attribuire la responsabilità alla classe politica che sembra essere in tutt'altre faccende affaccendata oppure all'inefficienza della burocrazia oppure ancora all'incapacità degli urbanisti. Tutte queste risposte in qualche modo prendono nel segno ma tuttavia non consentono di comprendere fino in fondo la questione.

Proviamo quindi ad andare oltre e chiediamoci se esista un motivo forte, una molla, una spinta impellente che stimoli o costringa gli enti pubblici a prendere decisioni di politica urbanistica. Chiediamoci inoltre se essi abbiano poteri reali e risorse effettive per attuare quello che eventualmente avessero deciso di fare. La risposta non può che essere negativa. Cosa cambia infatti per la Regione Lombardia, intesa come istituzione politico-amministrativa, se il territorio è bene o male organizzato? Nulla, sul piano concreto e diretto dell'Istituzione in sé, perché le risorse economiche delle Regioni sono quasi per intero costituite da trasferimenti statali i quali sono in larga misura indifferenti all'andamento dell'economia regionale e al conseguente gettito fiscale. Non solo. Buona parte delle somme che le Regioni ottengono dallo Stato centrale hanno già una precisa e obbligatoria destinazione di spesa per cui in ogni caso esse non hanno mezzi adeguati per attuare una autonomia ed efficace politica urbanistica.

Per tornare al nostro esempio, le entrate su cui la Regione Lombardia può



contare non aumentano se migliora la produttività della Fiera e se da ciò deriva un impulso positivo all'intera economia lombarda. Analogamente la capacità di spesa e di funzionamento della istituzione regionale non migliora se le infrastrutture sono localizzate e usate più razionalmente, se le aziende sono insediate in luoghi accessibili e coordinate con un sistema di servizi, se le università sono adeguatamente distribuite nel territorio e così via dicendo. L'istituzione Regione, e con essa gli altri enti locali, non hanno, nel presente ordinamento, un interesse diretto, reale, quantificabile a che i loro territori siano meglio organizzati, più vivibili e più produttivi. Le decisioni pertanto vengono prese per lo più sotto la spinta di interessi esterni all'istituzione ed anzi, in concomitanza con la sempre maggiore conflittualità sociale, i processi decisionali si fanno sempre più lunghi ed incerti. Proviamo invece ad immaginarci uno scenario diverso in cui le Regioni tragano le loro risorse direttamente dal gettito fiscale che proviene dalle attività economiche locali ed ecco che esse sarebbero direttamente e concretamente interessate all'efficienza economica e organizzativa dei territori posti sotto la loro giurisdizione: sarebbe non solo lo-

ro dovere (come in fondo dovrebbe essere anche adesso), ma anche loro interesse a che le attività economiche locali siano messe nelle condizioni di funzionare al meglio, in quanto ad una più alta produttività corrisponderebbe un più alto gettito fiscale e quindi maggiori entrate.

In questo scenario inoltre gli enti locali non si limiterebbero – come di fatto avviene oggi – a prestare attenzione ai soli aspetti immobiliari dei piani urbanistici, che si esprimono in cubature e in generiche destinazioni d'uso, in quanto da essi dipendono in ultima analisi l'entità della rendita assegnata all'operatore privato e l'entità del suo contributo ai costi di urbanizzazione. Sarebbero invece fortemente indotti a tenere in considerazione anche e soprattutto le effettive attività che si andranno ad insediare perché dal loro tipo, dalle sinergie e dai rapporti con il contesto dipende il successo complessivo dell'operazione e quindi le effettive possibilità che il gettito fiscale sia tale da rimborsare l'investimento pubblico e consentire ulteriori iniziative. In un tale scenario, sempre per stare ai nostri esempi, la Fiera sarebbe già installata in un polo extraurbano; alla Bicocca e alla Bovisa, al posto di capannoni brutti, vuoti

e improduttivi, ci sarebbero già il polo tecnologico e il nuovo politecnico; il Museo della scienza e della tecnica avrebbe la sua nuova sede e potrebbe avere un ruolo di non secondaria importanza se si pensa che gli analoghi musei di Parigi, Chigago, S. Francisco sono visitati ogni anno da milioni di persone. In una città così diversa, se pure ci fossero, le numerose torri ad uffici, vuote da sempre, che ingombrano inutilmente la periferia milanese, sarebbero considerate non solo un insuccesso privato ma anche un fallimento pubblico.

Fantascienza? Fantapolitica? Fantaurbanistica? Forse.

In Germania però grandi programmi di sviluppo economico e di riassetto territoriale vengono attuati in questo modo. Il Land della Renania Settentrionale Westfalia sta progettando e realizzando interventi di recupero ambientale e di contestuale riconversione produttiva che suscitano l'interesse, anche economico, del mondo intero. Se poi guardiamo alle città tedesche, vediamo che esse, nella grande competizione in corso in Europa, stanno conquistando posizioni su posizioni: basti solo citare il caso di Francoforte che, con meno di 700.000 abitanti, è diventata un centro di primo livello nella finanza, nei trasporti internazionali, nella cultura e anche nella qualità della vita. Altrettanto non accade a Milano, una città che potrebbe essere tra le prime in Europa ed invece si avvia mestamente – tra inutili chiacchiere e in un contorno di scandali – verso un progressivo degrado. Legare in un rapporto di mutua collaborazione e di reciproco interesse il governo e l'economia locali attraverso un nuovo sistema fiscale a base regionale può rappresentare un passo di enorme importanza per investire l'attuale tendenza, anche con il contributo di una rinnovata pianificazione urbanistica e territoriale che potrebbe tirarsi fuori dalla palude delle parole vuote e dei disegni "astratti" per imboccare finalmente la strada che porta ai fatti e alle opere "concrete". □

* Architetto

dedalo