

Un nuovo governo insediativo per i territori metropolizzati

Simone Ombuen

Roma, 20 gennaio 2008

Uno dei principali fattori di sviluppo dei fenomeni di metropolizzazione è il fatto che il rapporto logico fra sistema insediativo e infrastrutture è venuto mutando in modo significativo.

Quando la rete infrastrutturale italiana è stata realizzata, entro i primi anni '70, essa era pensata come sistema di connessione fra i nodi urbani, all'interno dei quali avvenivano tutti i principali fenomeni di creazione di valore (produzione industriale, servizi, rendite).

Oggi al contrario le maggiori trasformazioni insediative, quelle nelle quali si localizzano i nuovi nodi funzionali della società della contemporaneità, avvengono in luoghi sempre significativamente connotati da condizioni di accessibilità rilevanti (cfr. la recente mostra bolognese sui "superluoghi"), ubicati in misura sempre maggiore al di fuori dei tradizionali contesti urbani.¹ Inoltre vari strumenti di pianificazione, ed a diverse scale, prevedono oggi la realizzazione delle maggiori trasformazioni in nuove centralità appoggiate sulle infrastrutture, con lo scopo di favorire l'alleggerimento delle funzioni dai centri tradizionali, oppressi dalle condizioni insostenibili di ingorgamento e pressione ambientale prodotte dalla mobilità privata. Così producendo un ulteriore arricchimento della multipolarità territoriale² alla quale, in assenza di una efficiente e qualificata offerta di trasporto pubblico sui ferro, sono associate ulteriori condizioni generali di insostenibilità energetico-ambientale.

Tuttavia, a fronte della violenta e radicale ri-gerarchizzazione del territorio prodotta da tale mutazione di paradigma, va anche diffondendosi un sistema insediativo sempre più banale ed anonimo: residenzialità (villettopoli) e attività produttive (capannoncini) diffuse, a generare realtà prive della gran parte delle connotazioni urbane, che moltiplicano le condizioni di insostenibilità per la frammentazione edilizia, la bassa efficienza energetica degli edifici, il rilevante consumo di suolo naturale (bassa densità), la dipendenza dalla mobilità privata su gomma (dispersione), la perdita dei caratteri di socialità degli spazi urbani (rarefazione, privatismo), gli esorbitanti costi per l'erogazione dei servizi pubblici (disseminazione), l'evaporazione delle funzioni sociali degli spazi pubblici. Un sistema insediativo frammentato e proteiforme, dilatato e apparentemente inintelligibile, che a fianco della moltiplicazione delle centralità vede anche affermarsi una nuova e molto più ampia periferizzazione dello spazio esterno. La nuova periferia metropolizzata non è più infatti la corona urbana in adiacenza alla parte "forte" della città, ma invece uno spazio geografico dilatato a scala regionale e spesso anche al di sopra di essa, luogo di dislocazione di attività e funzioni a minor valore aggiunto e di assorbimento/scarto dei fattori più critici della contraddizione ambientale prodotta. Dispersione insediativa, virtualizzazione delle relazioni sociali e incremento della mobilità assoluta si coniugano tra loro modificando il paradigma del rapporto centro-periferia, dalla prossimità alla dislocazione, con l'erosione a volte definitiva del senso del termine "contesto".

¹ In certi casi si assiste persino a forme di concorrenzialità territoriale fra i nodi infrastrutturali nel territorio vasto (aeroporti, centri commerciali, outlet, poli logistici, piattaforme produttive) e i nodi urbani storici (stazioni, porti, fiere).

² Cfr. lo studio presentato dall'ing. Nuzzolo all'ultimo Congresso dell'Associazione docenti traffico e trasporti, Roma, 8 novembre 2007, nel quale analizzando le nuove centralità previste dal piano regolatore di Roma in approvazione, i suoi calcoli prevedono, pur considerando la "strategia del ferro", un incremento della domanda di mobilità privata su gomma stimabile attorno al 20%, proprio a causa della nascita di flussi di traffico territoriali fra le diverse polarità decentrate. Con effetti di più bassa concentrazione specifica degli effetti insostenibili, ma con un più elevato impegno complessivo.

Una parte del problema, nel caso italiano, è data dal fatto che il nostro Paese si caratterizza per avere un sistema insediativo storico ricco di centri urbani di qualità e un reticolo insediativo ed una struttura della proprietà fondiaria molto articolati e fitti; capaci cioè senza la necessità di nuovi relevantissimi investimenti di assorbire in un modo o nell'altro una gran quantità di appesantimento insediativo frammentato, soprattutto grazie alla contemporanea formazione di una rete polarizzata di nuove centralità di livello sovracomunale in grado di completare l'offerta insediativa con quelle funzioni superiori oggi indispensabili (direzionalità mobilità commercio tempo libero), che si va strutturando attorno ai nodi ed alle principali aste infrastrutturali.

Se quindi alcune immagini della trasformazione insediativa in atto (tracimazione, sfarinamento) appaiono suggestive, essa però rappresentano anche un modo di veder le cose assumendo il punto di vista dell'insediamento consolidato e delle sue caratteristiche, e rappresentano "figure di contrasto" rispetto a una idea di fondo, ancora condivisa dalla gran parte della cultura tecnica e amministrativa, che legge e interpreta la crescita urbana e i fenomeni di formazione delle rendite "per continuità". Mentre proprio al fine di una piena e corretta comprensione dei fenomeni e delle dinamiche in corso il punto di descrizione più pertinente appare quello capace di guardare alle trasformazioni in atto, nella loro concretezza e per quello che sono e senza alcuna nostalgia, con occhi limpidi. A mio avviso infatti i fattori gravitativi non sono affatto scomparsi, come pure alcune posizioni vanno affermando, anzi attorno alla rete infrastrutturale sono nate nuove polarità, che esprimono nuovi e più rilevanti capacità gravitative.

L'elemento strutturale più profondo è da cogliere invece nell'abbandono della prossimità fisica quale elemento principale di coesione insediativa, sostituito da nessi funzionali e relazionali, le cui geografie sono in grado di mutare profondamente grazie a modifiche dei flussi, talvolta anche senza significative trasformazioni fisiche a scala locale.³ È questa accresciuta variabilità che produce la sensazione che la liquidità del sociale contemporaneo abbia un pieno rispecchiamento in alcune condizioni insediative. **Un insediamento che appare "liquido"** e fisicamente incomprensibile proprio perché **il suo principio ordinatore prevalente non è più quello tradizionale** della contiguità fisica e dell'integrazione fra spazi e funzioni.⁴ Così come, grazie al digitale, non è più la prossimità fisica fra le persone la modalità indispensabile per lo sviluppo della gran parte delle loro relazioni.

Paradigma insediativo e costituzione della sovranità

Una delle questioni rilevanti è che mentre i fenomeni si concretizzano sempre più a scala vasta, la rete dei poteri pubblici è ancora per lo più articolata a scala locale, attorno ai comuni. Lo stesso concetto di sussidiarietà guarda agli enti locali come depositari di consenso e capacità di costruzione della identità locale, come soggetti espressione di comunità locali. Tuttavia oggi proprio lo sviluppo di fenomeni vasti erode in modo sempre più significativo il ruolo della prossimità fisica e la capacità dello spazio

³ "Il problema veramente importante da chiarire è come e perché gli uomini si riuniscono insieme" Le Corbusier, conversazione, in Rogers E. N., Sert J. L., Tyrwhitt J. (a cura di), "Il cuore della città: per una vita più umana delle comunità", Hoepli, Milano 1954, cit. in Gabellini P. "Tecniche urbanistiche", Carocci, Roma 2001, p. 257

⁴ Cfr. Dematteis, G., "Shifting Cities", in Minca, C., ed. Postmodern Geography. Theory and Praxis, Malden, Blackwell, 2001, pp. 113-128

locale di costruire matrice di comunità.⁵ La vita quotidiana di un numero sempre maggiore di persone è ormai strutturata secondo una sequenza spaziotemporale che comprende una molteplicità di luoghi ed attività senza alcun nesso spaziale fra loro se non la connessione al sistema infrastrutturale e la descrizione all'interno di supporti informativi: lavoro in un luogo, consumo in un altro, tempo libero in un terzo, e così via, tutti raggiungibili sotto la salda guida di un navigatore satellitare, grazie al quale non è più nemmeno necessario conoscere esattamente morfologia e contiguità dei luoghi per muoversi al loro interno.

A causa di ciò l'individuo giunge a identificare la sua identità relazionale sempre più per i ruoli assunti in luoghi funzionali, anche molto diversi e distanti fra loro, anziché sulla base del sincretismo dell'esperienza contestuale. Né l'esercizio di pantografare la matrice di contesto alla scala della nuova geografia metropolizzata dà risultati concreti: giacché a tale scala è la libertà dell'anomia a prevalere (come scordare il flaneur flaubertiano?): nello spazio metropolizzato non si ha più una *civitas*, ma anche l'*urbs* è superata,⁶ giacché a luoghi diversi corrispondono regole diverse.

E specialmente negli spazi più intensamente metropolizzati ciò produce una diffusa consapevolezza della dissimetria tra gli elementi strutturanti la vita reale e la limitatezza dei poteri delle istituzioni locali, non in grado di governare pienamente l'insieme dei vari aspetti. Addirittura, comuni (e relativi piani urbanistici) in competizione fiscale fra loro per accaparrare nei loro territori funzioni rilevanti dalle quali trarre flussi di imposte e tributi significativi per le loro casse perennemente in crisi.

Ne deriva un progressivo allontanamento fra identificazione collettiva ed azione pubblica che tende a trasferire verso paradigmi più astratti il ruolo delle istituzioni ed a banalizzare le funzioni di regolazione e controllo separandole dagli elementi percepiti come costituenti valore sociale.

Dalla pianificazione urbana al governo insediativo

Tra queste trasformazioni quelle relative alle variabili insediative avvengono per lo più sfruttando le condizioni (e le contraddizioni) offerte da un sistema di pianificazione ed una struttura della distribuzione dei poteri che ancor oggi ha al centro il comune ed il suo piano locale. Quanto spesso nelle relazioni illustrative dei PRG abbiamo letto l'enfasi posta sul fatto che lo strumento urbanistico regolasse le trasformazioni "dell'intero territorio comunale"? In quell'insistito "intero" non vi era solo la rivendicazione del passaggio dalla pianificazione del solo spazio urbano alla pianificazione di tutto il territorio, passaggio avuto con la legge del '42 ma praticato in effetti solo dalla metà degli anni '50. Vi era anche in qualche modo la pretesa di poter regolare (governare) un intero fenomeno urbano; che cioè l'insieme del territorio comunale, la sua frazione urbana e la sua proiezione geografica nello spazio agricolo costituissero un intero, non solo fisico ma sociale economico e relazionale. Questo è il punto che i fenomeni di metropolizzazione mettono drasticamente in crisi, poiché trasferiscono a scala vasta gran parte dei processi e dei fenomeni di integrazione,

⁵ Occorrerà pertanto studiare la "... storia abitativa, relazionale e del senso d'appartenenza con le varie fette di territorio che contraddistinguono cittadini sempre più mobili". Cfr. Nuvolati G. "Popolazioni in movimento, città in trasformazione", Il Mulino, Bologna 2002

⁶ Leonardo Bruni in una lettera a Niccolò Niccoli (Epistolae III, 9) distingue tra *urbs*, luogo geografico e insieme degli edifici, e *civitas*, comunità di individui legati dal vincolo razionale delle leggi: "altro significa *urbs*, altro *civitas*: *urbs* infatti è solo l'insieme di edifici e delle mura che prendono nome dal circuito entro il quale il luogo è compreso; *civitas* invece è aggregazione di uomini associati dal diritto e che vivono sotto le stesse leggi" (Bruni 1535, pp. 106-107). Riflessione presente sia nella cultura storicistica che nel pensiero della sussidiarietà e nel civismo antistatalista di Giorgio La Pira.

riducendo ogni locale ad una dimensione di necessaria incompletezza. Nello spazio metropolizzato quasi nessun locale è più intero o completo.

In tal modo la completezza, o almeno un opportuno livello di integrazione fra spazi e funzioni, da **elemento di legittimazione** in quanto costituente l'identità di contesto, diviene **obiettivo** dell'azione di piano.⁷

Storicamente l'urbanistica è nata per regolare le trasformazioni insediative che all'avvio dell'industrializzazione investirono gli ambiti urbani, con effetti di concentrazione delle trasformazioni e, oggi diremmo, di grave insostenibilità locale. Il piano locale fu allora la risposta pertinente a problemi di concentrazione.

Come abbiamo visto oggi i principali problemi riguardano invece fenomeni di diffusione e dispersione, con effetti di insostenibilità altrettanto gravi a scala globale oltre che locale. Serve quindi un'azione pubblica (e un sistema integrato di pianificazione) in grado di governare questi nuovi problemi alle scale alle quali si pongono e con la consapevolezza del ruolo del complesso dei fattori che li determinano, anzitutto nel campo dell'innovazione tecnologica, dell'ICT, delle scienze organizzative, della logistica, e delle modificazioni che tali innovazioni producono nelle aspettative e nei comportamenti dei soggetti da essi investiti (imprese, persone e istituzioni).

È per questo che, come da tempo indicato dall'Inu, il nuovo piano non può essere semplicemente un atto regolativo, sia pure a scala maggiore. Perché i poteri pubblici non hanno attualmente la struttura e la capacità organizzativa per rispondere alla qualità ed all'estensione dei problemi sui quali si trovano a intervenire.

Si aprono qui due diversi fronti di riflessione e di impegno nell'azione riformista: da un lato un **approfondimento delle nuove condizioni insediative** e di individuazione degli elementi strutturanti il "nuovo ordine/disordine" territoriale tendenziale; dall'altro una approfondita riflessione sui modi e le forme di **esercizio del governo pubblico e della produzione di beni comuni** in questo nuovo quadro.

Si tratta di due terreni che a mio avviso l'azione riformista non solo deve praticare entrambi, ma che vanno traggurati come distinti aspetti di una medesima trasformazione sociale di portata epocale. Con la consapevolezza quindi che non ha senso pensare di dare risposte su di un terreno se esse non sono opportunamente coordinate ed integrate con altrettanti avanzamenti sull'altro.

A volte il dibattito, anche quello all'interno dell'Istituto, tende ad appiattare la complessità della descrizione in una polemica fra logica strategica degli obiettivi e logica normativa degli strumenti, o fra azioni e regole; io credo invece che la rivisitazione che ci compete sia di attraversare criticamente l'intero spessore dei corpus disciplinari e cognitivi in campo. Cioè che una profonda rivisitazione riguardi anche le modalità di identificazione e perseguimento degli obiettivi, e non solo la revisione e la messa a punto di sia pur innovativi strumenti, o la loro estensione operativa alla soluzione di problemi sinora non affrontati.⁸ Estensione stimabile, persino

⁷ Appare significativo che il tema dell'integrazione dai primi anni '90 abbia di fatto una declinazione esplicita solo alla scala di parte di città, anziché sull'intero insediamento. È così nei programmi integrati d'intervento per come descritti nell'art. 16 della L. 179/1992, nelle LR 19/1998 dell'Emilia Romagna sulla riqualificazione urbana, ma anche nella descrizione delle centralità urbane e metropolitane del nuovo PRG di Roma, per vari aspetti uno dei maggiori cantieri del riformismo urbanistico. Ed è alla scala della parte che è anche possibile rintracciare nelle esperienze di modalità innovative di partecipazione alla determinazione delle trasformazioni urbane, che si pongano la questione di un nuovo rapporto fra partecipazione e consenso. Come se l'alleanza fra la sovranità del re, incorporata nel popolo con la rivoluzione francese, e la concretezza dei diritti ai beni pubblici rintracciabili nelle servitù civili (legnatico, pascolo, presa delle acque), alleanza che ha costituito la struttura portante della legittimità del diritto nello stato moderno, si stia allentando.

⁸ Cfr. ad es. Bruzzo A., Fallaci R. (a cura di), "La perquazione territoriale in Emilia Romagna: esperienze, problemi e prospettive", ERVET, Bologna, 2005

indispensabile, ma di per sé insufficiente se non orientata da una consapevolezza piena delle nuove condizioni e complessità nelle quali attivarla.

Come è noto la risposta suggerita dall'INU a questo insieme di questioni si basa su due insiemi di elementi.

Da un lato un incremento significativo delle capacità dei poteri pubblici. Sia di fare squadra, attraverso le modalità concertative e sinergiche consentite dagli strumenti interistituzionali, come conferenze e accordi di pianificazione, accordi-quadro, ecc. (sussidiarietà verticale).

Dall'altro attraverso un forte incremento dell'interazione fra attività pubbliche e ruolo e funzioni dei soggetti privati e del terzo settore (sussidiarietà orizzontale), modificando radicalmente la qualità delle relazioni e sostituendo/integrando il tradizionale approccio regolativo con nuove modalità di orientamento ed indirizzo, ed agendo soprattutto sulla capacità pubblica di influenzare le aspettative dei diversi soggetti attraverso la gestione delle condizioni di quadro. Approccio a volte definito strategico, a mio avviso con qualche limitatezza di prospettiva.

In sintesi, poteri pubblici in grado di qualificare in modo significativo le loro capacità: le "istituzioni che apprendono" modelli di razionalità più complessa, care a Carlo Donolo.⁹

In tale quadro il nuovo piano assume pertanto la ricostruzione delle possibilità di sviluppo e di riqualificazione delle politiche pubbliche non come una precondizione, ma come un proprio obiettivo, da perseguire anzitutto attraverso azioni di coordinamento: tra livelli istituzionali e tra poteri, tra pianificazione generale e pianificazione settoriale, fra dimensione strutturale e prospettiva strategica, e fra i diversi soggetti pubblici e privati che animano il campo nel quale le diverse opzioni strategiche si esprimono.

Un piano e un governo delle trasformazioni del territorio fra loro in un rapporto fervido e dialettico. Ma nella consapevolezza che la dimensione regolativa, sinora campo principale di espressione del piano, pur nella sua limitatezza e parzialità ha l'enorme forza di esistere già, e di essere per certi aspetti comunque insopprimibile; mentre la nuova dimensione concertativa e negoziale, ed il relativo approccio strategico, anche se ormai avviata, manca ancora di pratiche diffuse e generalizzate, anche a causa dell'assenza di un quadro logico di inserimento.

L'Inu e la riforma

Serve quindi un quadro logico; anzitutto un quadro normativo, di certo (una legge unitaria per il governo del territorio), ma anche per vari importanti aspetti un quadro concettuale e culturale.

E che il ritardo si addensi soprattutto su questo secondo lato lo indica chiaramente il contenuto delle varie proposte di legge statale per il governo del territorio in corso di discussione in entrambe i lati del Parlamento; mentre infatti più o meno tutte le proposte si affollano a compilare la parte del governo del territorio che coincide con l'urbanistica (materia peraltro ormai di competenza legislativa regionale, salvo i principi fondamentali), la parte relativa alla ricostruzione di un quadro coerente ed operativamente efficace per la pratica di nuove politiche pubbliche - il governo nel senso più pertinente - resta desolatamente poco frequentata o comunque irrisolta, ovvero rinviata ad atti successivi. Perché, trattandosi di un campo in gran parte nuovo,

⁹ Donolo C., "Criticità", in Donolo C. (a cura di), Il futuro delle politiche pubbliche, Bruno Mondadori, Milano 2006, pp. 221-237

senza un opportuno orientamento concettuale e culturale nessun legislatore è in grado di redigere un testo che individui le responsabilità, i compiti e le modalità relazionali dei soggetti chiamati a tradurlo in comportamenti concreti, in atti amministrativi autorevoli efficaci e coerenti.

E nelle attuali condizioni storiche è a mio avviso l'orizzonte culturale all'interno del quale esercitare il nuovo governo del territorio ad essere fatto non scontato, e campo rilevante di azione per l'Inu, che fa dell'azione permanente di confronto e interrogazione fra condizioni concrete di esercizio operativo e orizzonti ed interpretazioni generali un suo compito fondativo. E ciò prima o indipendentemente dall'attento accompagnamento, dall'Inu sempre svolto nei confronti di tutti i soggetti con poteri legislativi, nella scrittura e nella revisione dei testi normativi.

Come si vede questo testo si conclude apparentemente con un passo indietro rispetto ai testi (Oliva, Talia, Campos) ai quali risponde, poiché in chiusura non elenca specifici elementi operativi da mettere a regime. Non perché non ce ne sia bisogno; e d'altra parte gli elementi richiamati da tali testi sono da un lato ampiamente rappresentativi ed esaustivi e dall'altro per vari aspetti sostanzialmente convergenti, nonostante alcuni distinguo oratori; ed alle varie proposte, anche molto interessanti, va comunque tutto il mio appoggio.¹⁰ Ma perché a mio avviso alcuni degli elementi di maggiore carenza nella attuale situazione risiedono ancora, nell'Inu e ancor di più nell'opinione pubblica e nel coté politico-legislativo, nella **insufficiente consapevolezza delle dimensioni e della portata della trasformazione sociale in corso**, e della corrispondente necessaria rilevanza nell'innovazione degli obiettivi e dei metodi di governo e pianificazione. Ancora una volta, la grave e perdurante resistenza del Paese alla necessaria ed inevitabile modernizzazione.

Senza tale diffusa consapevolezza la possibilità di far propri nei piani i temi e gli obiettivi delle varie politiche che nel loro autonomo sviluppo li attraversano, e ricomporre così le politiche pubbliche in un quadro di coerenza dotato di una base conoscitiva e di sistemi di valutazione (il nuovo piano), risulterebbe esercizio poco utile, e talvolta per certi aspetti a rischio di essere persino dannoso.

¹⁰ Un senso di vaga indeterminatezza nel definire l'insieme delle proposte che trapela anche dall'uso di termini anglofoni (in sintesi, un nuovo *planning* come dialogo serrato tra *government* e *governance*) che in questo mio testo ho appositamente cercato di non utilizzare.