

XXIV Congresso
Milano, 26-27-28 giugno 2003

Città e regioni metropolitane in Europa
Strategie, politiche e strumenti per il governo della complessità

Prima sessione: "Mobilità, logistica e riconversione urbana"
Relazione introduttiva di Franco Migliorini

Urbanistica e trasporti

Nella tradizione dell'INU il tema dei trasporti e della mobilità ha sempre suscitato circoscritti interessi e scarsi entusiasmi in quanto materia ritenuta specialistica, settoriale e dunque ancillare rispetto alla tradizione centrale "nobile" della nostra disciplina, come qualcosa che finiva per schiacciarsi troppo sulla politica delle infrastrutture e dei lavori pubblici.

Questo riflette e assorbe, al tempo stesso, la forte separazione istituzionale e amministrativa che esiste tra territorio e trasporti, a tutte le scale e in tutte le sedi, cui offre un buon contributo la frantumazione tematica e amministrativa intrinseca allo stesso settore del trasporto e delle infrastrutture.

In sostanza, un matrimonio difficile e senza slanci quello fra urbanistica e trasporti, fatto più di diffidenze che di abbracci, troppo spesso risolto in prassi empiriche, locali e circoscritte (quasi matrimoni di necessità), che non in unioni felici e prolifiche di buoni esempi e di migliori applicazioni.

Tutto ciò ha nuociuto ad entrambi i settori: all'urbanistica che non ha introiettato fino in fondo il ruolo svolto dal trasporto nell'influenzare la crescita urbana contemporanea, sotto la spinta incontenibile del mercato della mobilità, urbana e territoriale. Al trasporto, che ha proceduto risolvendo separatamente e occasionalmente i propri problemi con una ottica settoriale, forte degli interessi rappresentati, ma troppo spesso alla ricerca di rimedi dettati dalle emergenze piuttosto che di soluzioni funzionali integrate e ispirate al lungo periodo.

Se volessimo concludere, limitandoci a constatare ciò che è evidente, cioè il sommarsi di ritardi culturali e di frantumazioni amministrative, resteremmo però nel solco di una tradizione frustrante e lamentosa, fatta di recriminazioni piuttosto che di proposte, e non è certo questo il compito che l'INU si assegna.

Oggi ci si offre invece uno scenario innovativo, obbligato e stimolante al tempo stesso.

Si tratta dell'insieme di indirizzi, di politiche e di eventi che investono il processo di ri-unificazione europea a partire dalla apertura dei mercati - di capitali, merci, servizi,

e, tra questi, anche della mobilità -; e da una competizione allargata che investe l'efficienza di città e di regioni, su basi non solo settoriali ma anche spaziali e organizzative (marketing urbano e territoriale).

Per altro, quando pensiamo al processo di unificazione non dobbiamo pensare solo all'Europa comunitaria attuale, dove taluni paesi più dinamici e innovativi possono offrirci anche l'esempio di alcune *best practices*, ma al prossimo allargamento a est, e alla stessa espansione della forza economica comunitaria in ambito mediterraneo - il lato sud del continente, al quale geograficamente apparteniamo - che ci pongono una quantità di prospettive nuove, tutte da affrontare con ottica specifica ma certo non particolare o locale.

Mobilità e insediamenti

La mobilità, ossia la componente relazionale della organizzazione urbana e territoriale, costituisce oggi un fattore determinante nella configurazione degli assetti fisici e funzionali dei sistemi insediativi e delle loro tendenze evolutive, in virtù dei vantaggi, o degli svantaggi, di accessibilità che determina.

Questo è riscontrabile a tutte le scale, dalla organizzazione delle grandi aree metropolitane europee e nazionali, all'assetto delle città, con i loro centri storici, i quartieri direzionali, le periferie commerciali, le cinture abitative e i sistemi insediativi dispersi in corso di formazione in alcune aree del paese.

I vantaggi localizzativi sono, in modo determinante ma certo non esclusivo, condizionati dalla accessibilità, così influenzando in modo sostanziale il valore degli immobili e le dinamiche stesse del mercato immobiliare, che di conseguenza favorisce la crescita, la trasformazione d'uso, o la ristrutturazione fisica di parti consistenti di città e di territorio periurbano.

Se sul piano locale la accessibilità influenza processi localizzativi o ri-localizzativi di attività radicate al territorio, contribuendo al maggior sviluppo di alcuni centri rispetto ad altri, sul piano internazionale la accessibilità diviene ancor più decisiva rispetto alle relazioni che una città, o una regione, può intrattenere col mercato europeo, o con quello mondiale.

Nelle strategie competitive dei sistemi-paese più dinamici questi fattori - aeroporti e porti, ferrovie e autostrade, telecomunicazioni - orientano l'azione sia dei decisori nazionali che delle maggiori aree metropolitane coinvolte nelle strategie competitive, per attrarre quella quota di investimenti legati alle grandi imprese sovranazionali o anche di quei potenziali mercati di regioni o paesi geograficamente limitrofi ma meno dotati, e perciò meno competitivi.

In tutto ciò entra certamente in campo la geografia e, assieme ad essa, la storia urbana e industriale del moderno sviluppo europeo, che consegna alla esperienza comunitaria uno spazio continentale molto disomogeneo, per benessere e per accessibilità, dove è assai facile constatare come i fattori di accessibilità si sposino in modo diretto con gli indicatori di benessere, individuando una organizzazione concentrica dell'Europa, fatta di centri, semi-centri e periferie continentali, a nord come a sud, a est come a ovest, con tasso di reddito decrescente in senso centrifugo, in altri termini, uno spazio europeo gerarchizzato che privilegia il centro e penalizza la periferia.

Senza cedere al determinismo geoeconomico, ma senza rifugiarsi in un particolarismo agnostico, occorre realisticamente considerare che questo è un punto fermo, sul quale la U.E. ha lucidamente posto l'accento, producendo alcuni principi e alcuni indirizzi di sostegno infrastrutturale alla creazione di un mercato comune, che di per sé sono ancora poca cosa se non vengono meditati e tradotti in azioni da parte della vasta platea dei potenziali interpreti, nazionali e locali, pubblici e privati, economici e sociali.

L'invito a ripensarsi in modo europeo riguarda dunque tanto gli interessi economici quanto gli apparati culturali e istituzionali che forniscono gli schemi interpretativi e gli strumenti di azione al miglioramento della mobilità di paesi, regioni e città.

Riguarda dunque noi urbanisti, in quanto cultori di pratiche urbane e territoriali, chiamati a ricollocare uno specifico disciplinare entro un contesto fortemente innovativo quanto chiaramente competitivo, come quello che una competizione urbana e regionale europea offre a imprese e cittadini sotto il profilo di una accessibilità e mobilità efficienti.

Un approccio organico allo spazio - urbano, territoriale e geografico -, attraverso il filtro della accessibilità e della mobilità, ci offre dunque una immagine molto viva dei problemi e dei processi, almeno quanto quella legata alle considerazioni sullo sviluppo dell'economia e sulla diffusione del benessere.

Un'idea di città non può più prescindere dal rapporto che essa instaura col quadro delle prestazioni socio-economiche che la caratterizza, la qual cosa, non a caso, ha portato a considerare il concetto strategico di pianificazione - tipicamente aziendale - con cui reinterpretare le dinamiche insediative tipiche di una disciplina, l'urbanistica, usa a porre al centro la costruzione e l'uso dello spazio fisico a diverse scale, piuttosto che il valore di mercato delle attività ospitate o attratte..

Non spetta certo all'urbanistica risalire l'intera complessità del sistema delle decisioni economiche odierne, ma è compito dell'urbanistica prendere atto dei fattori che agiscono sul campo, individuando con lucidità il proprio ruolo e le proprie possibilità nel contribuire a realizzare condizioni localizzative incentivanti.

Pare allora realistico assumere alcuni punti fermi su cui strutturare una valutazione non occasionale del ruolo che mobilità e accessibilità giocano nel quadro attuale della questione urbana italiana, intrecciando tra loro questione scalari e questione tematiche.

Un approccio alla mobilità

Un primo punto riguarda il rapporto che si instaura tra relazioni esterne - internazionali - e mobilità interna. Questo investe da un lato alcuni varchi portuali, dall'altro i valichi alpini e il sistema degli aeroporti maggiori; dietro di essi, le dorsali di distribuzione interna e le relazioni coi sistemi urbani, industriali e turistici del nostro paese.

Si tratta di una armatura primaria che obbedisce a logiche geografiche e spesso produce conflitti ambientali, in considerazione del fatto che l'accesso terrestre al paese avviene sempre attraverso zone sensibili - coste o montagne -, mentre quello aereo coincide per lo più con aree dense metropolitane.

L'entità delle relazioni esterne, rilevanti ai fini dell'economia, comporta così flussi di transito con conseguenti ingombri infrastrutturali, che costituiscono uno dei nodi critici sia della gestione urbana che della tutela paesistico-ambientale dei territori attraversati dalle dorsali di collegamento.

Il fatto che il paese abbia consegnato alla modalità stradale l'85% del traffico merci extraurbano, contro un 50% di quello passeggeri, espone la percezione del disagio, rendendo in prospettiva comunque faticosa una regressione anche di pochi punti percentuali rispetto alle prospettive di incremento medio di mobilità prospettate su base comunitaria (50% di incremento) per la fine del decennio in corso.

La mobilità va dunque assunta in tutta la sua corposa consistenza e intrinseca complessità, per capirne la natura, la evoluzione attesa, le azioni possibili, le ricadute desiderate, gli strumenti necessari e disponibili di governo; distinguendo tra il tema delle relazioni esterne e quello della grande distribuzione interna, tra politiche regionali e politiche urbane, tra mobilità passeggeri e merci.

Nell'ottica dell'urbanistica potremmo anche limitarci agli ambiti regionali e urbani, se non fosse che le grandi dorsali interne sostengono la accessibilità ai maggiori sistemi urbani e industriali del paese, e sono dunque parte integrante delle stesse tematiche urbane e regionali, là dove la grande scala delle infrastrutture si sovrappone alla piccola scala degli assetti insediativi locali - residenziali e produttivi - più densi, determinando opportunità, ma anche costi, diretti e indiretti, in cui interagiscono aspetti ambientali, economici e sociali, oggetto di complessa e conflittuale contabilizzazione.

Del resto, il rapporto tra grandi infrastrutture e aree metropolitane è al centro della relazione tra efficienza economica e qualità ambientale, e tra costo degli investimenti e ritorni in termini di valore aggiunto, principalmente legato a un indotto di occupazione e servizi, su cui si basano le economie da agglomerazione urbana nella loro funzione di collegamento delle produzioni locali al mercato internazionale.

Tendenze urbane contemporanee

E' dagli anni '80 che la letteratura urbanistica europea ha identificato un preciso filone di tentativi e di interventi sul tema del rafforzamento delle aree metropolitane, da un lato con la connessione alle grandi reti infrastrutturali nazionali ed europee, dall'altro agli entroterra regionali serviti, ponendo con chiarezza il tema della doppia scala di azione e di tutte le forme di connessioni intermodali possibili tra i due sistemi.

Appartengono al primo ambito le nuove ferrovie e le nuove autostrade, con le rispettive soluzioni "passanti", che propongono una centralità di alcuni luoghi urbani canonici, quali le stazioni ferroviarie poste nei cuori urbani, ma anche gli aeroporti, i vecchi e nuovi porti e i centri merci che vengono direttamente inseriti nel grande circuito della rete primaria delle relazioni internazionali.

Questa tipologia di interventi ha investito tanto i centri che le frange esterne delle grandi agglomerazioni, producendo una sequenza di effetti in termini di trasformazioni spaziali e di riconversioni funzionali. Interventi sostitutivi dell'esistente e processi di densificazione hanno interessato i tessuti centrali attorno alle stazioni e ai vecchi porti, con quote massicce di terziario direzionale, commerciale e turistico-alberghiero. Gli aeroporti hanno calamitato analoghi mix

funzionali in aree di cintura, con la peculiarità di offrire più ampi spazi al trasporto privato e soluzioni insediative di tipo più estensivo.

Nel caso di alcuni grandi *hub* continentali si assiste anzi a veri e propri fenomeni di concentrazione di attività che si propongono come alternative ai più tradizionali distretti terziari urbani, sia perchè legate all'esternalità aeroportuale, sia perchè attratte dagli originali caratteri funzionali proposti dal nuovo processo agglomerativo periurbano promosso dagli aeroporti, e aperto tanto alle relazioni con la città che col suo entroterra regionale, grazie all'ottimo connettivo infrastrutturale che li circonda.

Si tratta infatti di una combinazione tra Alta Velocità, ferrovie metropolitane e regionali e nuove autostrade, il tutto dotato di vasti parcheggi, di scarsi vincoli ambientali e di sostanziali libertà insediative, che hanno travolto con la forza degli interessi mobilitati anche collaudati sistemi di previsione e di pianificazione spaziale. Al secondo ambito, quello dei trasporti alla scala metropolitana e regionale, si è imposto invece alla attenzione il tema del trasporto pubblico (metropolitana, tram, bus) integrato sia con le altre forme di mobilità - grandi stazioni, mobilità privata, e mobilità ciclo-pedonale - sia con la vera e propria pianificazione dello spazio pubblico, comprendendo la riorganizzazione fisica e gerarchica di molte sedi viarie urbane, con restrizioni per i veicoli privati nelle aree centrali o con nuovi parcheggi scambiatori nelle zone semicentrali e periferiche.

Un ripensamento della condizione metropolitana a partire da una mobilità "sostenibile", che privilegia i sistemi di trasporto collettivi, e che penalizza con barriere fisiche o tariffarie i trasporti privati, incentivando la intermodalità pubblico-privato e quella ferro-gomma.

Si tratta di una strategia che richiede investimenti e costi di gestione elevati, politiche coerenti di lungo periodo, manovre sul versante tariffario, un buon coordinamento del settore pubblico e una capacità di interlocuzione col settore privato, cui viene offerta la possibilità di interagire vantaggiosamente, ma entro un quadro di indirizzi condivisi.

Chi ne beneficia è il settore dei servizi urbani, pubblici e privati, cui vengono date alcune certezze in tema di accessibilità, e i cittadini stessi in quanto utenti sistematici o saltuari di un sistema di cui sono note e garantite le prestazioni, in termini qualitativi e quantitativi.

Il bilancio di tutto ciò ha un aspetto di contabilità economica e un aspetto di qualità ambientale; quest'ultimo destinato a giocare un ruolo diretto sulla immagine complessiva che un sistema urbano o metropolitano offre sia nei confronti dei propri amministrati che rispetto agli utenti esterni.

La casistica europea

Su tutta questa materia la casistica europea appare certamente ampia e in continua evoluzione, coinvolgendo capitali amministrative ed economiche di alcuni paesi, grandi e medi capoluoghi di regioni centrali e periferiche, sistemi di città e regioni metropolitane multipolari, in una vicenda urbana chiaramente orientata verso la riorganizzazione territoriale su base metropolitana, che ridisegna la geografia insediativa del continente secondo un criterio fortemente basato sui livelli di

accessibilità come condizione necessaria, pur se non sufficiente, per lo sviluppo economico dei sistemi locali.

Ne è derivata una attenzione nuova per la stessa qualità dei manufatti infrastrutturali, spesso sottratti alla pura essenzialità tecnica della loro funzione trasportistica (stazioni, viadotti, sopraelevate, gallerie, nodi intermodali, etc.) e affidati ad una progettazione consapevole, integrata ad un nuovo paesaggio urbano, che potremmo definire della transcalarità, dove le risorse tecnologiche dei nuovi materiali intervengono spesso a proporre soluzioni inedite che ripensano la costruzione dello spazio pubblico come fonte di nuove opportunità espressive.

Questo telaio infrastrutturale che si ristrutturata influenza così il nuovo disegno urbano e ne accompagna i processi di riconversione fisica e funzionale, favorendo la trasformazione di alcune porzioni di tessuti obsoleti o periferici della città industriale tradizionale, che si converte alle attività terziarie, commerciali, culturali e ricreative, aumentando la propria capacità di attrazione e la propria sfera di influenza.

Si tratta di un campo in cui la progettazione architettonica ha potuto cimentarsi con nuove proposte espressive, dotate spesso di forte carica simbolica, e destinate a convogliare il messaggio stesso del rinnovo urbano in corso e della volontà di protagonismo nella competizione tra città e tra regioni che si candidano a svolgere un ruolo da protagoniste nel panorama internazionale contemporaneo.

L'esperienza italiana

E' legittimo dunque proporsi di interpretare la vicenda delle città italiane in questo scenario di cambiamento, dove la compresenza di diversi processi socio-economici e spaziali ha da tempo posto il tema del rinnovo urbano, senza però che rilevanti assunti di tipo innovativo della visione urbana si siano tradotti nella azione concreta.

Il decentramento della popolazione verso le cinture, in atto ormai da venti anni, ha alleggerito la tensione abitativa liberando alcune risorse delle amministrazioni dei capoluoghi, ma allontanando anche una quota di medi redditi da lavoro dal contributo al prelievo fiscale urbano del comune centrale.

La deindustrializzazione dei centri, grandi e piccoli, è stata compensata da una crescita del terziario urbano, da un decentramento fisico e da una polverizzazione dimensionale del sistema delle imprese industriali del paese.

La crescita della mobilità individuale ha seguito questo processo di dispersione, manifestatosi in vaste aree del nord, in alcune aree del centro e in modo più limitato nel sud.

La mobilità è diventata un fatto sempre più privato, che consente, tra l'altro, a cinque regioni italiane di collocarsi al vertice europeo con un coefficiente di 0,75 veicoli/abitante. Questo affianca il primato italiano di case godute in proprietà (80%) e di telefonia cellulare della popolazione: tre bisogni fondamentali risolti a livello individuale, come abitare, muoversi e comunicare, significa l'assenza di risposte alternative a livello di sistema più evoluto e una rinuncia a governare la complessità postindustriale.

Il primato dei veicoli coincide naturalmente con quelle regioni che denunciano le maggiori criticità stradali, urbane ed extraurbane.

Il trasporto pubblico tradizionale ha inesorabilmente perso di peso rispetto al trasporto privato, in assenza di adeguate politiche di sostegno, mentre gli investimenti in sistemi in sede propria – tram, metropolitane, ferrovie regionali – si sono sviluppati con estrema lentezza, partendo già da dotazioni medie di gran lunga inferiori a quelle degli omologhi centri europei.

I processi di riconversione funzionale – decentramento di alcune attività e accentramento di altre -, e di quella fisica – sostituzione e rinnovo di alcuni tessuti – sono generalmente proceduti per piccoli interventi, secondo processi di natura sostitutiva o incrementale che hanno saturato molti spazi urbani e periurbani senza che una rinnovata visione della struttura urbana si manifestasse in modo esplicito.

In buona sostanza, il tema della riconversione non è stato percepito in tutta la sua portata, essendo sostituito da un processo adattivo sulla base di impianti urbani ereditati dal passato, dall'epoca dell'inurbamento.

Sulle vicende reiterate del mancato rinnovo dei PRG urbani, e delle loro infinite varianti di adeguamento alla nuova domanda, l'INU può offrire il suo indiscusso ruolo di testimonianza.

I centri storici hanno così valorizzato appieno la loro funzione simbolica e rappresentativa della scena urbana, mentre le nuove periferie e le cinture urbane sono divenute i contenitori dei nuovi bisogni delle famiglie e delle imprese, senza però riuscire a dotarsi di una propria riconoscibile fisionomia e identità, riuscendo solo limitatamente a offrire una gradevolezza ambientale, il più delle volte mutuata dai contesti paesistici investiti dalla trasformazione. Nuovi luoghi insediativi in attesa di una identità, dove la modalità di costruzione dello spazio non favorisce la formazione della società.

Potremmo anche considerare la tesi che le incerte vicende delle città maggiori riflettono i caratteri strutturali dello sviluppo economico del paese negli ultimi venti anni, che ha privilegiato le città medio piccole e i centri minori, la periferia dei sistemi esistenti: in altri termini, in assenza di qualsivoglia riforma del governo metropolitano, ridottosi ad un rapporto tra comuni centrali densi ma in calo demografico, e una platea di piccole amministrazioni autonome cresciute a dismisura sotto la pressione che lo spostamento demografico esercita sul mercato fondiario e immobiliare.

All'atto pratico, si è trattato di una rincorsa all'abbassamento dei costi abitativi in funzione della distanza dalle località centrali, o alla esternalizzazione di costi produttivi, come la accessibilità, nel caso delle aziende: in entrambe le circostanze al trasporto è stato assegnato il ruolo di compensazione degli svantaggi localizzativi.

Tutto ciò non ha certo prodotto una depressione dell'economia, che ha anzi potuto fruire di molti interstizi lasciati liberi dal controllo sugli usi del suolo per intrecciare vicende aziendali o familiari con azioni fondiarie e immobiliari di piccolo cabotaggio, in un bricolage urbano minuto e pervasivo, gradito in virtù dei suoi effetti redistributivi di vantaggi economici nel breve periodo.

Ma in queste condizioni ben difficilmente la mobilità poteva autonomamente migliorare la qualità in funzione di una "razionalità collettiva" sulla base di un mandato organizzatore forte che non è mai arrivato da nessuna parte né è mai stato richiesto.

In prospettiva

Nasce di qui la nostra odierna riflessione sulle vicende della mobilità, a partire dalle condizioni dei grandi e medi centri e dalle relazioni di lunga e di breve distanza che essi intrattengono col mercato, dei produttori e dei consumatori.

Oggi il dibattito sulla mobilità del paese ha assunto il tema delle grandi infrastrutture proposte dalla legge obiettivo, in una visione più geografica – i collegamenti internazionali – e territoriale – le grandi dorsali nazionali –, che non metropolitana e regionale.

Nel lungo periodo è certamente vero che il sistema dei valichi esterni necessita di alcuni potenziamenti, assai più ferroviari che autostradali, così come la connessione dei maggiori porti con le grandi direttrici transeuropee, che integra la penisola nella rete di relazioni continentali.

Ma è un fatto che le punte di criticità sono oggi espresse soprattutto dalle maggiori aree urbane, quelle che si collocano a cavallo delle grandi direttrici continentali e che abbassano la efficienza del sistema ferroviario – già molto debole sul cargo – e in ritardo sia sulla velocizzazione che sulla connessione coi grandi aeroporti.

Visione europea, strategia nazionale, assetto dei nodi metropolitani sono temi tra loro strettamente collegati.

Progetti e programmi certamente non mancano, anzi, sono ridondanti e, nella loro molteplicità, rischiano di non porre a fuoco un sistema di priorità di investimento a partire dalle criticità più facilmente constatabili.

Il fatto è che ogni prospettiva europea deve necessariamente essere condivisa, sulla base di convenienze reali e di intese bilaterali con i partner internazionali interessati, in una visione geoeconomica lungimirante per quanto riguarda le sorti del quadrante sud-europeo al quale apparteniamo, fondata sulle prospettive di relazioni esterne – import ed export – che intratteniamo coi partner economici europei e mondiali.

Può essere esemplare la vicenda del Corridoio V, nella sua versione subalpina e transpadana, che potrebbe subire una retrocessione sui tavoli comunitari per il peso delle lobby transalpine favorevoli ad una versione franco-tedesca posta a nord delle Alpi, che condannerebbe la intera pianura padana, coi suoi 25 milioni di abitanti e la più alta concentrazione produttiva del paese, ad una situazione di sostanziale dipendenza dal Centro Europa nelle relazioni commerciali terrestri e nella organizzazione del mercato della logistica.

Un'opera complessa e di lungo periodo come questa necessita chiaramente di una "politica di corridoio" come strumento di condivisione di azioni di accompagnamento degli interessi concreti rappresentati. Ma non si intravede ancora una lobby italiana di soggetti, in primis regioni e città, ma anche porti, aeroporti e interporti, etc. capace di calamitare una massa convergente di interessi a sostegno di un disegno realmente di scala europea.

L'intreccio di politiche infrastrutturali, trasporti intermodali, sviluppi logistici e sistemi tariffari evidenzia infatti un rapido riassetto della mobilità continentale, che premia chi innova e integra in modo competitivo i sistemi di trasporto, sfruttando al meglio le risorse esistenti per conquistare quote di mercato nel breve e posizioni dominanti nel lungo.

Una mobilità efficiente favorisce certamente la competitività dei sistemi regionali che sono in grado di metterla in campo, al servizio della propria economia e della propria qualità ambientale, per contribuire, tra l'altro, ad un abbattimento di quei picchi assoluti di inquinamento ambientale che sono ormai prerogativa delle aree urbane europee, in proporzione diretta al numero dei veicoli circolanti sulle strade urbane.

Ripensare la mobilità

Ripensare le strategie di piano italiane a partire dalla mobilità consente di istituire raffronti assai più ravvicinati con altre realtà europee, misurando performance di diverso genere che investono sia la compagine fisica che la infrastruttura gestionale su cui poggia il governo delle nostre città.

Ma trasporto e mobilità sono solo in parte variabili assegnate al governo locale, per diversi aspetti esse dipendono da scelte economiche infrastrutturali, tariffarie e organizzative esterne, da vincoli dati in sostanza. Dunque si tratta di prendere atto anche di una complessità intrinseca alla mobilità, da valutare nel contesto del sistema delle variabili sottoposte invece al governo locale, al pari del piano urbanistico più tradizionale, che vanno però trattate con adeguati strumenti culturali, tecnologici e decisionali.

Un piano organico della mobilità alla scala urbana o metropolitana, come strumento di controllo delle numerose variabili non è dunque prescindibile, ma non in una forma statica e rituale, bensì come espressione di volontà chiare, di risorse date e di strumenti efficaci da utilizzare.

Assai più dell'urbanistica, la mobilità all'interno e all'intorno degli agglomerati va indagata, compresa e gestita con apparati tecnologici, finanziari e organizzativi rilevanti, sensibili al mercato ma capaci di influenzarlo verso esiti voluti.

Intervenire oggi su sistemi urbani e regionali che hanno già subito il forte processo di riorganizzazione spaziale e funzionale degli ultimi venti anni (decentramento), ad opera della dinamica spontanea prodotta dal mercato immobiliare, col suo necessario corollario – la crescita della motorizzazione privata –, significa di fatto rincorrere la domanda pregressa tentando di introdurre rimedi assai più complessi di quanto non sarebbe stato se si fosse intervenuti accompagnando lo sviluppo spaziale, nel momento in cui esso si manifestava, con sistemi di mobilità programmati alla scala urbana e regionale.

Il costo esterno di queste inefficienze lo misuriamo oggi in ore perse nei tempi lunghi dei trasferimenti pendolari e da lavoro in genere, nei picchi di inquinamento prodotti dalle aree urbane, nella elevatissima incidentalità, urbana ed extra-urbana, che contraddistingue il nostro paese nel panorama europeo, nella erosione stessa del tempo libero di cui disponiamo.

Se un ritardo esiste, occorre dunque prenderne realisticamente atto individuando la natura del problema e dotandosi di una strategia alternativa, capace di esprimere indirizzi e priorità di azione e di investimento, coerenti con la diagnosi effettuata.

Per quanto riguarda direttamente gli urbanisti, occorre inglobare a pieno titolo la mobilità come materiale di primaria importanza nella formulazione dei piani urbani e regionali, con un dialogo fitto che rompa la separatezza e la diacronicità con cui

troppo a lungo il sistema insediativo e il sistema relazionale sono singolarmente evoluti.

E, nell'ambito della mobilità, occorre con forza prendere posizione per sistemi innovativi, che sfruttino al meglio le capacità insite nelle tecnologie di trasporto più efficaci sul piano collettivo.

Il mondo del trasporto attraversa una fase di forte innovazione tecnologica e organizzativa, che è parte integrante della cultura territoriale contemporanea, e riflette la velocità stessa delle grandi trasformazioni economiche in atto a partire da quelle economiche per giungere a quelle infrastrutturali, spaziali, e organizzative di paesi, regioni e città.

Mobilità urbana di impronta europea

Il governo della mobilità a livello urbano annovera una gamma di strumenti e di politiche ben note che, a partire dai semplici piani del traffico, individuano nell'intervento sulla infrastruttura fisica e organizzativa della mobilità urbana, metropolitana e regionale le soluzioni razionalmente praticabili per recuperare i ritardi cumulati.

Le città non sono in grado di reggere la massa di veicoli oggi circolanti.

L'unica soluzione consiste nello sviluppo di una offerta alternativa a quella privata come scelta obbligata, costituita dai mezzi collettivi di trasporto, che, al crescere della dimensione urbana, non possono limitarsi ai tradizionali autobus, ma devono comprendere tram, metropolitane sotterranee e tronchi esistenti di radiali ferroviarie da integrare tecnologicamente e funzionalmente a usi metropolitani, con servizi cadenzati, stazioni frequenti, parcheggi scambiatori e centri intermodali, dove ferro e gomma, pubblico e privato, possano integrare il servizio con una offerta adeguata, per quantità e qualità, alle esigenze del trasporto di massa, sull'esempio di esperienze di successo ormai sperimentate in altri paesi europei.

Le stesse sedi viarie delle aree centrali richiedono un approccio selettivo al loro uso, che privilegi i mezzi pubblici e la qualità della circolazione ciclo-pedonale, in un programma di ristrutturazione della stessa struttura fisica, funzionale e simbolica dello spazio pubblico urbano, concepita per la fruizione pedonale, commerciale e ricreativa, a partire dai centri storici, dai centri di quartiere e di cintura, e da quegli stessi centri comunali più esterni, ma ormai entrati a far parte dei sistemi metropolitani.

E' chiaro che interventi di questo tipo incidono sulle stesse consuetudini degli abitanti metropolitani, sostituendo ai rimedi empirici individuali una serie di opzioni programmate, volte a incanalare la domanda di mobilità entro un sistema gestionale complesso, che entra a far parte di una cultura metropolitana più matura e meno improvvisata, come portato ultimo di uno stile di vita che ricompona in modo diverso i valori individuali e quelli collettivi percepiti nell'ambito dei sistemi insediativi densi del nostro tempo.

Il ruolo commerciale svolto dalle città postula anzi la nuova frontiera della "logistica urbana", come ambito specialistico dedicato alla razionalizzazione distributiva delle merci, in quanto anello terminale delle sempre più complesse filiere odierne, che vanno dalla produzione al consumo di un numero di beni accresciuto, per quantità e

differenziazione tipologica, in una aumentata frammentazione dei carichi unitari: tutto ciò grava ancora una volta sui tessuti urbani centrali dove si addensano le attività commerciali dotate di maggior valore economico e simbolico.

Verrebbe da ricordare che esiste persino un nuovo strumento da utilizzare, il Piano Urbano della Mobilità (il PUM ex lege 340/2000), che sembra concepito per rispondere alla complessità del tema: accedere ai fondi con logica progettuale, integrarsi con l'urbanistica in una visione di lungo periodo, contribuire in modo esplicito alla costruzione di uno spazio urbano in cui la mobilità diviene una funzione strutturante.

Resta solo il fatto che questa legge non dispone oggi di copertura finanziaria.

Ma, nella storia dell'urbanistica italiana, la legge inadeguata o lo strumento mancante hanno troppo spesso giocato a favore di doglianze volte a imputare i problemi alle altrui (spesso vere) inadempienze piuttosto che del riconoscimento di più diffuse responsabilità e ritardi nel percepire le fenomenologie emergenti.

Ciò che ci deve orientare, come urbanisti, è una più generale idea europea di città, come luogo in cui la difesa dei principi, di identità storica e di equità sociale, si sposa con l'esercizio di un pensiero comunque positivo nei confronti delle trasformazioni urbane indotte dalla contemporaneità, là dove la tradizione dell'urbanistica è costantemente chiamata ad agire come prassi duttile e razionale piuttosto che come eredità di certezze infrangibili.