

IL MIO LUNGO PERCORSO VERSO LA METROPOLIZZAZIONE

di Giuseppe Campos Venuti

Bologna, aggiornato ottobre 2005

Piani intercomunali a Roma, a Bologna, a Milano

Mi interessavo dei problemi di area vasta, dalla fine degli anni '50; da quando cioè a Roma cominciai ad occuparmi del Piano Intercomunale appena istituito e in particolare della zona dei Castelli Romani. Pubblicando anche un articolo su *Urbanistica*, con il quale un primo schema proposto per il piano del comprensorio romano, si inseriva nello scontro in atto sul Piano Regolatore di Roma, che opponeva l'Istituto Nazionale di Urbanistica all'Amministrazione Comunale di centro-destra. Rileggendolo oggi, a tanti anni di distanza, mi accorgo che già allora sostenevo per Roma un progetto di riequilibrio metropolitano da Civitavecchia a Latina; e -- opponendomi alla tesi minimalista, basata su un policentrismo destinato ad assorbire soltanto le future eccedenze immigratorie -- sostenevo decisamente la formazione di un policentrismo "organico che rappresenti l'unica alternativa possibile all'accrescimento elefantico di Roma". Se allora avessimo seguito quelle un po' sbrigative, ma sacrosante proposte, non ci saremmo trovati dopo 45 anni a tentare una riorganizzazione policentrica "metropolitana" di Roma, all'interno del suo stesso enorme territorio comunale.

Poco più di un anno dopo, mi trovavo alle prese con un altro problema di area vasta, il Piano Intercomunale di Bologna, questa volta come assessore all'urbanistica del capoluogo; e ancora una volta le mie analisi tendevano ad interpretare le trasformazioni socio-produttive di un'area agricola, che andava colta nei suoi primi passi verso l'industrializzazione e la conseguente urbanizzazione. Un processo territoriale classico, del quale il programma politico -- oggi si direbbe il "piano strategico" -- era quello di valorizzare con gli strumenti urbanistici gli aspetti fisiologici e di contenere, per quanto possibile, gli aspetti patologici.

Fra le patologie di quel processo di trasformazione, la principale allora individuata fu la rendita fondiaria urbana; ammetto che la indicazione fu un po' drastica e la responsabilità fu mia. Non me ne pento. I primi piani regolatori comunali che scaturirono dal coordinamento urbanistico furono orientati alle "minime previsioni private" -- che poi erano in sostanza quelle "fisiologiche" --; e alla "acquisizione gratuita" per usi pubblici del 50% delle aree di espansione, in cambio della edificabilità private consentite dai piani. Una specie di proto-perequazione compensativa, destinata a riemergere molti decenni dopo; che fu però presto sostituita dall'applicazione dell'esproprio diffuso volontario. Esproprio diffuso allora altrettanto valido operativamente, dato che quello generalizzato della legge Sullo non passò, ma che all'epoca i prezzi dei terreni agricoli consentivano di realizzarlo a costi accessibili.

La strategia delle localizzazioni territoriali applicava abbastanza genericamente il decentramento equilibrato policentrico in tutta l'area comprensoriale; che però, per quanto riguardava le "funzioni ricche" terziarie, era praticato di fatto soltanto all'interno del capoluogo, per liberare il Centro Storico dalle destinazioni congestionanti spostate nella periferia comunale e garantirne la "salvaguardia". Così Bologna decentrava all'interno del comune capoluogo, l'Ospedale Maggiore e le Borse Valori e Merci, il Palazzo degli Affari, la Galleria d'Arte Moderna e la Fiera, tutti prima previsti nel Centro Storico; ma nei comuni della cintura furono decentrati soltanto l'Interporto e il Centro Grossisti, mentre fallì il decentramento dell'Università, dopo che era già stata acquistata l'area per un "campus" nella periferia comprensoriale.

Ricordo la critica per non avere la strategia urbanistica bolognese indicato una esplicita morfologia per l'assetto territoriale, mentre -- ad esempio -- per il Piano Intercomunale Milanese (il famoso PIM) Giancarlo De Carlo suggeriva un disegno radiocentrico "a turbina", che in qualche modo ricordava il green belt londinese. Sono convinto, però, che il difetto più grave di quelle lontane operazioni metropolitane, fosse invece -- a Milano, come a Bologna -- quello generale della cultura urbanistica italiana; che trascurava colpevolmente il ruolo decisivo dei trasporti di massa su ferro, nel determinare tanto le forme, quanto i contenuti dei sistemi territoriali. Difetto principale questo, di tutta l'operazione urbanistica bolognese degli anni '60; quello di aver puntato di fatto sulla motorizzazione di massa, considerata in quanto tale un obiettivo di "emancipazione sociale" e di aver così trascurato di prestare attenzione alla rete di trasporti su ferro, favorendo soltanto la rete viaria per il traffico su gomma. Aver provato a

rovesciare questo difetto, senza riuscirci, questa fu la mia sconfitta, in un quadro generale di successi.

Ancora una volta l'approccio alle problematiche dell'area vasta da me utilizzato, era comunque soltanto quello di misurarsi con le questioni concrete che la realtà metteva in campo; trascurandone, forse colpevolmente, gli aspetti metodologici che a me sembravano astratti. Posso confessare, a mio carico, un certo preconceito nei confronti, ad esempio, del dibattito sulla definizione degli ambiti metropolitani, su quella che a me sembrava ingegneria istituzionale poco produttiva, anzi tendente di fatto a nascondere i problemi reali; ammetto, infatti, di aver sempre provato più interesse per i contenuti, che per i contenitori.

Infatti, in mezzo a tanti studiosi che da anni descrivono in lungo e in largo i fenomeni della metropolizzazione del territorio, io per certi aspetti non sono di casa. E' vero che dei problemi di area vasta mi occupo anch'io da quasi mezzo secolo, ma l'ho sempre fatto perché mi era indispensabile conoscere il territorio dove ero interessato a pianificare, insomma perché volevo informarmi dei fenomeni sui quali volevo intervenire, per sostenerli o correggerli. E i miei commenti sul tema servivano sempre e soltanto a spiegare quei fenomeni che avevo analizzato, per interpretarli e poi per descrivere gli interventi che suggerivo di programmare per affrontarli. Qualcosa, dunque, di molto più semplice di quelle complesse analisi metodologiche, fortemente articolate, spesso di non facile accessibilità; leggendo le quali mi viene sempre da pensare all'ammonimento di Trilussa, che dice: *"Se voi l'ammirazione de l'amichi / nun faje capi mai quello che dichi"*.

Nel caso del comprensorio bolognese e delle sue vicende negli anni '60 e successivi, il dibattito fu vivace, ma spesso ingenuamente ideologico; alcune delle accuse avanzate ieri da esponenti autorevoli della cultura urbanistica, oggi fanno sorridere. La lotta alla rendita venne accusata di operare una selezione darwiniana fra gli speculatori, con critiche che prendevano le difese dei piccoli speculatori contro i grandi; ma il rimprovero più clamoroso a tutto l'"esperimento bolognese" fu quello di aver favorito "una struttura capitalistica più avanzata ed efficiente" e di aver fallito addirittura la sua "portata rivoluzionaria". La mia risposta, sia pur ricorrendo a terminologie datate, fu quella – credo corretta – che il solo "processo rivoluzionario proprio alla condizione storica del nostro Paese" è quello "dell'aggressione dall'interno alle strutture capitalistiche e fra queste al sistema immobiliare privatistico". Valorizzando per contestare le critiche ideologiche i risultati raggiunti; come l'uso per i quartieri economici e popolari delle aree edificabili migliori e più centrali della città e l'acquisizione gratuita o a basso costo, di una grande quantità di aree per i servizi pubblici e il verde; contrariamente a quanto si stava facendo a Milano, a Roma e a Torino. Una politica, in effetti, che per decenni ha garantito a Bologna una situazione urbanistica assai migliore di quella di altre città del Paese e che quarant'anni dopo fa trovare nei comuni dell'Area Metropolitana bolognese una qualità della vita altrove inesistente e li rende maturi per affrontare finalmente un dialogo competitivo con il capoluogo.

Trasformazioni territoriali nell'Italia Padana

Devo dire che, anche lavorando ai piani comunali, per me la necessità di inquadrare le scelte locali nelle trasformazioni di area vasta, è stata costante, spingendomi, con o senza espliciti pretesti operativi, alla investigazione sistematica dei cambiamenti continui in corso nel Paese. E prima della vera e propria metropolizzazione, gli sviluppi lineari e la crescita a cerchi concentrici intorno alle grandi e medio-grandi città, hanno rappresentato un fenomeno spaziale con cui confrontarmi criticamente, ricercando sempre gli assetti territoriali alternativi da contrapporre a quelli tendenziali, quando questi mi sembravano dannosi per la comunità. E in questo approccio di ricerca conoscitiva mirata e di proposta critica alternativa, ho avuto per oltre 20 anni compagno Osvaldo Piacentini, grande urbanista di Reggio Emilia, prematuramente scomparso, lasciando un vuoto affettivo e culturale incolmabile.

Lavorare insieme ai piani di Modena e di Reggio ci costrinse a riflettere sul quadro regionale nel quale quelle nuove proposte, con quella di Bologna, avrebbero dovuto inserirsi. Partendo da una valutazione critica sul fatto che la regione Emilia-Romagna, compresa fra il Po e gli Appennini, era allora drasticamente suddivisa in una fascia montano-collinare a sud e una fascia di pianura agricola a nord, separate da un asse urbano-industriale lungo la via Emilia; tre porzioni di territorio, ben diverse dal punto di vista produttivo, sociale, paesistico e anche urbanistico, che in prospettiva sembrava opportuno e anzi inevitabile integrare. A fronte di una situazione analoga a nord del Po, dal Piemonte al Veneto. Questo assetto territoriale naturale si

sovrapponere al vecchio modello di sviluppo economico nazionale, basato storicamente sul "triangolo industriale nord-occidentale", che però il "miracolo economico" stava cominciando a dilatare verso le altre regioni settentrionali e verso le prime regioni centrali.

Fuà e Bagnasco, con le "regioni NEC" (Nord-Est-Centro) e con la "Terza Italia", affrontarono questa problematica negli anni '70; ma già sul finire degli anni '60, il PIM rilevò due alternative per la crescita dell'Area Metropolitana Milanese, quella del "policentrismo regionale" sostenuta da De Carlo e quella dello "sviluppo lineare" lungo la direttrice pedemontana, verso Novara e verso Brescia. Negli studi preparatori per i piani di Modena e Reggio, Piacentini ed io valutammo che lo sviluppo lineare rischiava di realizzarsi estrapolato a tutta l'Italia settentrionale, a nord e a sud del Po. E proponemmo allora di arrestare la crescita del triangolo nord-occidentale e di dirottare i nuovi sviluppi lungo tre direttrici nazionali alternative, che investivano l'area della futura Terza Italia e correvano ortogonali a quelle tradizionali: la "padano-tirrenica" (Brescia - Parma - Spezia - Tirreno), la "padano-trentina" (Modena - Mantova - Verona - Brennero) e la "padano-friulana" (Bologna - Padova - Venezia - Tarvisio).

Queste proposte di "alternative per l'assetto territoriale dell'Italia padana" (e per il relativo sviluppo economico), anche se pubblicate su riviste e libri e poi raccolte dallo stesso Progetto 80 di Ruffolo, non ebbero nessun seguito; neppure quando, anni dopo, Bagnasco e Fuà confermarono con le loro analisi la nuova centralità che queste regioni italiane stavano assumendo per lo sviluppo del Paese. Anche allora nessuno si interrogò, sulla opportunità che questa dilatazione spaziale dello sviluppo in atto rispetto al vecchio triangolo nord-occidentale, fosse guidata sul territorio secondo direttrici, opportunamente infrastrutturate, lungo le quali concentrare le agevolazioni ai privati e gli investimenti in servizi pubblici.

A Bologna, Modena e Reggio, questo quadro alternativo territoriale suggerito, servì però per correggere gli assetti urbanistici tradizionali dei comuni, che già nei primi piani regolatori del dopoguerra erano stati, al contrario, confermati lungo l'asse della via Emilia; e che invece furono corretti secondo direttrici ortogonali, tendenti ad investire la Bassa Padana e la zona Pedemontana appenninica. Mentre in preparazione delle prime elezioni regionali nel 1970, l'Unione delle Province dell'Emilia-Romagna avanzò uno schema infrastrutturale della mobilità, disegnato da Piacentini e da me, basato su una rete ortogonale a quella tradizionale della via Emilia; che di fatto si proponeva come supporto, allo sviluppo economico alternativo a quello basato sull'asse centrale della Regione. Disegno puntualmente confermato da tutte le ipotesi economico-territoriali successive per l'Emilia-Romagna e in particolare dal Piano Regionale Integrato dei Trasporti del 1998.

Punto debole, ieri come oggi, in Emilia-Romagna come in tutto il Paese, quello dei trasporti su ferro, locali, regionali e nazionali. Per la verità negli anni '60, con Piacentini azzardammo una proposta clamorosamente alternativa alla cultura dominante; quella di collegare fino a formare una linea continua, le ferrovie in concessione esistenti, creando un sistema ferroviario metropolitano pedemontano fra Bologna, Modena, Reggio e Parma e le rispettive periferie da spingere sui limiti collinari. Lo scopo era quello di dirottare lungo questa direttrice - di elevata qualità paesistica e ambientale - gli sviluppi periferici metropolitani delle quattro città in crescita, ponendo le basi di una futura conurbazione padana meridionale. Dell'uso metropolitano per le ferrovie in concessione, restano tracce evidenti nei piani regolatori degli anni '60 a Modena ed a Reggio; proposta che, invece, fu nettamente cancellata nei successivi piani degli anni '70 e '80, ma che riemerge a Reggio con il piano comunale del 1999 e a Bologna addirittura con il Piano Provinciale di Coordinamento del 2004.

Per la verità la disattenzione agli aspetti territoriali delle profonde trasformazioni socioeconomiche in atto nel Paese, è una costante in tutto l'ultimo dopoguerra della politica e della cultura; che sono capaci di cogliere soltanto gli effetti finali delle trasformazioni, affrontandone appena le ricadute più clamorose. In effetti le politiche settoriali che in qualche modo sono programmate per tutto il Paese, anche nei casi migliori non tendono mai a guidare le trasformazioni socio-economiche sul territorio. Tipico l'esempio dell'INA-Casa, il programma di edilizia popolare nato nel 1949, uno dei rari esempi di programmazione politica nazionale; che interviene a posteriori rispetto alla domanda e non mira in alcun modo a condizionare il riassetto demografico del Paese, rinunciando perfino ad una funzione di guida degli sviluppi urbanistici comunali.

Infrastrutture e trasformazioni territoriali.

Ancora peggiore è la situazione per quanto riguarda la programmazione nazionale delle infrastrutture per i trasporti; al di là delle buone intenzioni – sistematicamente tradite nell'attuazione – della famosa "Nota aggiuntiva" programmatica del Ministro La Malfa e dei suoi consulenti Sylos Labini e Fuà nel 1962 e di quelle contenute nel Progetto 80 di Ruffolo negli anni 70. I trasporti su ferro continuano ad essere la Cenerentola dei trasporti italiani, per i passeggeri come per le merci, a scala nazionale e locale; facendo crescere inavvertita la spaventosa condizione di arretratezza, venuta alla luce per l'opinione pubblica solo negli ultimi anni. L'unico programma nazionale di interventi per le infrastrutture dei trasporti, è quello autostradale del 1956: le cui glorie esaltano allora l'orgoglio degli italiani neo-automobilisti ed ermarginano sempre più il trasporto su ferro, considerato antiquato e fuori moda.

Anche in questo settore, comunque, le scelte sono fatte indipendentemente dai rapporti con gli insediamenti e con il territorio; al punto da spingere allo sciopero generale un'intera regione, l'Umbria, esclusa dal tracciato dell'Autostrada del Sole, in omaggio ad un percorso più gradito all'aretino onorevole Fanfani, all'epoca molto potente. Invece, quando l'Autosole fu terminata, il tracciato tirrenico che allora sembrava prioritario alla Società autostradale, fu rifiutato dai comuni costieri della Toscana, perché timorosi di perdere il traffico di attraversamento – allora considerato prezioso e non nocivo – dirottato sulla nuova autostrada. I comuni adriatici, meno conservatori, si affrettarono a cogliere la palla al balzo; e così fu che l'autostrada adriatica è diventata un fattore di sviluppo, per una direttrice costiera allora meno dinamica di quella tirrenica, mentre quest'ultima – fra polemiche ambientaliste e difficoltà ministeriali – rappresenta ancora oggi l'unico tratto mancante, della pur fitta rete autostradale italiana.

L'occasione dell'autostrada adriatica conferma, però, l'incapacità italiana di progettare le grandi infrastrutture, in modo adatto a sostenere al meglio lo sviluppo degli insediamenti sul territorio. E ancora una volta l'analisi delle trasformazioni socio-economiche in atto e tendenziali, mi costrinse anche in questo caso ad una battaglia – con pochi sbocchi positivi – per usare le infrastrutture a vantaggio di un migliore assetto territoriale. Coinvolto da processi di piano comunale e provinciale nelle Marche, proprio la necessità di contrastare la congestione costiera, mi spinse a sostenere la soluzione di un percorso adriatico dell'autostrada, che fosse allontanato dalla conurbazione rivierasca. Cioè un percorso interno, alternativo, che sostenesse lo sviluppo dell'area collinare, ancora oggi rigidamente tributaria dei centri costieri, raggiungibili esclusivamente con le arterie di fondovalle ortogonali al mare.

Che il tracciato costiero dell'autostrada adriatica fosse la soluzione sbagliata, oggi è da tutti riconosciuto; e con il Piano Territoriale Provinciale di Pesaro-Urbino, siamo stati costretti a vincolare un corridoio infrastrutturale di riserva lontano dal mare, per un futuro alleggerimento della direttrice congestionata. Mentre ad Ancona, dove a distanza di anni, ho collaborato a due successivi piani regolatori comunali, l'Amministrazione si convinse fortunatamente ad accantonare l'originaria soluzione dello sviluppo urbano costiero, indirizzando, invece, la crescita verso l'interno.

Le esperienze operative in cui mi sono imbattuto e che ho richiamato quali esempi, spiegano eloquentemente, da un lato la mia riluttanza a partecipare al dibattito sulle trasformazioni insediative in termini esclusivamente o prevalentemente metodologici; e dall'altro la mia ostinata valutazione critica sull'incapacità della politica e della cultura italiana, a seguire l'evoluzione di quelle trasformazioni e ad intervenire per assisterle o per correggerle. La stessa letteratura specialistica che da anni segue la materia, non mi sembra abbia sempre valutato in tutta la loro ampiezza, da un lato le soluzioni che le trasformazioni insediative subiscono e dall'altro lato il rapporto di queste trasformazioni con gli strumenti usati per gli interventi sul territorio

Metropolizzazione

Quanto alla evoluzione delle trasformazioni insediative, mi pare, infatti, sottovalutato un cambiamento qualitativo che queste hanno subito da oltre un decennio. Credo si possa affermare che, sia pure molto variato in termini quantitativi, il fenomeno della trasformazione insediativa ha obbedito per quasi mezzo secolo al classico modello dello sviluppo territoriale. Quello secondo il quale le funzioni si trasferiscono sul territorio allontanando sempre, dal centro

urbano quelle meno pregiate, che a loro volta sostituiscono sempre quelle ancor meno pregiate nella zona agricola extraurbana.

Così questo processo guidato dalla rendita fondiaria, ha spostato prima nelle periferie comunali fabbriche e residenze popolari nelle maggiori città, fino a contagiare poi le città medie sempre con lo stesso modello. Ad un certo punto il processo ha investito i comuni delle periferie metropolitane, sempre procedendo dalla prima cintura verso le successive; e poi anche le città medie sono state investite dallo stesso fenomeno. Non a caso questo tipo di trasformazione è stato chiamato "metropolizzazione" del territorio (1).

Forse bisogna ricordare che, in Italia più che altrove in Europa, questa trasformazione territoriale insediativa, è stata accompagnata dalla trasformazione industriale caratterizzata dalla diffusione vertiginosa della media e piccola industria; riducendo il numero delle grandi fabbriche, che anzi in Italia sono del tutto scomparse. Oltre, naturalmente, alla colossale trasformazione produttiva che ha visto esplodere l'economia terziaria; dando vita ad una molteplicità di servizi alle imprese e alle persone, solo pochi anni fa sconosciuti, che sono l'espressione funzionale di un radicale cambiamento del nostro modello di vita.

Io non sostengo che questi cambiamenti ne siano la causa; ma credo sia sottovalutato il fatto che, in questa situazione, il modello della metropolizzazione classica non sia più sempre rispettato. Mi sembra, infatti, che le trasformazioni territoriali non seguano ormai ovunque il decentramento a cerchi concentrici, prima realizzato intorno alle città maggiori e poi intorno alle città medie. Insomma le crescite produttive e residenziali si sono localizzate spesso da uno o due decenni, in comuni che si trovano al di fuori di qualunque sistema metropolitano, che non ruotano in alcun modo intorno ad una città grande o media. Rompendo in questo modo quella gerarchia di dipendenze e di subalternità, che comunque rappresentava un ordinamento.

Non so se tale nuovo modello insediativo sia stato generato, o soltanto favorito, dalla mancanza di trasporti collettivi, che -- quando esistono -- rappresentano un potente fattore di gerarchia e di ordinamento territoriale; fatto sta che questo modello coincide in Italia con la più alta densità automobilistica d'Europa e l'auto è notoriamente un fattore di libertà -- o piuttosto di anarchia -- territoriale. Ma la mobilità delle persone e delle merci garantita quasi esclusivamente, come ormai succede in Italia, dal trasporto individuale su gomma, rappresenta l'unico modo di sopravvivenza per il nuovo modello insediativo.

La radicale novità del nuovo modello anomalo della diffusione insediativa, che spesso abbandona la classica metropolizzazione, è avvertita in modo particolarmente preoccupante da chi come me, del fenomeno si è sempre interessato per cercare di valorizzarne le fisiologie e di combatterne le patologie sul territorio. Infatti nel classico modello metropolitano il tentativo di combattere le patologie e valorizzare le fisiologie, suggerisce di intervenire per favorire un policentrismo metropolitano equilibrato; evitando che il decentramento riguardi soltanto le "funzioni povere" e riguardi, invece, anche le "funzioni ricche", operazione certamente difficile, ma concettualmente chiara.

Laddove, al contrario -- tipica è forse la situazione del Veneto --, la metropolizzazione classica, spesso cede il passo, o quanto meno convive con la dispersione anarchica, priva di gerarchie e di qualsivoglia ordinamento, non è facile individuare un modello alternativo, capace anche solo concettualmente di proporre un disegno di riequilibrio. Perché in questo caso non esiste un centro metropolitano di cui ridurre la congestione, né una periferia metropolitana dove decentrare le funzioni di eccellenza sovrabbondanti nel centro, o anche soltanto le meno pregiate funzioni industriali e residenziali economiche. In questo caso, non esiste una soluzione metodologica di riequilibrio metropolitano policentrico; in questo caso, di volta in volta, sarà necessario ricercare uno specifico disegno riequilibratore, che valorizzi alcuni centri a scapito di altri che, dal punto di vista metodologico, hanno pari valenza.

Favorendo anche in questo caso, con priorità, la localizzazione di funzioni di eccellenza e lo sviluppo di infrastrutture di trasporto, specialmente su ferro. In questo caso il disegno di riequilibrio, di fatto, finirà per dover proporre nuovi poli, intorno ai quali far nascere nuove centralità di tipo metropolitano, creando nuove gerarchie territoriali contro la dispersione anarchica che ha infranto il modello classico. Mi rendo conto di essere, però, caduto anch'io nel discorso metodologico che in genere cerco di evitare; ma al discorso sui casi concreti tornerò a fare riferimento, citando altre esperienze e recuperando così il mio approccio abituale alla materia.

(1) Solo nel 2010 in "Città senza cultura", parlerò direttamente di Generazione della Metropolizzazione.

Tornando alle sottovalutazioni della letteratura specialistica sulle trasformazioni insediative, devo ricordare una seconda carenza e cioè quella relativa al rapporto fra queste trasformazioni e gli strumenti usati per gli interventi sul territorio. Perché in effetti, ormai da un quarto di secolo, l'attenzione della cultura, della politica e della stessa opinione pubblica, è stata assorbita dai problemi sollevati da una particolare trasformazione insediativa, quella che in Italia abbiamo definito la "questione delle aree dismesse".

Io stesso, trovandomi ad indicare la periodizzazione urbanistica di questo dopoguerra, dopo la "Generazione della Ricostruzione" e la "Generazione della Espansione", ho definito quella che stiamo attraversando la "Generazione della Trasformazione". Ma anche se il più delle volte ho parlato e scritto di "trasformazione urbanistica" in senso lato, talvolta ho forse detto e scritto e comunque ho lasciato intendere "trasformazione urbana". Voglio dire che l'interpretazione corrente della letteratura – e l'interesse prevalente della prassi –, ha riguardato in questi anni prevalentemente le trasformazioni interne alle città; cioè quelle trasformazioni che, dopo decenni di crescita urbana, hanno inevitabilmente investito le parti di città che risultano invecchiate, rendendo possibile, anzi necessaria, la loro sostituzione. Trascurando, per ora il fatto che, almeno in Italia, queste trasformazioni siano avvenute nel modo peggiore – tanto per essere franchi, in termini speculativi –, resta il fatto che il fenomeno è oggettivamente fisiologico e può generare patologie, solo se realizzato con scelte di intervento patologiche.

Progetto contro piano

Il problema è un altro, cioè quello che l'attenzione concentrata sulle "trasformazioni urbane", sembra averci fatto dimenticare il necessario rapporto fra queste e le contemporanee "trasformazioni territoriali". E avendo trascurato questo rapporto, molti si sono fatti trascinare in una disputa culturale che ha confuso il fine con i mezzi, dando luogo alla diatriba del "progetto contro il piano"; una questione che è stata di gran moda per qualche anno, che ha fatto molti danni, ma che per fortuna sembra oggi dimenticata, lasciandosi dietro perfino alcuni effetti positivi. Per certi aspetti lo scontro del progetto contro il piano, è uno dei tanti effetti secondari negativi dell'incapacità italiana di ammodernare il regime immobiliare, la legislazione e la pianificazione urbanistica, senza abbandonare i principi essenziali dell'interesse pubblico, garantendo un pratico meccanismo attuativo e coinvolgendo gli investimenti privati nell'attuazione.

C'è stato, infatti, un periodo in cui in Italia, sconfitta definitivamente la riforma urbanistica basata sull'esproprio generalizzato e scomparsa la possibilità di applicare volontariamente l'esproprio diffuso, come si era fatto a Bologna, a Brescia, a Modena o a Reggio, è sembrato ad alcuni che fosse l'urbanistica in quanto disciplina ad ostacolare la necessaria, continua trasformazione della città; e che la soluzione del problema fosse da ricercare nell'architettura, liberata in quanto disciplina dalle pastoie dell'urbanistica. Da questo punto di vista il "piano" poteva essere accantonato o dimenticato, ricorrendo sistematicamente alle "varianti", sostituendolo con il "progetto" che anticipava con la sua forma architettonica le varianti urbanistiche; diventando a parole il simbolo della libertà creativa, ma nei fatti evitando di sottoporsi al rispetto di una qualsivoglia regola di inquadramento territoriale.

Finché non emerse un disegno riformatore, capace di garantire insieme l'interesse pubblico, la pratica attuativa e il coinvolgimento degli investimenti privati, la diatriba fra progetto e piano, fu un vero e proprio dialogo fra sordi. Perché alle obiezioni sull'impraticabilità dell'urbanistica vigente, era difficile replicare senza proporre un modello di urbanistica praticabile, mentre alle obiezioni sulla inaccettabilità di una trasformazione urbana senza regole, si rispondeva citando l'impraticabilità delle regole vigenti. Il fatto è che, comunque, la contrapposizione si manteneva entro i confini delle trasformazioni urbane, o peggio di singole zone urbane. Se, già allora, indipendentemente dalla proposta di una legge e di un piano riformati, fossimo stati capaci di non isolare il dibattito sulle singole trasformazioni della città, il quadro territoriale in cui inserirle sarebbe, in ogni caso, apparso quale necessario elemento regolatore, quale inevitabile esigenza di pianificazione, quale fonte reale di ogni concreta strategia di trasformazione.

Devo dire che, lavorando al piano di Madrid degli anni '80, avevo io stesso rischiato di essere coinvolto nella polemica astratta fra piano e progetto; polemica che, per qualche tempo, aveva iscritto aprioristicamente gli uomini legati all'operazione di Madrid fra i difensori del piano e quelli legati all'operazione di Barcellona fra i difensori del progetto. Certo, io ho sempre difeso l'esigenza del piano, ma credo di aver dato un contributo non secondario a far sì che l'Istituto

Nazionale di Urbanistica, proponesse una riforma legislativa a sostegno di un piano ben diverso da quello rigido, inattuabile e burocratico, che era diventato in Italia il piano della legge del 1942. Così quando fui posto in Italia a confronto con Oriol Bohigas, massimo esponente degli interventi di Barcellona, delusi forse chi si aspettava le scintille, ma insieme all'architetto catalano indicai, invece, facilmente quale era la strada per superare l'annosa contraddizione.

Lui stesso ha ricordato quell'incontro, in un volume omaggio ("Homenaje") che alcuni architetti spagnoli hanno voluto scrivere recentemente su di me, dove Bohigas si trova in piena consonanza di accenti con il vicino scritto di Eduardo Leira, che era stato il direttore del piano di Madrid. Egli racconta di come avesse schematicamente spiegato gli interventi di Barcellona per le Olimpiadi del 1992, aiutandosi con dei disegni; interventi che integrano la città consolidata con la periferia nord, trasformando la linea di costa occupata prima da aree industriali dismesse, in un mix di residenze, di attrezzature turistiche e di impianti direzionali e congressuali. Quando toccò a me -- racconta ancora Bohigas --, dissi che quello descritto schematicamente, era indubbiamente "un piano, un buon piano e un piano indispensabile per tutta l'operazione". Bohigas aggiunge gentilmente che per lui fu una lezione da ricordare; perché alla giusta critica al piano prescrittivo e quantitativo, io aggiungevo "fondamentali cambiamenti di metodo, di obiettivi e di operatività ... Da allora -- conclude -- sono stato più rispettoso, ma più esigente, con i piani, in omaggio al buon criterio di Campos".

Così proprio a Bohigas e a me toccò inaugurare nel settembre 2004 il Forum Mondiale delle Città a Barcellona. E in quell'occasione tornai sull'argomento, ormai superato, quale pretesto per citare l'errore che abbiamo fatto un po' tutti, nel privilegiare il tema della trasformazione urbana, che rischia di ridursi agli interventi puntuali, a danno delle trasformazioni territoriali, che ci devono sempre ricordare la strategia generale dell'azione urbanistica. E a Barcellona io ho voluto ricordare quale fosse a Madrid la strategia del primo piano urbanistico della Spagna democratica: l'impegno prioritario a cancellare gli squilibri sociali fra la zona privilegiata di nord-ovest dell'area madrilenà, a vantaggio della zona sud-orientale fortemente sottoservita per quanto riguarda l'istruzione, lo sport, la sanità, la cultura e il verde. Realizzando una coraggiosa operazione di riequilibrio sociale territoriale, sostenuta -- tra l'altro -- dalle prime forme di partecipazione popolare "dal basso".

Se allora fossimo riusciti ad imporre il confronto tra le "trasformazioni territoriali" che incorporano le strategie, avremmo scoperto che all'operazione di riequilibrio prevalentemente sociale di Madrid, corrispondeva una analoga operazione di riequilibrio -- questa più funzionale -- di Barcellona, che alle industrie dismesse del "fronte a mare" nord sostituiva, residenze, impianti turistico-ricreativi e direzionali-congressuali. E avremmo impedito che al confronto sui fini -- di fatto analoghi --, si sostituisse il confronto sui mezzi, contrapponendo il progetto al piano; quando invece l'insieme dei progetti urbani di Barcellona, forza la mano al vecchio piano senza aggiornarlo formalmente, ma applicando una strategia innovativa di trasformazioni territoriali esplicitamente dichiarata.

Al Forum di Barcellona ho, invece, soltanto citato un altro problema, perché non mi piaceva l'idea di sollevare controversie a casa d'altri; ma lo splendido sistema di progetti urbani che in pochi anni ha trasformato la città, secondo me, non ha affrontato insieme il tema del riequilibrio metropolitano. Anzi, per la verità, a Barcellona è aperta la discussione se l'Area Metropolitana comprenda appena pochi comuni della prima cintura, o piuttosto debba coinvolgere un territorio subregionale assai più vasto, fino ad includere Terrassa e Sabadell, due città della taglia di Modena e di Reggio Emilia. Lasciando aperta, dunque, l'alternativa fra una strategia di sostanziale ingrandimento per il capoluogo, o invece una reale strategia di riequilibrio ad ampio raggio.

Piani di area vasta a Bologna e a Potenza

Nella stessa relazione al Forum di Barcellona, ma anche in altre occasioni successive, prima fra tutte quella offerta dalla mostra-convegno itinerante su "L'esplosione della città" promossa congiuntamente da numerose università europee, sono tornato sul tema della metropolizzazione e della nuova forma di diffusione territoriale; però a mio modo, cioè facendo sempre riferimento a casi concreti. E sono stato felice di poter parlare di nuovo del caso bolognese, che torna alla ribalta dopo una ventina d'anni di appannamento e che si presenta come tipico della metropolizzazione classica. Infatti, grazie indubbiamente alla buona politica innescata oltre 40 anni fa dal Piano Intercomunale, intorno a Bologna, ma specialmente nella

pianura, si sono consolidati in questo periodo una serie di centri residenziali e produttivi, di elevata qualità urbanistico-ambientale, molto ben dotati di servizi e ben amministrati.

Nei comuni della pianura bolognese questi aspetti positivi contrastano con una inadeguata rete di comunicazioni, perché i collegamenti ferroviari sono vecchi e scadenti, mentre quelli stradali sono insufficienti e intasati. E contemporaneamente l'originaria politica di decentramento delle funzioni di eccellenza, si è completamente rovesciata, sostituita negli ultimi anni da un deliberato accentramento, che impoverisce la periferia metropolitana e rende il centro congestionato, inefficiente ed ecologicamente degradato. Contro questa situazione di squilibrio metropolitano, ha decisamente reagito l'Amministrazione Provinciale, che nel 2004 ha adottato un Piano Territoriale di Coordinamento, basato su una esplicita strategia alternativa e sulla nuova legge regionale, modello di urbanistica riformista.

La nuova strategia bolognese è quella di lavorare per un'Area Metropolitana dove si affermi il riequilibrio delle trasformazioni territoriali; decentrando lungo le linee del Servizio Ferroviario Metropolitano – che a Bologna è lentamente in corso di realizzazione, sulle numerose linee ferroviarie esistenti – le principali funzioni di eccellenza che congestionano il capoluogo e potrebbero, invece, arricchire di attività direzionali i centri periferici. L'adozione del Piano Provinciale per l'Area Metropolitana, ha stimolato 14 comuni della pianura organizzati in due Associazioni, a darsi un Piano Intercomunale, che rappresenti lo strumento attuativo della strategia territoriale della Provincia. I 14 comuni contano insieme 120.000 abitanti, pari ad un terzo del capoluogo e si considerano congiuntamente "municipi-quartieri" della "città della pianura"; proponendosi di trasformare Bologna in una "città di città", realizzando in tal modo l'obiettivo di un'Area Metropolitana policentrica riequilibrata.

L'operazione non è certamente agevole, perché si tratta di cambiare radicalmente la politica accentratrice sviluppata per anni a Bologna, dalla Fiera e dal sistema ospedaliero, dalla cittadella giudiziaria e dalla Università. Ma anche perché gli investimenti per la realizzazione del Sistema Ferroviario Metropolitano stentano ad arrivare; pur se l'orientamento urbanistico già definito dai comuni associati nel Piano Intercomunale, è quello di favorire con i nuovi insediamenti in modo assolutamente prevalente gli intorni delle stazioni esistenti e progettate per il sistema ferroviario. Operazione difficile, anche perché nei comuni della pianura resta latente una certa predisposizione a preferire lo statu quo, in centri abitati ricchi di servizi e di buon livello ambientale, rifiutando di aprirsi ad un nuovo modello di vita metropolitano. Comunque, almeno in via di principio, la visione centralizzatrice bolognese, che considerava i centri periferici del sistema subalterni e da gestire i termini coloniali, è stata sconfitta; e la strada riformista si apre nuovamente per l'urbanistica bolognese.

Forse più sorprendente per me, è la nuova esperienza che faccio collaborando ad un piano di area vasta nel profondo sud, il Piano Strutturale Metropolitano di Potenza. In questo caso il termine "metropolitano" scelto dagli Amministratori, è volontariamente emblematico; perché si tratta di 10 Comuni che complessivamente superano di poco i 100.000 abitanti; concentrati per quasi 2/3 nel capoluogo. La cosa che più mi ha sorpreso, però, è stata la forte diffusione di residenze nella zona agricola di Potenza, che ospita oltre 1/4 di tutta la popolazione comunale; una percentuale più elevata di quella riscontrata in molte campagne del Veneto, formatasi questa, per altro, in condizioni orografiche collinari piuttosto accidentate, che rendono il fenomeno ancor più negativo.

Anche questa è la causa che ha stimolato l'iniziativa potentina, ma ancor più imperativa ho trovato a Potenza la spinta a prendere atto, che il governo del territorio all'interno del singolo Comune, è oggi sempre più impossibile. Il mercato immobiliare ha, infatti, imposto a buona parte degli italiani di risolvere i propri problemi abitativi all'esterno delle città grandi, medie e piccole, dove spesso lavorano e che usano per soddisfare le loro esigenze più complesse; e diventa, quindi, sempre più comprensibile che le istituzioni pubbliche locali, si propongano di affrontare il processo di disaggregazione insediativa, tentando di governare in modo coordinato la dispersione territoriale in atto, che lo Stato centralmente non prende neppure in considerazione.

L'operazione potentina viene affrontata utilizzando per la prima volta nel Mezzogiorno una legge urbanistica regionale dal modello riformista. Così, come succede nella Pianura bolognese, il Piano Strutturale a Potenza non è prescrittivo, cioè non produce automaticamente rendita urbana; ma è al contrario programmatico e affida l'attuazione al Piano Operativo quinquennale, questo sì prescrittivo, che valorizza soltanto i suoli immediatamente utilizzati, eliminando in tal modo le rendite di attesa. La gestione dell'edilizia esistente, è infine affidata --

come in Emilia Romagna -- al Regolamento Urbanistico, la cui normativa è direttamente conformativa dei diritti delle proprietà

Un altro significativo elemento di analogia fra le due operazioni così diverse, è costituito dal tentativo di affidare un ruolo determinante nella riorganizzazione territoriale al sistema ferroviario cadenzato con funzioni metropolitane; che in entrambe i casi si propone di riutilizzare la rete esistente statale e in concessione. Se questi tentativi avranno successo, il trasporto collettivo su ferro è destinato a svolgere un ruolo decisivo per la trasformazione del territorio interessato.

Piano comunale per Roma metropolitana.

Certamente, però, il mio più clamoroso, ma anche anomalo recente incontro con la metropolizzazione, è quello che riguarda il Comune di Roma. Insisto sul termine "anomalo", perché il caso di Roma, tanto per cominciare riguarda un'Area Metropolitana che si sviluppa -- per ora almeno -- tutta all'interno dei confini municipali della città. Avevo lasciato Roma 45 anni fa con 1.700.000 abitanti, praticamente tutti localizzati al centro dell'immenso territorio comunale, in circa 70 chilometri quadrati urbanizzati, sui 1.500 chilometri quadrati della superficie totale di allora. Non mi stanco mai di ripetere che Roma ha una superficie municipale più ampia di quella della provincia di Milano o della provincia di Napoli; nelle quali, però, abbondano antichi centri storici come Legnano e Abbiategrasso (Monza da qualche tempo è diventata a sua volta provincia), o come Pozzuoli e Torre del Greco.

Nel 1960 l'abitato della Capitale era ancora circondato dall'Agro Romano, l'antica campagna priva di centri abitati anche modesti; se la scelta di allora fosse stata quella proposta dal Piano Intercomunale, cioè di un sistema metropolitano esteso su almeno 4.000 chilometri quadrati, il destino urbanistico -- e certo non solo urbanistico -- di Roma, sarebbe cambiato radicalmente. Oggi, invece, con una popolazione effettiva che non supera i 3 milioni di abitanti, Roma ha ramificato i suoi quartieri, legali, ma anche abusivi, su un'area di almeno 400 chilometri quadrati urbanizzati, in modo tale che dell'antico Agro, sono rimasti intatti pochi, anche se consistenti, brandelli; e i 1.300 chilometri quadrati a cui si è ridotta la superficie comunale dopo il distacco di Fiumicino, sono di fatto largamente compromessi da una urbanizzazione più disarticolata che diffusa.

Di fatto, poco più di un milione di abitanti che hanno fatto crescere la popolazione romana in 45 anni, hanno occupato oltre 330 chilometri quadrati di campagna; ad una crescita demografica di circa i 2/3, ha però corrisposto una crescita edilizia che ha moltiplicato quasi per 6 la superficie urbana. Certo anche Parigi è cresciuta in questi anni; ma nei 100 chilometri quadrati del Comune (sì, Parigi è così piccola) la popolazione è scesa da 3 milioni di abitanti a poco più di 2. E intanto nei tre Dipartimenti (che sono le Province francesi) dell'area parigina, vivono oggi oltre 6 milioni di abitanti, su un'area che è appena poco più della metà di quella del Comune di Roma. Mentre nei 1.600 chilometri quadrati della Grande Londra, vivono oggi 8 milioni di persone, amministrate però da ben 33 Comuni. Londra e Parigi sono, dunque, due aree metropolitane classiche, per ciò che sono oggi e per come sono cresciute per diventarlo. Roma è, invece, qualcosa di molto diverso: è un'area metropolitana, cresciuta all'interno di un solo, estesissimo comune.

Roma in questi 40 anni ha, dunque, subito un forte processo di diffusione insediativa, partita dal Centro Storico e dal centro secondario dell'EUR; ma gli insediamenti protagonisti di questa diffusione, non sono cresciuti secondo il modello classico parigino intorno agli antichi borghi della "banlieue", prima contadini e poi industriali. Gli insediamenti romani sono cresciuti in totale disordine disseminati sul territorio, in gran parte indotti da scelte di piano sbagliate, o trainati da finanziamenti per l'edilizia pubblica e infine per circa 1/4 abusivi. Tali insediamenti rimasti per molti anni ancorati alla caratteristica del "quartiere dormitorio", hanno poi lentamente preso ad ospitare localizzazioni produttive industriali, ma anche terziarie.

Fino a quando si è scoperto che questa disarticolata periferia ha letteralmente cambiato il volto di Roma; dove sul terziario pubblico dei ministeri di una volta, prevalgono oggi il terziario privato diffuso e quello commerciale, insieme ai quali una capillare localizzazione di piccole industrie, contribuisce alla formazione di un PIL che in valori assoluti ormai supera quello di Milano. E tutto questo è successo in un'area vasta, che non offriva poli originari intorno ai quali far crescere i nuovi tessuti misti produttivo-residenziali; dando luogo, in conclusione, ad un assetto territoriale totalmente disordinato, senza neppure quel modello gerarchico, che il

classico disegno metropolitano ci aveva abituato a conoscere. Dunque, quello romano è un sistema metropolitano "anomalo".

Intanto la legislazione italiana sulla suddivisione amministrativa ed elettiva in Circoscrizioni di tutti i maggiori Comuni, ha creato inevitabilmente a Roma le premesse di un processo inverso rispetto a quello classico metropolitano; quest'ultimo, infatti, tende a coordinare l'amministrazione dei diversi Comuni, che si sono sviluppati in modo da formare tutti insieme una "metropoli". A Roma la metropoli è, invece, nata all'interno di un solo immenso Comune e il modello metropolitano anomalo, tende a valorizzare l'amministrazione locale delle singole componenti che oggi non esiste; perché quella generale metropolitana non è da creare, ma esiste già, proprio ad opera del vastissimo Comune. Scomponendo l'unica istituzione monolitica e non aggregando le tante istituzioni da comporre insieme. Al punto che, con un tipico comportamento all'italiana, a Roma hanno preso a chiamare "Municipi" le Circoscrizioni, anche se queste sostanzialmente restano tali.

È stato inevitabile che all'interno delle 19 Circoscrizioni (erano 20, prima del distacco di Fiumicino), nascesse la ricerca di poli centrali da creare artificialmente, perché quelli naturali non esistevano; e l'urbanistica romana ha lavorato in profondità alla ricerca delle "centralità" latenti da valorizzare, finché si è affermata la strategia delle "nuove centralità", che rappresenta la vera, straordinaria novità del piano urbanistico di Roma adottato nel 2003. Perché la strategia delle "nuove centralità" è la chiave della "trasformazione territoriale" proposta per Roma. Quella cioè di correggere l'anomalia di un sistema metropolitano, nel quale non esistono centri periferici storici da valorizzare per avanzare sulla strada del riequilibrio territoriale; sottraendo funzioni di eccellenza al polo centrale da decongestionare e rafforzando, appunto, le numerose localizzazioni periferiche.

Il modello romano che suggerisce la formazione di nuove centralità, tende a rafforzare la stessa identità delle nuove formazioni municipali che dovrebbero nascere sulle attuali circoscrizioni; materializzandone il polo di maggiore aggregazione fisica, in un tessuto oggi indifferenziato, di cui si vuole, invece, valorizzare nuove localizzazioni di eccellenza. In qualche modo è un tema analogo a quello che si pone in aree dove la diffusione insediativa si è manifestata in modo disperso, in centri di modesta entità che non fanno parte di un sistema metropolitano classico (il caso di molte zone del Veneto); perché anche in quel caso, si pone il problema di individuare nuove centralità, capaci di creare nuovi disegni metropolitani.

Metropolizzazione e cura del ferro

Anche a Roma il supporto decisivo per la crescita delle nuove centralità e del sistema "metropolitano comunale", è naturalmente quello della "cura del ferro", parola d'ordine che non a caso è nata proprio a Roma. Non voglio addentrarmi in questa sede nella questione della clamorosa carenza di finanziamenti che caratterizza i trasporti su ferro nazionali e metropolitani in Italia, se non per ripetere che, perdurando questa carenza, l'economia del Paese in generale e non soltanto le condizioni di vita dei suoi cittadini, saranno in futuro gravemente penalizzati. Fatta questa premessa, mi sembra utile ricordare che a Roma si è proposta, per la prima volta in Italia, l'integrazione della strategia urbanistica con l'uso di linee metropolitane cadenzate, che sfruttano la rete ferroviaria esistente.

Per la verità il modello che risale alle S-bahn tedesche, era stato proposto per la prima volta in Italia a Milano; dove, però, del modello tedesco è stato applicato soltanto il "passante ferroviario centrale", creato per collegare due stazioni esistenti periferiche. Sicché, il passante realizzato dopo 30 anni di discussioni e di lavori, a Milano rende più raggiungibile il Centro Storico e funziona un po' come una nuova linea di metrò. Per Roma, invece, si è scartata la scelta di un passante centrale e si è sfruttata la cintura ferroviaria, per far scorrere ad ovest, a sud e ad est, linee tangenziali al centro, che raggiungono sempre comuni esterni al comune metropolitano.

In pochi anni si è, quindi, passati a Roma, dalla scelta strategica alla realizzazione del servizio, collegando tra l'altro l'aeroporto intercontinentale di Fiumicino con la Stazione centrale, mentre a Milano la Stazione centrale non è ancora collegata con l'aeroporto della Malpensa. Certo, la carenza di finanziamenti, ha per ora impedito di chiudere a Roma la cintura ferroviaria a nord e di realizzare i collegamenti con le linee del quadrante regionale sud, operazioni indispensabili – tra l'altro – ad aprire concretamente il discorso sull'Area Metropolitana al territorio provinciale, discorso che è affidato in larga misura all'esistenza di un sistema di trasporti ferroviari cadenzati.

Le difficoltà che ancora nel 2005 ritardano la conclusione dei lavori per il piano di Roma adottato nel 2003, lasciano per ora in sospeso i destini urbanistici ed operativi della metropoli comunale romana; così come, del resto, sono tutti da verificare i possibili destini della metropoli provinciale bolognese. Delle quali metropoli, a Roma, a Bologna e perfino a Potenza, per ora, ci si può solo servire per esemplificare l'esposizione sui processi in atto della metropolizzazione. Il richiamo che, in tutti i casi, ho fatto alla questione delle infrastrutture ferroviarie, è servito giustamente a sottolineare che – oggi più che mai – i trasporti di massa su ferro, rappresentano il fattore assolutamente decisivo per la formazione di strutture metropolitane efficienti ed equilibrate.

Come validamente dimostra l'esempio di una decina di sistemi metropolitani che si sono sviluppati in Germania negli ultimi trent'anni, proprio con il sostegno consistente del trasporto di massa assicurato dalle S-bahn. Giustamente l'Istituto Nazionale di Urbanistica, scegliendo il tema per il suo XXV congresso, si è orientato a privilegiare proprio il rapporto fra gli assetti metropolitani e gli indispensabili sostegni infrastrutturali

Trasformazioni socioeconomiche e governo del territorio

In effetti, concludendo, credo di poter dire che la letteratura italiana sulla materia di cui questo scritto fa parte – sia essa quella prevalente, che io definisco metodologica, o sia quella da me preferita che è più basata su concrete esperienze di piano –, può essere considerata alla pari della letteratura europea con la quale si confronta. Purtroppo però, questa parità non si verifica più quando entriamo nel campo delle attuazioni, cioè per tutto ciò che riguarda il governo sul territorio delle trasformazioni economiche e sociali del Paese. Le valutazioni che ho qui proposto e le esperienze che ho ricordato, mi spingono allora, all'interno della disciplina, ad orientare oggi la pianificazione urbanistica, verso i livelli di area vasta -- i piani intercomunali e ancor più i piani di coordinamento provinciali --, quale strumento istituzionale indispensabile a cogliere e a governare i fenomeni sul territorio. Naturalmente utilizzando un modello di piano che sia attuale e capace di ridurre drasticamente le rendite di attesa; eliminando la prescrittività del piano strutturale comunale, da rinviare al piano operativo quinquennale.

E insieme vorrei che fosse affrontata, finalmente, l'organica carenza italiana di finanziamenti per interventi programmati sul territorio. Con scelte nazionali che operino preliminarmente per ridurre il debito pubblico, la cui esorbitante dimensione sottrae all'Italia gran parte delle risorse altrove disponibili. Selezionando, però anche, realisticamente, a tutti i livelli, i finanziamenti pubblici e privati esistenti, per non disperdere le iniziative -- destinate altrimenti, spesso a non concludersi mai -- e facendo un uso coraggioso e programmatico delle priorità individuate.

L'obiettivo generale dovrebbe essere, quindi, in sostanza, quello di rovesciare la storica disattenzione italiana ai problemi del governo territoriale, garantendo finalmente la partecipazione attiva della società, alle scelte che riguardano le ricadute spaziali delle proprie trasformazioni.

CITTA' SENZA CULTURA

Una intervista sull'urbanistica di Federico Oliva a Giuseppe Campos Venuti
Editori Laterza

Perché la città di oggi è così brutta? E cosa vuol dire brutto e bello quando si parla di città e territorio? E a chi devono essere attribuite le responsabilità di una così insoddisfacente situazione attuale? Ai politici, agli imprenditori, ai proprietari delle aree, agli architetti e agli urbanisti? Sono queste le prime domande dell'intervista fatta ad uno dei protagonisti principali della vicenda urbanistica italiana, la cui eccezionale esperienza dovuta ad un'intensa attività di urbanista, di intellettuale, di docente universitario e anche di amministratore pubblico, consente di comprendere in profondità i caratteri delle trasformazioni urbane e territoriali italiane degli ultimi cinquanta anni, le cause che le hanno prodotte, le risposte che hanno saputo dare la politica, la cultura e la stessa urbanistica, ma anche gli errori commessi e le scelte sbagliate. La conclusione è che in Italia manca una cultura della città.

Evitando ogni aspetto biografico, il testo ripercorre mezzo secolo di esperienze urbanistiche vissute dall'intervistato, che si è misurato con i problemi delle città e del territorio sforzandosi sempre di conservare una posizione riformista, anche se consapevole di essere spesso contro corrente, ma ritenendo di offrire comunque un contributo utile, anche se il più delle volte solo per la discussione sulla cultura della città. Nei diversi capitoli in cui il testo è stato suddiviso per rendere più chiaro il ragionamento, le problematiche emergenti dell'urbanistica italiana sono quindi sviluppate cercando di evidenziarne gli elementi fondamentali di conoscenza, per poter suggerire, lontano da ogni impostazione ideologica spesso additata come una delle cause principali dei vari insuccessi, le soluzioni praticabili; in un'ottica, quindi, realmente riformista.

Nel testo si evidenzia quindi il peso negativo che ha avuto e che continua ad avere la rendita fondiaria nell'economia italiana in generale e nello sviluppo delle città e del territorio in particolare, un peso assai più rilevante che negli altri paesi europei con i quali l'Italia deve confrontarsi. Anche perché nel nostro paese non si è mai voluta affrontare una effettiva riforma della legge urbanistica, dopo la sconfitta che le forze politiche e culturali riformiste subirono nel 1963, quando sarebbe stato ancora possibile garantire un diverso sviluppo urbano e territoriale. E proprio partendo da quella sconfitta, l'intervista sottolinea come la società italiana, in realtà, non ami l'urbanistica, come dimostrano la riduzione del suo insegnamento nelle scuole di architettura, o la maggiore attenzione che i media dedicano alle *star* dell'architettura piuttosto che agli sforzi degli urbanisti; e infine il favore politico che hanno incontrato i vari condoni edilizi attuati negli ultimi venticinque, fino all'entusiasmo dimostrato per il cosiddetto (e abominevole) "piano - casa" proposto dal *premier* nel 2008.

Tuttavia, l'intervistato non si limita ad evidenziare limiti e criticità di quanto avvenuto, ma dirige l'attenzione del lettore sui caratteri attuali delle trasformazioni territoriali italiane, sulla metropolizzazione della città e del territorio che configura una nuova dimensione della città contemporanea, nuovi squilibri e nuove criticità. A questi solo il piano può mettere rimedio, ma a condizione che si tratti di un piano radicalmente rinnovato nella forma e nei contenuti, come quello proposto dalle leggi di alcune Regioni dietro una sollecitazione culturale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, dopo che nel

2001 una riforma costituzionale ha assegnato ad esse la responsabilità legislativa in materia di "governo del territorio". Mentre, quando il centro sinistra aveva la maggioranza parlamentare, non è stato capace di approvare la corrispondente riforma nazionale, che avrebbe dovuto inoltre inquadrare a livello territoriale le problematiche ambientali e paesistiche, oggi al centro di un rinnovato interesse dei media e dell'opinione pubblica, ma anche quelle idrogeologiche ed energetiche. Non poteva mancare il richiamo severamente critico per gli interventi sbagliati dopo il terremoto de L'Aquila; e anche per questi è suggerita la concreta alternativa che si doveva praticare.

L'ultimo capitolo dell'intervista, dal titolo significativo "Conoscere per governare", che evidenzia tutta la carica riformista del testo alternativa ad ogni deriva ideologica, è interamente dedicato alle proposte, a cosa quindi si dovrebbe fare per rimontare una china che, comunque, appare assai ardua. Da un lato, si sollecitano i riformisti, politici, intellettuali e tecnici, a non abbandonare la riforma degli strumenti e delle modalità della pianificazione, ma anche a non appiattirsi solo su di essa, senza dimenticare la riforma strutturale che un moderno governo della rendita fondiaria comporta, con una radicale revisione quindi della fiscalità locale, fino ad oggi assente dalle problematiche territoriali, quando non utilizzata addirittura per aggravarne i problemi.

Dall'altro lato, si sottolinea come accanto al tema della riforma sia necessario affrontare almeno tre questioni cruciali per il territorio italiano, sempre partendo dalle conoscenze e dalla possibilità quindi di risolvere i problemi, attraverso tre leggi programmatiche di "politica urbanistica". Il primo provvedimento deve riguardare la mobilità, per risolvere lo storico svantaggio delle nostre città e del nostro territorio rispetto ad una mobilità di massa, efficiente e sostenibile, assolutamente necessaria per affrontare le problematiche più attuali della metropolizzazione. Il secondo provvedimento dovrà invece essere finalizzato al contenimento del "consumo di suolo", un tema di grande attualità ma anche una patologia reale del nostro territorio al di là delle troppo quantificazione ideologiche enunciate negli ultimi tempi, aggravate spesso da un diffuso "analfabetismo statistico"; un provvedimento che significa, innanzitutto, contrastare con forza la diffusione e la dispersione insediativa con strumenti adeguati che solo lo Stato può mettere in campo, al di là del contributo che la pianificazione può e deve dare. Il terzo provvedimento dovrà, infine, riguardare l'edilizia residenziale sociale, il cui fabbisogno reale è crescente e di notevolissime dimensioni coinvolgendo almeno un milione di famiglie e per la quale lo Stato deve tornare a stanziare, come negli anni dell'espansione urbana, le necessarie risorse, senza dimenticare il contributo che anche i privati possono dare su questo tema, grazie anche ad alcune recenti innovazioni che l'urbanistica riformista ha saputo conquistare.

f. **La città contemporanea**

La città italiana si è profondamente modificata in questi ultimi vent'anni a causa del processo di metropolizzazione, che ormai non riguarda solo le poche grandi aree metropolitane, ma tutto il sistema insediativo con limitate eccezioni. Si è formata così una nuova città, la cui dimensione geografica non corrisponde più a quella amministrativa, nella quale accanto ai nuclei storici, ai tessuti consolidati e alle periferie pubbliche e private, si sono aggiunte nuove aree urbanizzate a bassa densità, che anche senza una contiguità diretta ne sono parte integrante.

Si tratta di una nuova città caratterizzata da nuovi squilibri territoriali, da nuovi fenomeni di congestione e da una generale situazione d'insostenibilità, causata da crescente consumo di suolo e, soprattutto, dall'aumento del traffico motorizzato individuale, unica soluzione di mobilità possibile per i territori della diffusione insediativa che ne fanno parte.

Nonostante questi elementi di criticità, la città contemporanea non rallenta la propria capacità di attrazione e non diminuisce la propria forza: nonostante le molte contraddizioni è ancora il luogo dove la maggioranza della popolazione vuole vivere, dove si concentrano i fenomeni migratori, come testimonia l'aumento costante della popolazione urbana nel mondo ed anche nel nostro Paese, dove nuovi abitanti sperano di trovare una casa, un lavoro, una vita migliore rispetto a quella del loro luogo di origine. Dopo la breve crisi conseguente alla fase più acuta delle trasformazioni economiche e produttive nella parte finale del XX secolo, con l'aumento del settore terziario e la diminuzione di quello secondario oggetto di un rilevante processo di delocalizzazione anche internazionale, la città contemporanea italiana ed europea ha ricominciato a crescere con una grande intensità, superiore per occupazione territoriale a quella che si era manifestata nella fase dell'espansione urbana.

2. **La qualità della città contemporanea**

La città contemporanea e, in particolare quelle identificabili nelle sue parti più recenti, conseguenti alla fase di espansione e a quella della metropolizzazione in atto, è una città senza qualità. Ciò a causa della bruttezza prevalente delle architetture, dell'inefficienza e del cattivo funzionamento dei servizi che non soddisfano le necessità dei cittadini (a partire dall'edilizia sociale), della sostanziale mancanza di una mobilità che garantisca le esigenze degli stessi e che sia, al contempo, sostenibile, delle sempre più rilevanti problematiche legate alla sicurezza e, infine, della carenza, o della presenza episodica, dello spazio pubblico, cioè dell'elemento che ha sempre rappresentato uno dei contenuti fondamentali delle città.

I tradizionali luoghi dell'incontro e della socialità collettivi, tipici della città storica e di quella consolidata, le strade, i parchi, le piazze, le grandi attrezzature urbane della mobilità, del commercio, della cultura, non sono ormai presenti che in misura assolutamente ridotta e in qualità del tutto insoddisfacente nella periferia metropolitana, mentre nella ancora più recente città metropolizzata lo spazio pubblico è ridotto alle grandi attrezzature del commercio e dell'intrattenimento e alle reti infrastrutturali della mobilità, automobilistica e, in misura assai minore, ferroviaria.

Agli elementi di degrado fisico ed ambientale dovuti alla cattiva qualità urbanistica delle periferie metropolitane e al caos della diffusione insediativa, si aggiungono gli elementi del degrado sociale dovuti alla quasi generalizzata mancanza di politiche di inclusione, di fronte a fenomeni migratori sempre più intensi, nonostante i tentativi, scarsamente efficaci, di regolazione. Tra i problemi sociali più acuti torna alla ribalta quello della casa, nonostante le rilevantissime dimensioni del patrimonio edilizio nazionale e l'aumento della proprietà familiare dell'abitazione: cresce una nuova domanda di edilizia sociale, cioè di edilizia in affitto a canone sociale, diretta alle fasce economicamente e socialmente più deboli della popolazione, i giovani, gli anziani e gli immigrati.

3. **Un progetto per la città contemporanea**

Affrontare con efficacia temi e problematiche della città contemporanea rappresenta una sfida formidabile per l'urbanistica. Se il piano come principale strumento d'intervento non ha alternativa e se la sua rinnovata forma strutturale – operativa, pur da consolidare, deve essere necessariamente confermata, deve tuttavia esserne cambiata la scala per l'inadeguatezza di quella comunale e devono intervenire nuovi contenuti, con mobilità, energia e ambiente primi fra tutti.

In generale, si può affermare che il piano della città metropolizzata deve essere il *piano della riqualificazione generalizzata*, finalizzato a recuperare quella qualità che la città metropolizzata non ha mai avuto; un piano che deve operare quindi sulla città esistente, sulle sue tante parti da trasformare, sostituire, completare; un piano che non deve più mettere in discussione e consumare il territorio agricolo (per non parlare di quello naturalistico, da valorizzare in quanto tale e come elemento fondamentale della rete ecologica) e che in questo senso può essere definito a *consumo zero*, perché può lavorare sui tanti *brownsfields* che la città metropolizzata presenta, assai più estesi di quelli della città della trasformazione; un piano il cui presupposto è una rete di mobilità estesa e sostenibile, che privilegia il trasporto collettivo, riducendo il peso insopportabile di quello automobilistico individuale.

In altre parole, il progetto territoriale per la città metropolizzata deve quindi basarsi su un nuovo sistema della mobilità, di massa e sostenibile, su una rete ecologica relativa a tutto il territorio e che legghi le aree a maggiore valenza naturalistica con quelle a valenza ambientale prodotte anche dalla trasformazione, da un nuovo spazio pubblico legato a nuove polarità e centralità come elementi fondamentali di una strategia di riequilibrio territoriale, da un sistematico e minuzioso intervento di riqualificazione dei tessuti esistenti, che non escluda anche interventi di sostituzione edilizia (demolizione e ricostruzione), anche per migliorare le prestazioni energetiche della città.

Si prospetta quindi una quarta generazione dell'urbanistica italiana, caratterizzata da una strategia tanto chiara, quanto difficile da mettere in atto, soprattutto per le ingenti risorse finanziarie alle quali deve fare riferimento. A questo proposito bisogna porsi il problema fondamentale su quali possano essere le risorse sulle quali basare un complessivo governo del territorio. La "legge sui principi generali", della cui necessità l'INU è sempre convinto, non riguarda queste problematiche; ad essa lo Stato dovrà affiancare, e questa deve diventare una rivendicazione dell'INU per i prossimi anni, alcune leggi di "politica urbanistica" sulle competenze che lo riguardano e, in particolare sulla mobilità, sulla stabilità del suolo e l'equilibrio idrogeologico, sulla casa sociale; senza dimenticare una nuova fiscalità relativa anche alle questioni strutturali delle trasformazioni territoriali. Altre risorse specifiche devono invece giungere dalle Regioni, per consentire l'attuazione delle stesse leggi regionali di governo del territorio.

Le risorse più importanti per la creazione del nuovo spazio pubblico della città metropolizzata e, più in generale per la costruzione della "città pubblica", non potranno tuttavia che provenire dalla stessa pianificazione, secondo il modello che è stato adottato e sperimentato negli ultimi anni e che deve essere oggi rivisto, alla luce delle nuove condizioni economiche della società.

4. Nuove risorse per l'urbanistica

La riforma urbanistica, nelle sue intenzioni generali e nelle declinazioni regionali, ha scelto la perequazione urbanistica come modalità ordinaria per l'attuazione dei piani, utilizzando anche modalità compensative, sia per l'acquisizione delle aree pubbliche; sia per gestire le previsioni (diritti) pregresse, sia per delineare una strategia di incentivi, utili soprattutto per gli interventi di riqualificazione. Si è trattato di una scelta necessaria, per l'impossibilità pratica di ricorrere all'esproprio, impossibilità ormai sempre più evidente, senza alcuna preclusione di carattere ideologico. Anche questa soluzione deve essere necessariamente confermata, non essendo intervenute particolari novità in merito: le incertezze della giurisprudenza hanno tuttavia fatto emergere la necessità di una norma statale che rafforzi questo strumento, oltre a quanto previsto dalle legislazioni regionali.

La nuova pianificazione delineata dalla riforma ha dunque messo a punto un meccanismo di pianificazione-attuazione strutturato essenzialmente sulle strategie pubbliche delineate dalla pianificazione strutturale e sulla sempre più ampia partecipazione degli operatori privati a quella operativa; all'interno di questo meccanismo sono state reperite le risorse per la città pubblica, in un processo anche negoziale che incrementava le stesse rispetto al gettito, sempre insufficiente, degli oneri di concessione. Finché il mercato ha garantito una forte dinamicità del settore immobiliare, le risorse per la città pubblica, nonostante l'uso parzialmente distorto degli oneri di concessione, sono state notevoli e comunque tali da consentire interventi rilevanti e di qualità, almeno nelle situazioni meglio gestite. Con l'insorgere della crisi economica e finanziaria che ha colpito duramente il settore immobiliare, questo processo ha subito un forte rallentamento, fino ad arrestarsi in molti casi. Inoltre le dimensioni del patrimonio immobiliare italiano, lo stock ancora disponibile e i progetti in corso, collegati alla situazione socio-economica del Paese, sono tali da far riflettere sulla reale possibilità che si possa ripetere in futuro una situazione analoga e sulla reale consistenza dei possibili margini derivanti da nuovi interventi.

Questa situazione strutturale, appena abbozzata, deve essere approfondita e tale approfondimento, che deve coinvolgere non solo gli urbanisti, ma anche gli economisti, i fiscalisti e i sociologi (per citare solo le conoscenze più importanti) può già indirizzare la riflessione che si svolgerà al XXVII Congresso INU di Livorno ed esserne uno dei temi portanti. Accanto ad essa, altri due temi possono essere sviluppati attorno alla problematica generale delle risorse per la "città pubblica": quello degli oneri di concessione, della loro dimensione e soprattutto della necessità che siano finalizzati esclusivamente agli scopi per i quali sono stati istituiti; quello delle modalità di controllo e di redistribuzione della rendita urbana, che in Italia ha raggiunto i massimi livelli rispetto all'Europa e che rappresenta una ricchezza quasi interamente privatizzata e sottratta agli investimenti produttivi. Quest'ultima considerazione coinvolge anche la più ampia problematica del regime giuridico degli immobili e dei diritti edificatori, la cui natura come effetto di una "conformazione pubblica" è ormai presente nel nostro ordinamento, ma è ancora in bilico rispetto al più tradizionale approccio di "inerenza" degli stessi nella proprietà immobiliare (da questo punto di vista la "legge sui principi fondamentali" potrebbe fornire un importante contributo, fino ad oggi non sollecitato).

Questi sono i temi fondamentali che potrebbero essere messi al centro del prossimo Congresso INU. Essi sono riassumibili sotto un titolo generale che potrebbe essere: "la città pubblica: qualità degli interventi e risorse per la sua costruzione".

Giuseppe Campos Venuti (Roma 1926). Dopo aver partecipato alla Resistenza si laurea in architettura a Roma, dove inizia l'insegnamento dell'urbanistica. È stato Assessore all'urbanistica nel Comune di Bologna dal 1960 al 1966, poi dal 1970 al 1975 Consigliere Regionale dell'Emilia Romagna. Ordinario di urbanistica dal 1968 al 2001 nella Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano, nel 1984 è stato *visiting professor* a Berkeley, nell'Università di California.

Dal 1990 è Presidente Onorario dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, di cui dal 1992 al 1993 è stato Presidente effettivo. Nel 1996 ha ricevuto la Laurea HC dall'Università di Valladolid. Dal 2000 al 2001 è stato Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Consulente di numerosi piani urbanistici, primi fra i quali Roma e Madrid e, fra gli altri, Bologna, Firenze, Modena, Reggio Emilia, Rimini, Pavia, Ancona, Padova, La Spezia, Piacenza, Cuneo, Ivrea e Potenza; è stato anche consulente di piani di area vasta a Perugia, Pesaro - Urbino, Forlì - Cesena, nella Pianura bolognese e del Piano Paesistico della Regione Emilia Romagna. Attualmente è consulente per i nuovi piani di Rimini e Cerna.

Autore di numerosi saggi e testi, spesso tradotti all'estero, fra i quali: *Amministrare l'urbanistica* (Einaudi, 1967), *Urbanistica e austerità* (Feltrinelli, 1978), *Urbanistica incostituzionale* (Marsilio, 1980), *La terza generazione dell'urbanistica* (Franco Angeli, 1987), *L'urbanistica riformista* (con F. Oliva, Etas libri, 1991), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942 - 1992* (con F. Oliva, Laterza, 1993).

Federico Oliva (Viggiù, 1945). Si laurea in architettura a Milano dove inizia l'insegnamento dell'urbanistica come assistente di Campos Venuti. Dal 1978 al 1983 è stato Assessore all'urbanistica del Comune di Pavia. Ordinario di Urbanistica dal 1999 presso la Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano, ha insegnato anche presso la Facoltà d'ingegneria di Ancona dal 1987 al 1990.

Dal 2006 è Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Consulente di numerosi piani urbanistici tra i quali quelli di Piacenza, Reggio Emilia, Ivrea, La Spezia, Cuneo, Roma, Carrara, Lodi, Padova, Potenza e Vigevano; è stato anche consulente di piani d'area vasta a Pesaro - Urbino, Perugia, Forlì e Cesena, Piacenza. Attualmente è consulente del piano di Lodi e di quello provinciale di Matera.

Autore di numerosi saggi e testi, alcuni dei quali tradotti all'estero, tra i quali: *L'urbanistica riformista* (con G. Campos Venuti, Etas libri, 1991), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942 - 1992* (con G. Campos Venuti, Laterza, 1993), *La riforma urbanistica in Italia* (con P.L. Mantini, Pirola - Il Sole 24 ore, 1996), *La progettazione urbanistica* (con P. Galuzzi e P. Vitillo, Maggioli Editore, 2002), *L'urbanistica di Milano* (Hoepli, 2002).