

Il Nuovo Piano
Federico Oliva

La città contemporanea

La struttura insediativa ed il paesaggio urbano italiani si sono modificati radicalmente nel corso degli ultimi sessanta anni.

Dapprima, alle città isolate nelle campagne e alle poche espansioni metropolitane delle città di più antica industrializzazione che caratterizzavano gli anni del secondo dopoguerra e la prima metà degli anni cinquanta, si sono sostituite espansioni urbane sempre più ampie, che hanno avvicinato centri urbani una volta privi di relazioni reciproche, hanno rafforzato le aree metropolitane esistenti, creandone nuove sempre più estese e complesse. L'espansione urbana non si però manifestata in modo omogeneo nelle diverse regioni italiane: accanto ad una crescita secondo il modello classico delle nuove periferie che ha caratterizzato le città industriali del Nord e le grandi città del Sud, vi è stato un notevole sviluppo delle città di dimensione più piccola e, più in generale, una crescita dei piccoli centri, soprattutto in alcune regioni del Centro, ambedue accompagnati da un impetuoso sviluppo della piccola impresa che ha sostenuto per diversi anni quasi l'intera crescita economica del Paese e che ha rappresentato anche un'alternativa sociale e culturale al modello di vita della grande città.

Successivamente, nel corso degli anni ottanta e con un'intensità direttamente proporzionale alla maturità del sistema produttivo industriale e al relativo processo di dismissione, è iniziata una fase travolgente di trasformazione urbana, che ha modificato il volto delle città italiane con la sostituzione delle vecchie destinazioni industriali, degli impianti ferroviari non più o poco utilizzati, dei grandi servizi urbani obsoleti con nuove funzioni residenziali, terziarie e commerciali. Un processo di trasformazione che dura ancora oggi, al quale però negli ultimi anni se n'è affiancato uno completamente nuovo, che ha ampliato a dismisura la tendenza alla diffusione insediativa già presente in alcune aree, dando forma a quella che oggi è chiamata la "metropolizzazione" del territorio, in altre parole la formazione di una "nuova città", nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti ed insediamenti a bassa densità, più o meno di qualità e, in diverse Regioni più o meno legali, con una sempre più estesa occupazione di suolo.

E' questa la città contemporanea, del tutto diversa da quella tradizionale, la cui dimensione geografica non è assolutamente sovrapponibile a quella amministrativa e che si è sviluppata con un modello di crescita assai lontano da quello per fasce concentriche della città tradizionale, ma con una vera e propria "esplosione" sul territorio, per usare una definizione spesso utilizzata per definire il processo di metropolizzazione. Una "nuova città" che comporta interrelazioni stabili tra le sue parti e nuovi stili di vita per i propri abitanti, diffusi su un territorio sempre più ampio per le motivazioni più disparate, da quelle economiche a quelle dei modi dell'abitare, che si spostano quotidianamente non solo per ragioni di lavoro e di studio, come è sempre avvenuto nelle aree urbane, ma anche per lo *shopping* e il tempo libero, utilizzando i grandi contenitori imposti dalle nuove forme del commercio e dell'intrattenimento di massa. Senza rinunciare all'attrazione dei centri storici originari, dove è localizzato il commercio più qualificato, che rappresentano anche

l'unico spazio pubblico riconoscibile di questa "nuova città", senza ordine e senza gerarchie, dove spesso domina più il disordine che un assetto razionale, frutto in qualche modo di una pianificazione, che pure è presente in modo generalizzato.

La "esplosione" della città contemporanea è accompagnata da una contestuale crescita della popolazione urbana. Anche in Italia, come nel resto del mondo, la popolazione urbana è in continuo aumento ed oggi rappresenta, con oltre 40 milioni di persone (22 milioni delle quali abitano nelle grandi aree metropolitane) più del 65% dei 60 milioni di persone residenti stabilmente (tra cittadini italiani e immigrati regolarizzati) nel nostro Paese. Contrariamente a tutte le ipotesi catastrofiste sulla "fine delle città", ripetute a più riprese nella seconda metà del secolo scorso, dopo un breve periodo d'incertezza legata agli epocali cambiamenti della struttura economica con il passaggio da un'economia prevalentemente industriale ad una prevalentemente terziaria, la città italiana si è dimostrata sempre più forte e attrattiva; naturalmente, sempre quella "nuova città" a cui si è fatto riferimento fino ad ora, del tutto inconfondibile con quella delimitata dalle tradizionali ripartizioni amministrative. La città è, infatti, il luogo dove la maggior parte delle persone vuole vivere, magari in una condizione diversa da quella urbana tradizionale, con una simulazione di campagna come quella offerta dalle soluzioni insediative a bassa densità o dalla "campagna urbanizzata", in ogni caso inserita nella rete della "nuova città"; è il luogo dove la maggior parte delle persone pensa di trovare più facilmente un lavoro, dove intessere relazioni sociali più o meno stabili, dove trovare servizi pubblici e privati migliori. Insomma, dove pensa di vivere meglio rispetto alla propria condizione di origine.

Una generale insostenibilità

L'assenza di spazio pubblico adeguato rappresenta la prima, anche se non la più rilevante, condizione negativa della "nuova città": lo spazio pubblico tradizionale è stato sostituito, oltre che dai grandi centri commerciali sparsi sul territorio, da un sistema connettivo costituito dalla sola rete della mobilità che si identifica con quella della viabilità (non più urbana, ma nemmeno extraurbana), dato che il trasporto individuale motorizzato, vale a dire il ricorso all'automobile, è l'unica modalità utilizzabile. L'assenza del trasporto ferroviario è, infatti, ancora più avvertibile che nella città tradizionale, anch'essa cresciuta, almeno in Italia, indipendentemente dallo sviluppo della ferrovia e quindi non in grado di utilizzare questa infrastruttura per il trasporto pubblico locale. D'altronde, la diffusione insediativa, rende difficile, se non impossibile, l'uso di qualsiasi modalità di trasporto che non sia quella automobilistica, configurando quella che è la più grave patologia, ambientale ed urbanistica della "nuova città".

Il ricorso quasi esclusivo all'automobile rappresenta la seconda (e la più rilevante) condizione negativa della "nuova città", per le conseguenze devastanti che ha sull'ambiente urbano e sulla salute dei cittadini, dati gli altissimi livelli di inquinamento che produce, tali da rendere vane politiche pur importanti di ecologia urbana, come quelle finalizzate alla rigenerazione ecologica, cioè alla rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili (aria e acqua), possibile grazie a precise scelte urbanistiche relative alla permeabilità dei suoli urbani e ad una nuova e più intensa politica del verde d'iniziativa pubblica o privata, oltre che a consistenti interventi di forestazione urbana. Il numero di automobili oggi circolanti (35 milioni, venti volte

quelle presenti nei primi anni cinquanta del secolo scorso), è infatti tale da far apparire come un palliativo qualsiasi misura ecologica o ambientale che non comporti una sensibile riduzione del numero di auto circolanti e un consistente aumento del trasporto collettivo, non necessariamente pubblico. D'altronde, l'automobile non inquinante (elettrica, a idrogeno) è infatti ancora lontana e oggi rappresenta poco più di una sperimentazione, quasi un *gadget* a caro prezzo che non può essere certo diffuso a livello di massa.

Gli altissimi livelli d'inquinamento, che si associano a nuove e aggravate forme di congestione nelle polarità di questa "nuova città", comportano per i suoi abitanti patologie conseguenti (tumori e *stress*), con percentuali statisticamente assai più rilevanti che nelle altre parti del Paese. I dati della Lombardia, per esempio, un'area dove la metropolizzazione del territorio ha raggiunto la massima dimensione, sono da questo punto di vista inequivocabili. Inoltre, l'uso sempre più intenso dell'automobile per il trasporto individuale comporta nuovi squilibri territoriali tra le parti interessate dalla diffusione insediativa e i centri più antichi e consolidati o i moderni centri direzionali, dove sono concentrati i servizi e le funzioni di eccellenza, che ogni giorno attirano un numero rilevante di persone e un numero quasi uguale di automobili; squilibri che si tramutano in ulteriori fenomeni di congestione e in nuovi carichi urbanistici.

La terza condizione negativa che la metropolizzazione del territorio comporta, riguarda il cosiddetto "consumo di suolo", vale a dire la continua occupazione di suolo extraurbano e la sua trasformazione in suolo urbano, con *trend* e quantità notevolissime rispetto al passato, anche a quello più recente dell'espansione urbana. I dati del consumo di suolo italiano, pur scontando modalità discutibili di computo (un nuovo parco urbano periferico o un intervento di compensazione ambientale in un ambito perequativo rappresentano un "consumo di suolo"?) sono eclatanti, assai maggiori della quantità di boschi e di campagna che ogni estate viene distrutta dagli incendi e che la stampa e la televisione presentano, con ragione, come una drammatica emergenza nazionale. Naturalmente, un'analoga attenzione non è prestata dai *media* alla distruzione annuale di decine di migliaia di ettari per realizzare insediamenti che potrebbero utilizzare soluzioni diverse. Il consumo di suolo rappresenta dunque, come l'impossibilità di garantire la rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili, una grave patologia ambientale, perché il suolo è una risorsa ambientale non riproducibile e il suo consumo continuo rappresenta una forma concreta ed evidente di insostenibilità ambientale, se per sostenibilità ci riferiamo alla definizione classica, che evidenzia la necessità di conservare le risorse ambientali fondamentali per le generazioni future.

Tuttavia, non bisogna lasciarsi condizionare dall'attrazione di una visione genericamente ambientalista e saper distinguere tra i diversi consumi di suolo, avendo per ferma la convinzione che l'ambiente non viene difeso e migliorato solo con azioni di conservazione e di tutela, ma anche attraverso condizioni adeguate che accompagnano progetti di trasformazione urbana e territoriale. Come è noto, infatti, se si applicano particolari condizioni alla trasformazione urbana in termini di permeabilità naturale del suolo e di messa a dimora di una adeguata quantità di alberi latifolia, si ottiene una capacità di assorbimento di anidride carbonica, di produzione di ossigeno, di produzione di acqua per evotraspirazione, assai superiore di quanto non sia in grado di garantire lo stesso suolo mantenuto alla condizione agricola. Mentre non bisogna dimenticare che cosa è oggi una parte dell'agricoltura nel nostro Paese, spesso

mantenuta in vita dalle sovvenzioni comunitarie indipendentemente dalla produttività, con elevati tassi di inquinamento per il sistematico ricorso alla chimica, con un enorme consumo idrico e, di fatto, una concorrenza assistita nei confronti dei paesi poveri che potrebbero produrre a costi assai minori e garantire un reddito migliore per le proprie popolazioni. Si pone quindi anche un serio problema di alternativa per l'agricoltura italiana, se si afferma la giusta necessità di non consumare più con gli attuali *trend* il territorio extraurbano, dato che le soluzioni verso le nuove forme di utilizzazione, paesaggistica e sociale della "campagna urbana" sono certamente interessanti, ma non risolutive del problema generale. Così come non bisogna ancora dimenticare che un consistente contributo al "consumo di suolo", deriva anche dalla frantumazione della ripartizione amministrativa italiana, con migliaia di Comuni insignificanti dal punto di vista demografico, disponibili a proporre nuovi centri commerciali, nuove aree per attività produttive, nuovi spazi per la metropolizzazione per sopravvivere finanziariamente.

La quarta condizione negativa della metropolizzazione del territorio riguarda l'acuirsi delle problematiche energetiche, già presenti nella città tradizionale. Il bilancio energetico di una città è sempre negativo, per gli elevati sprechi prodotti da un patrimonio edilizio costruito solo negli ultimi anni con qualche attenzione al risparmio energetico e alla utilizzazione di fonti alternative non energivore e non inquinanti, sia per quanto riguarda le prestazioni degli edifici, sia per le necessità del riscaldamento e del raffrescamento. Ma mentre il futuro dell'edilizia è indirizzato verso una sostanziale innovazione in questo campo e una buona regolamentazione edilizia può garantire progressi anche a breve termine, più problematica è la situazione della città nel suo complesso, sia per i consumi energetici necessari per garantire i servizi pubblici, sia per il funzionamento dell'intero sistema della mobilità, sia, infine, per la mancanza di una strategia adeguata per le trasformazioni urbane più complesse. Una situazione che tende ad aggravarsi sempre di più, se la città "esplode" sul territorio nella metropolizzazione, con un'ulteriore espansione della "villetttopoli" che moltiplica i consumi energetici e non può garantire le risorse necessarie per utilizzare tecnologie adeguate. Il piano urbanistico, comunque denominato, infatti, non si è mai occupato, o lo ha fatto solo marginalmente di questa problematica, lasciando irrisolti i nodi di una situazione che appare decisiva per il futuro non solo delle città, ma della stessa umanità. Se le valutazioni che negli ultimi anni hanno accompagnato la formazione dei piani e reso più congrue le relative previsioni relativamente all'ambiente e alle questioni sociali più gravi (l'emarginazione, l'esclusione, l'immigrazione), ciò non è assolutamente avvenuto per l'energia, una questione di cui la pianificazione non si è mai interessata.

Un "Nuovo Piano" per la città contemporanea

Negli ultimi dodici anni, da quando l'INU l'ha proposta, la nuova forma strutturale del piano urbanistico si sta affermando in quasi tutte le Regioni italiane, anche se l'interpretazione che se n'è data in alcune non è sempre soddisfacente e le scorie del vecchio modello continuano a permanere, a livello culturale, gestionale e legislativo. Prima o poi, anche il Parlamento compirà l'ultimo passo che ratificherà il nuovo modello di pianificazione attuazione con la legge sui principi generali del Governo del Territorio, prevista dall'attuale ordinamento costituzionale, necessaria anche per chiudere i conti con il passato e evitare i rischi di una giurisprudenza che può vanificare innovazioni ancora giuridicamente troppo fragili. Questa impostazione

generale della riforma non deve, naturalmente, essere messa in discussione, se non per migliorare il nuovo modello; così come il ricorso al piano, vale a dire una strategia generale e complessiva, quale strumento fondamentale, anche se non l'unico, del Governo del Territorio, come l'esperienza di questi ultimi decenni di incertezza ci ha insegnato ampiamente. Tutto ciò non deve dunque essere messo in discussione, ma non basta.

In primo luogo bisogna allargare il campo di competenza del piano, uscendo dall'anacronistico confine amministrativo comunale e affrontando nel suo complesso il territorio della metropolizzazione. Ciò, anche senza voler rivisitare l'organizzazione amministrativa italiana, come peraltro sarebbe necessario, dato che si tratta di un'impresa che appare oggettivamente impossibile anche per il più volenteroso e tenace riformatore. Progettare piani strutturali comunali non ha più senso per la maggior parte del territorio italiano e in particolare per quelle aree dove è in atto il processo di metropolizzazione e dove vivono, come si è ricordato in precedenza, i due terzi della popolazione complessiva. Di questo primo aspetto dovranno tenere conto innanzitutto le leggi regionali, se si vorrà realmente garantire l'utilità di un processo di pianificazione.

In secondo luogo bisogna rendere sempre più strutturale il piano generale, liberandolo non solo dai residui regolativi, necessari solo per la gestione degli insediamenti esistenti, ma perniciosi per l'affermazione del nuovo modello: si pensi alle problematiche fiscali, direttamente legate alla conformazione o meno dei diritti proprietari e alle contraddizioni, se non ai danni, che provocano il ricorso a soluzioni del passato, apparentemente innocue, come un perimetro o una definizione di edificabilità. Ciò che serve è un approccio sempre più generale, che miri al cuore dei problemi senza perdersi in inutili dettagli e che esprima chiaramente la strategia che si vuole perseguire per affrontare le patologie della metropolizzazione. Anche in questo caso il contributo delle leggi regionali appare essenziale, per superare un approccio che non sempre (o quasi mai) ha privilegiato l'essenzialità, proponendo testi anche apparentemente snelli, ma accompagnati da allegati sterminati, quasi sempre inutili se non per riaffermare un potere di controllo, che pur si dichiarava di voler abbandonare nel rispetto del principio di sussidiarietà. Così come appare indispensabile semplificare ulteriormente le procedure di approvazione, che hanno comunque segnato un progresso notevole rispetto al passato con l'introduzione delle conferenze di copianificazione e con il conseguente passaggio dalle valutazioni di conformità a quelle di compatibilità; si tratta di una conquista irrinunciabile per migliorare complessivamente il processo di pianificazione, che va difesa e rafforzata perché le tentazioni dirigistiche tendono spesso a riaffiorare, anche con l'imposizione di tempi burocratici assai dilatati, che riducono sensibilmente i vantaggi della nuova procedura. Così come è necessario rendere più essenziali e mirati i quadri conoscitivi, evitando inutili appesantimenti soprattutto per le Amministrazioni meno attrezzate. Una forma veramente strutturale del piano generale è indispensabile per garantire un effettivo ed efficace Governo del Territorio, perché all'interno della strategia generale che esso esprime sarà possibile utilizzare al meglio tutti gli strumenti necessari: dai piani regolativi per l'esistente, ai programmi negoziali per le trasformazioni, dalle politiche urbane ai progetti per le infrastrutture, dai progetti di architettura per la qualità urbana, a quelli ambientali per la costruzione della rete ecologica, in un *mix* indispensabile di pianificazione, progettazione e *governance*, per il quale prima o poi dovrà essere trovata un'adeguata traduzione italiana di *planning*.

In terzo e ultimo luogo è necessario rinnovare anche i contenuti del "Nuovo Piano", privilegiando:

- la *rete della mobilità*, che garantisca una mobilità di massa non inquinante non energivora, che assicuri la massima efficienza della "nuova città", che riduca in modo significativo l'attuale carico inquinante e alla quale sia tassativamente subordinata ogni trasformazione rilevante prevista sul territorio
- la *rete ecologica*, che colleghi, attraversando i tessuti della metropolizzazione, le aree di più rilevante valore naturalistico e ambientale, con l'obiettivo di tutelare queste ultime, ma di garantire anche un significativo processo di rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili; una rete la cui costruzione sia affidata non solo a scelte di tutela, ma anche di trasformazione
- il *contenimento del consumo di suolo*, indirizzando le trasformazioni urbanistiche verso soluzioni alternative all'utilizzazione delle aree extraurbane, che privilegino gli interventi di recupero e di trasformazione dell'esistente, di riqualificazione delle aree degradate e che siano comunque subordinate a condizioni che garantiscano la massima compatibilità ambientale
- la *sostituzione* dei tessuti più degradati con interventi di limitata densificazione attraverso la demolizione e ricostruzione di tipologie edilizie oggi non più adeguate, per garantire prestazioni energetiche migliori e contribuire al risparmio di nuovo suolo da urbanizzare
- la costruzione di *nuove centralità* che polarizzino il territorio metropolizzato, integrando le centralità già esistenti e trasformino la "nuova città" in un sistema policentrico; nuove centralità accessibili dalla mobilità di massa, luogo dello spazio pubblico, delle funzioni di eccellenza e delle attività della "nuova città"
- l'attenzione alle *problematiche energetiche* nelle scelte del piano, come contenuto fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio; ciò comporta un aggiornamento del quadro conoscitivo, ma anche un approfondimento scientifico relativo alle misure e alle condizioni che il piano deve garantire.

Il rinnovamento del campo di competenza, della forma e dei contenuti del piano, cioè la definizione del "Nuovo Piano", sarà comunque realmente possibile se si scioglieranno alcuni vecchi nodi e si verificheranno alcune nuove condizioni. In particolare:

- l'approvazione della "legge nazionale sui principi generali del Governo del Territorio", necessaria e urgente per consolidare giuridicamente le innovazioni introdotte in tutti questi anni di applicazione della riforma e per indirizzare le leggi regionali ad affrontare le problematiche territoriali più attuali
- l'approvazione di alcuni provvedimenti stralcio della legge generale, qualora le condizioni politiche non ne rendano possibile una rapida definizione, riferiti ad alcuni temi essenziali come il "consumo di suolo", la ridefinizione di alcuni principi fondamentali della fiscalità immobiliare e il rapporto tra la nuova normativa espropriativa e la perequazione urbanistica
- la definizione di politiche e scelte per la città, in particolare per la "nuova città", relative innanzitutto alle dotazioni infrastrutturali per la mobilità, per le quali sono necessarie risorse che solo scelte radicali finalizzate alla riduzione del debito pubblico possono tuttavia garantire, dato che l'attuale situazione (70 miliardi di euro all'anno di interessi passivi) non consente adeguati margini d'investimento.

