

## Aperture

Allora tutto è bene quel che finisce bene?  
*Carlo Alberto Barbieri, p. 3*

Il Piano casa del Governo  
*Comunicato della Giunta Esecutiva dell'Inu, p. 5*

### ... si discute:

Città, Sicurezza, Donne  
*Francesca Lazzari, p. 6*

## Osservare la città contemporanea

*a cura di Carolina Giaimo, p. 7*

Per un equilibrato governo delle dinamiche metropolitane  
*Franca Miani, p. 9*

La città contemporanea: i motivi di una ricerca  
*Carmen Mariano, p. 11*

I processi di metropolizzazione nell'area torinese  
*Silvia Saccomani, p. 13*

La regione urbana milanese  
*Elena Solero, p. 15*

Processi di trasformazione insediativa nell'area romana  
*Tiziana D'Angeli, p. 17*

Diffusione urbana nell'area metropolitana di Napoli  
*Giuseppe Mazzeo, p. 19*

Antinapoli città oscura  
*Fabrizia Ippolito, p. 21*

## Il Codice Urbani e i paesaggi

*cura di Sandra Vecchiatti, Simona Tondelli, p. 23*

### QUESTIONI DI METODO, QUESTIONI GIURIDICHE

Dalla tutela al progetto  
*Guido Ferrara, p. 24*

Paesaggi identitari  
*Valentina Carpitella, p. 28*

Le prospettive della Convenzione europea  
*Gian Franco Cartei, p. 30*

### IL PUNTO DI VISTA DELLO STATO

La coperta "stretta" delle competenze  
*Laura Moro, p. 32*



## una finestra su: Copenhagen

*a cura di Marco Cremaschi, p. 57*

Governo e governance per la rigenerazione urbana  
*Federico Savini, p. 57*

## Opinioni e confronti

Piano Casa. Facciamo qualche conto...  
*Rosario Manzo, p. 66*

Buon governo delle trasformazioni territoriali, al tempo della crisi  
*Fausto Ferruzza, p. 68*

Strategie di *governance* dell'Expo 2015  
*Elena Campo, p. 70*

## Crediti urbanistici

La Puglia promuove i programmi di rigenerazione urbana  
*Ezio Micelli, p. 72*

## Eventi

*a cura di Carolina Giaimo, p. 75*

## Assurb

*a cura di Daniele Rallo, p. 76*

## Libri ed altro

*a cura di Ruben Baiocco, p. 79*

Gli strumenti per operare  
*Maria Grazia Bellisario, p. 33*

Paesaggio senza paesaggista  
*Paola Cannavò, p. 35*

### IL PARERE DELLE REGIONI

Una riforma da riformare  
*Lorenzo Paoli, p. 37*

R per Rutelli  
*Giancarlo Poli, p. 39*

Il paesaggio in Campania  
*Vincenzo Russo, Carmela Menna, p. 41*

Le politiche della Regione Umbria  
*Alessandro Bruni, Gabriele Ghiglioni, p. 42*

## Rassegna

URBANISTICA PARTECIPATA  
*a cura della Redazione di FORUM PA, p. 45*

I CENTRI STORICI  
*a cura di Manuela Ricci, p. 50*

Materiale ed immateriale  
*Giulia Agosto, p. 50*

Trasformare il problema in risorsa  
*Alberto Arletti, p. 52*

Esperienze in Umbria  
*Roberta Lazzarotti, p. 53*

## Osservare la città contemporanea

# Osservare la città contemporanea

a cura di Carolina Giaimo

"nel corso degli anni '80 ..., è iniziata una fase travolgente di trasformazione urbana, che ha modificato il volto delle città italiane con la sostituzione delle vecchie destinazioni industriali, ..., 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 ..." (dalla Relazione generale di F. Oliva, XXVI Congresso Inu, Ancona 2008).

I più recenti contributi teorici e di ricerca relativi ai territori vasti (dall'analisi e pianificazione territoriale e urbanistica fino alla sociologia urbana) evidenziano come le immagini urbano-territoriali di un passato anche relativamente recente (che rimandavano prevalentemente alla metafora dell'organismo ed ai paradigmi dello sviluppo), non rispondano più in modo efficace all'interpretazione dei contesti contemporanei.

Il fatto più evidente è che i dati fisico-quantitativi, economici e spaziali (fondamento delle analisi socio-economiche e territoriali dei decenni passati) hanno progressivamente perso significatività nel rappresentare gli assetti della città e del territorio contemporaneo, in particolare nel concorrere all'individuazione delle aree metropolitane: i nuovi paradigmi fanno soprattutto riferimento alla "complessità" ed alle "trame reticolari" (dalle maglie più o meno larghe), per leggere fenomeni che non rimandano, per definizione, ad immagini fisse e statiche. Nei territori contrassegnati dall'abbandono e/o trasformazione dei tradizionali modelli di produzione materiale dell'industria e dall'affermarsi delle attività terziarizzate e informatizzate, interagiscono i più differenti, frammentati ed articolati gruppi istituzionali, sociali, economici, ecc.: in questo contesto, città e territori contemporanei hanno assunto una nuova forma, caratterizzata da:

a) confini non più ben definiti, ma piuttosto permeabili ed estesi, a geometria variabile sia geograficamente che socialmente;

b) mancanza di un centro riconosciuto;

c) una trama spaziale talvolta frammentata e talvolta concentrata in zone funzionalmente specializzate.

Ecco che entrano in campo nuovi fattori da considerare e analizzare, primi fra tutti i servizi, i rapporti sociali e i modelli amministrativi, economici e culturali che si sviluppano sul territorio. A fronte di tali evidenze, il paradigma della complessità<sup>1</sup> si è progressivamente affermato per la sua capacità di adattarsi alla conoscenza e comprensione di fenomeni di dimensione molto variabile: dal comportamento di uno stormo di uccelli, alle dinamiche di un ingorgo stradale, fino ai comportamenti di cooperazione e competizione delle imprese, alle fluttuazioni della borsa ed alle crisi dell'economia finanziaria. Infatti, oggetto della complessità sono i sistemi caratterizzati da numerosi elementi (qualitativamente anche molto diversi tra di loro) e da numerose connessioni non-lineari tra loro. Questo significa che piccole variazioni nei comportamenti dei singoli elementi possono generare effetti inimmaginabili<sup>2</sup>. Come in una grande ragnatela, in cui tutto è interconnesso.

La ragnatela della complessità, ovvero la "rete", appare come immagine particolarmente adatta al fenomeno della metropolizzazione, efficace per una descrizione interpretativa sia delle nuove forme insediative ma anche delle nuove forme di governo o soprattutto di *governance* di tali territori. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, sono da considerare sicuramente reticolari le pratiche di negoziazione fra attori

## Urbanistica INFORMAZIONI

pubblici e privati relative all'applicazioni dai meccanismi di partenariato, introdotte a partire dai Patti territoriali e dai Prusst (che, in letteratura, hanno infatti assunto il nome di "programmi complessi"). Il tema delle "relazioni" nello spazio metropolitano è quindi centrale per il dibattito in questione e la configurazione del *network* appare particolarmente adatta alla lettura, interpretazione e gestione dei fenomeni territoriali.

Nei territori della metropolizzazione la città contemporanea acquista le sembianze di un nodo di reti transcalari e trans-territoriali che formano una maglia, più o meno fitta, di relazioni orizzontali e verticali, attraverso le quali si costruiscono rapporti di cooperazione e competizione.

Per la città contemporanea essere "in rete" è un fondamento strategico per il duplice significato che la rete stessa assume di elemento materiale, con riferimento alle infrastrutture (lineari e puntuali) della mobilità, e di elemento immateriale, con riferimento alle connessioni e relazioni tra soggetti, che esulano dai percorsi materiali. In tal senso, il successo dei territori contemporanei sembra passare attraverso tre capacità/possibilità fondamentali dei soggetti locali:

- quella di costruire una rete locale forte, stabile e coesa;
- quella di inserirsi in reti globali attraverso il consolidamento di relazioni sovralocali e transcalari;
- quella di rendere riconoscibile il proprio "capitale territoriale" e di metterlo a disposizione della rete.

In tal modo vi sono territori che definiscono le proprie politiche di sviluppo attraverso la costruzione di reti collaborative, con la conseguenza di una continua definizione e ri-articolazione dei propri confini in perimetri che di volta in volta vengono individuati in base alla specificità dei problemi, oltre che dei soggetti politici e istituzionali coinvolti. Attraverso queste reti di cooperazione, i governi locali stabiliscono alleanze strategiche tra città. In questa prospettiva, il territorio contemporaneo della metropolizzazione può assumere l'immagine di una "città di città" basata su una nuova struttura sociale: la "società delle reti e dei flussi".

I tracciati di queste reti definiscono la forma della città contemporanea: nodi funzionali (sociali, culturali, economici, ecc.) collegati fra loro da flussi di relazioni materiali e/o virtuali, i cui modelli sono alternativamente di tipo gerarchico o equipotenziale, e che lasciano sul territorio anche ampi spazi di sconnessione, il luogo di chi non fare parte della rete, corrispondente all'immagine della frantumazione e dispersione della città nel territorio. Negli spazi della metropolizzazione possiamo pertanto trovare nuovi centri e nodi territoriali ma anche nuove aree di marginalità fisica e relazionale, spazi di risulta collocati tra i lembi estremi dei diversi nodi o centri urbani dell'area metropolitana, riconoscibili per l'assenza di qualità edilizia, urbanistica e ambientale, per l'assenza di assetti insediativi pianificati o per la presenza di funzioni non desiderate (discariche, impianti industriali ecc.).

Le questioni evocate lasciano trasparire un ulteriore aspetto problematico che appare irrisolto: dal momento che i tradizionali parametri puramente fisici e quantitativi non circoscrivono in modo soddisfacente il fenomeno, quali possono essere considerati gli indicatori della metropolizzazione?

Vi è convergenza circa il fatto che fra i più interessanti riferimenti per l'interpretazione di tale fenomeno si possano considerare: i modelli del consumo di suolo, dei consumi energetici e della mobilità su gomma. È interessante constatare che rispetto ad ognuno di questi tre fattori si è registrato, nell'ultimo decennio, un incremento "insostenibile". Con riguardo specifico a consumo di suolo e insostenibilità, va detto che bisogna saperlo riconoscere e distinguere tra "positivo" e "negativo" poiché una seria politica per l'ambiente passa necessariamente anche attraverso la trasformazione dei suoli agricoli e non solo la loro tutela (ricordando, peraltro, che l'agricoltura è un'attività che determina pressioni sull'ambiente, dunque non è solo da difendere). A livello locale è possibile perseguire politiche di riduzione del consumo (e soprattutto spreco) di suolo agendo su scelte relative: sia al perseguimento di

forme insediative più policentriche (con economie di scala e forme agglomerate ma reticolari), meno disperse e frammentate (dove la frammentazione non è solo quella dei piccoli insediamenti ma riguarda anche i ben più estesi, cosiddetti, recinti monofunzionali dello scambio e dell'intrattenimento) e più compatte e contigue, rispetto all'urbanizzato che diffuse; sia il riconoscimento di valori territoriali, ambientali, paesaggistici, agricoli, insediativi ed infrastrutturali e vocazioni alla conservazione od alla trasformazione del territorio su cui operare e orientare interventi e politiche. Si deve peraltro constatare che le analisi svolte ed i dati ad oggi disponibili non appaiono né completi né soddisfacenti (soprattutto quelli nazionali mentre a livello provinciale e regionale vanno segnalati alcuni interessanti lavori<sup>3</sup>) e non risultano adeguati alla effettiva conoscenza del problema e dei suoi affatto univoci aspetti. I dati pertanto vanno rapidamente incrementati ed affinati, oltre che aggiornati e resi davvero confrontabili con le migliori analisi europee<sup>4</sup>.

Vi è infine da considerare l'utilità, per la valutazione dei fenomeni di metropolizzazione, di integrare l'utilizzo degli indicatori sopra evidenziati con esperienze legate ad un approccio di tipo sociologico-qualitativo: un'integrazione che potrebbe fornire ulteriori, utili chiavi di lettura.

### Note

1. Non va dimenticato che il punto di partenza della teoria della complessità è rappresentato dalle ricerche nel campo della termodinamica del premio Nobel Ilya Prigogine (1917-2003); il suo sviluppo è stato però tumultuoso, disordinato, multidisciplinare: nell'ambito della complessità si trovano contributi non solo di fisici, matematici, informatici, biologi, ma anche filosofi, letterati, economisti, studiosi di management e quant'altro.
2. Gli studiosi di complessità si riferiscono a questo fenomeno con il nome di *effetto butterfly*, preso in prestito dalla meteorologia: il battito di una farfalla in Cina può generare un tifone negli Stati Uniti.
3. Si veda in particolare quanto in corso di realizzazione da parte della Provincia di Torino, attraverso l'istituzionalizzazione di un Osservatorio sul consumo di suolo.
4. L'Inu è già impegnato in questa direzione avendo costituito, all'inizio del 2008, con il Politecnico di Milano e con Legambiente, un Osservatorio nazionale sul consumo di suolo.

## Per un equilibrato governo delle dinamiche metropolitane

Franca Miani\*

Le città italiane negli ultimi decenni si sono trasformate: alcune più incisivamente di altre ma tutte attraverso processi simili e analoghi a quelli che investivano altre città dell'Europa occidentale. Il cambiamento riguarda prevalentemente il passaggio dalla città compatta a morfologie urbane sempre più estese, frantumate e policentriche, affermatesi laddove in precedenza esistevano centri gerarchicamente differenziati. Dai tipici processi di agglomerazione delle funzioni urbane negli spazi centrali, si è passati rapidamente alla diffusione spaziale di attività e persone con progressiva occupazione di territorio agricolo, infrastrutturato e cementificato. La crescente dissociazione tra i luoghi di residenza, produzione e consumo ha generato una crisi nel sistema del trasporto collettivo. La dilatazione degli insediamenti residenziali è avvenuta non solo sulla base delle scelte, delle preferenze e delle esigenze soggettive della popolazione, bensì, soprattutto, nella continua ricerca di valori fondiari e di tipologie edilizie accessibili, anche in comuni diversi da quello originale di residenza e con risvolti finanziari allarmanti per gli enti locali, posti di fronte ad oneri crescenti dei servizi da fornire e diradamento delle entrate fiscali. Le conseguenze sociali di queste trasformazioni sono in genere devastanti per gli strati più deboli della popolazione. L'accesso alle strutture che s'espandono a macchia

d'olio fuori dalle città impone la disponibilità di un mezzo di trasporto privato. Anche la classe media sconta effetti per lo più negativi: all'aumento delle percorrenze, connesse alle necessità di accedere sia ai servizi la cui ubicazione resta nel perimetro del centro tradizionale, sia alle funzioni sparpagliate nella "città diffusa", corrispondono notevoli aumenti nei costi. Dalle trasformazioni traggono invece benefici le imprese che forniscono servizi terziari che trovano nelle nuove aree di urbanizzazione maggiori spazi per magazzini e parcheggi, indispensabili per centri commerciali e grande distribuzione ma anche per multisala, discoteche e aree per ristorazione e svago. Soprattutto possono lucrare sul differenziale di rendita fondiaria rispetto alle aree più centrali delle città. E' sempre più diffuso un certo disagio abitativo accompagnato da un aumento di peso degli aspetti economici nelle scelte localizzative individuali. L'impatto sociale di questa situazione è complesso: la nuova divaricazione tra luogo di residenza e luogo di lavoro che si sviluppa ormai in un territorio di area vasta extra comunale, incide notevolmente sulla qualità della vita della popolazione e sul sistema complessivo della sostenibilità ambientale. Degrado, problemi di alloggio, associati a disagio economico e sociale, non costituiscono fattori a sé stanti, ma sono espressione e conseguenza di una struttura urbana che non è riuscita ad adeguarsi al cambiamento.

Soprattutto nelle città di antico impianto si è assistito ad un vero e proprio "consumo di paesaggi urbani". La ricerca di equilibri tra esigenze conflittuali non sempre è agevole e quasi mai assicura esiti appaganti. Giocano ruoli ora più ora meno incisivi le logiche dell'espansione urbana e quelle della riqualificazione del tessuto esistente; in continua tensione tra la volontà di mantenere inalterata l'immagine storica dei centri urbani (con l'istituzione di regole sempre più rigide dal punto di vista urbanistico e di salvaguardia del patrimonio monumentale) e la contraddittoria situazione per cui, di fatto, per dare spazio a differenti e più vantaggiose utilizzazioni delle aree, si operano trasformazioni o addirittura "distruzioni" di molti luoghi, meno ricchi di storia e d'aspetti monumentali ma talvolta altrettanto significativi nel contesto urbano e periurbano. Lo stesso sistema di percezione della città, nella sua relazione tra uomo e paesaggio urbano si è profondamente alterato. Il cittadino prova sempre più spesso un senso di estraneità nei confronti dello spazio urbano e perde i punti di riferimento classici dell'identità stessa della città. Nell'"andare in città" era implicito un percorso finalizzato al raggiungimento del centro storico, là dove la città si esprime tuttora nei suoi luoghi simbolici universalmente riconosciuti: il reticolo delle strade, le prospettive rinascimentali che danno il senso dello spazio, i palazzi imponenti e le chiese monumentali. C'era un "esterno" e un

## Urbanistica INFORMAZIONI

“interno dell’organismo urbano, tipologia identificabile nei più vari contesti geografici e nelle più varie componenti architettoniche. Oggi non è più la piazza, ma sono piuttosto i centri fieristici; non è più il mercato, ma i centri commerciali. Per non parlare degli incroci autostradali, segnati sempre più spesso dai nuovi villaggi dello *shopping* (gli *outlet*), che si presentano ormai con sembianze di borghi antichi, celando, dietro facciate dall’aspetto classicheggiante, capannoni colmi di merci prodotte per un apposito mercato del ribasso. Le nuove iniziative per il miglioramento del traffico urbano stanno cambiando l’organizzazione complessiva delle città. Per agevolare la circolazione dei veicoli ed eliminare alcuni problemi, si creano altri vincoli di cui non si è a priori valutata esattamente la portata. Infatti, con il dilatarsi dei mercati e delle reti di comunicazione si produce continuamente maggiore spostamento di merci e di persone, che vanno a confluire inevitabilmente nelle aree urbane, poiché la *web city* non ha ridotto il movimento, ma piuttosto lo ha amplificato, creando sempre nuovi flussi.

Le città si connotano ormai per la presenza di oggetti obsoleti: macchine per produrre che non producono e macchine per abitare che perdono valore e funzione. Persino l’architettura degli edifici assume diversi significati: edifici come nuovi simboli del cambiamento o piuttosto come nuovo *business* economico?

E mentre si dibatte sui centri storici al bivio tra la museificazione con conseguente spopolamento dei loro abitanti e il mantenimento delle funzioni miste attuali, le periferie urbane a loro volta si trovano di fronte a situazioni contraddittorie. Da un lato vi sono le “periferie da rottamare”, con il loro carico di problemi sociali ancora da risolvere e l’edilizia fatiscente e, dall’altro, si sviluppano i luoghi di promozione residenziale della popolazione urbana più benestante, in quei quartieri esterni dove le caratteristiche ambientali ed edilizie garantiscono una eccellente qualità della vita, secondo l’antico

modello di invasione e successione caro alla scuola di Chicago. “Centralità periferiche” e “periferie centrali” sono presenti in uguale misura all’interno delle città, dando luogo ad una crescente intensificazione degli squilibri infraurbani. Lo stesso centro topografico rischia di diventare la periferia economica, sociale, politica e simbolica delle città se non se ne identifica una sua funzione prioritaria, se non si decide se i centri storici devono trasformarsi in musei o piuttosto rimanere aree economiche a destinazione residenziale e terziaria da contrapporre ai nuovi centri commerciali che proliferano nelle periferie.

Questa vera e propria inversione del secolare processo di urbanizzazione rimette in discussione un certo tipo di concezione di città ed ha bisogno di nuove rappresentazioni e nuovi strumenti per comprendere quei fenomeni che sono al centro dei meccanismi di frammentazione della città contemporanea.

Persino il processo di riqualificazione urbana non è esente da problemi. A giudicare dai risultati sotto i nostri occhi, sono ancora pochi i casi di rinnovamento urbano che siano riusciti a migliorare le condizioni precedenti: nella maggior parte dei casi si sono inserite funzioni commerciali e terziarie laddove precedentemente esistevano aree industriali dismesse, provocando nuovi e intensi flussi di traffico.

Nessuno è contento in questi centri così concepiti. Non si vede un progetto strategico da parte delle istituzioni che non sia quello dell’accaparramento di finanziamenti o di eventi! Si va sull’onda lunga di mode ed esperienze vissute altrove ma non si ragiona nell’ambito del nostro contesto territoriale e, paradossalmente, laddove, qualche volta, si realizzano interventi di ricucitura con una forte attenzione verso la qualità, le aree non si vendono!

Mentre il territorio si suburbanizza, nelle città cresce il numero degli “indesiderabili”, dei *city users* e degli abitanti temporanei che vi si trasferiscono a seguito del processo di nobilitazione delle aree centrali,

allargando progressivamente le differenze sociali tra i due estremi. Nello stesso tempo gli eventi della città “spettacolare” fanno crescere il potere di gruppi e istituzioni coinvolte nell’aspetto economico delle operazioni ma non sempre interessate allo svolgimento di processi di sviluppo condivisi dalla comunità intera. Essi riescono ad imporre le proprie scelte ad un governo locale che, il più delle volte, non è in grado di contrastarli con un’efficace capacità d’interlocuzione. La competizione odierna porta ad enfatizzare i sistemi forti, le opere importanti, i grandi eventi rappresentativi del potere, della scienza e della tecnologia. Più il processo di globalizzazione spinge gli individui e le città in concorrenza verso il raggiungimento di traguardi sempre più avanzati ed elevati, più si creano differenze tra inclusi ed esclusi, tra sviluppo e sottosviluppo, tra cittadini che godono di diritti e vivono la città e i senza casa allo sbando che la subiscono solamente.

Che cosa si deve fare per innalzare la qualità urbana e della vita, il senso di appartenenza e la coesione sociale? È più efficace promuovere iniziative di marketing territoriale oppure privilegiare interventi di edilizia sociale e/o residenziale? È meglio innovare gli spazi pubblici e collettivi, creando dei “salotti” all’interno della città, oppure ricreare l’effetto strada facendo dello *shopping* il motore dell’incontro e della parificazione sociale? È più opportuno favorire la formazione di una comunità all’interno di quartieri o piccoli “borghi” ricreati in alcune aree urbane o suburbane o riteniamo che ciò possa avvenire spontaneamente ponendo le basi per una diversità ed una mescolanza sociale? E ancora, la coesione sociale è strettamente legata alla dimensione delle città?

Perché tali quesiti trovino risposte quanto più possibile ragionevoli e corrette, in rapporto ai singoli organismi urbani analizzati nelle loro specifiche situazioni territoriali, sociali, funzionali, acquista rilievo preliminare la capacità di coinvolgimento, ad opera dei responsabili delle amministrazioni locali, di tutti i

possibili attori interessati. L'efficacia delle politiche urbane è proporzionale al grado di partecipazione dei cittadini ai processi di sviluppo e all'armonica suddivisione tra le categorie dei benefici dello sviluppo stesso. Saranno squilibranti e a lungo termine pregiudizievoli del futuro della città, sia le politiche volte a privilegiare i gruppi sociali più forti, sia orientamenti esclusivamente finalizzati al sostegno dei gruppi sociali deboli. E' essenziale il sapiente gioco di equilibri tra la soddisfazione dei contribuenti interni e la proiezione della città verso il territorio esterno. L'amministrazione locale realizzerà buone pratiche di gestione del territorio urbano se mostrerà capacità e abilità di fare coesistere l'esigenza della competitività in uno scenario di globalizzazione economica con la conservazione dell'identità locale.

\* Ordinario di Geografia economico-politica, DE, Università degli Studi di Parma.

## Osservare la città contemporanea

# La città contemporanea: i motivi di una ricerca

Carmen Mariano\*

Il programma di ricerca di interesse nazionale a cofinanziamento Miur e Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture "Pensare la città contemporanea. Pianificazione e gestione delle grandi città italiane. Una riflessione sul governo urbano dopo dieci anni di sperimentazione innovativa. Le nuove prospettive" \*\* è stato avviato in una fase caratterizzata da un radicale cambiamento di approccio al tema del governo della città rispetto agli anni '70 e '80. Le tendenze localizzative della popolazione degli ultimi decenni confermano la crescita del fenomeno urbano come l'elemento dominante della organizzazione territoriale. Il processo di "riurbanizzazione" delle città che si è registrato dopo la grave crisi economica degli anni '70 ha determinato lentamente ma progressivamente un aumento demografico dei poli metropolitani e ha generato processi di rivitalizzazione economici, finanziari, politici e culturali e con essi la ricerca della costruzione di una gerarchia urbana internazionale. La città è cresciuta ma in misura diversa rispetto al passato, si è riorganizzata secondo un processo di tipo agglomerativo alla scala metropolitana per cui la città centrale non cresce più ma fa registrare un aumento demografico a favore della dimensione metropolitana. Contrariamente alla struttura tipicamente produttiva della città che aveva come obiettivo principalmente la fornitura di servizi pubblici e l'efficienza della struttura amministrativa, le città e le regioni a partire dagli anni '90, nel clima della crescente globalizzazione e dell'integrazione europea, hanno come

obiettivo comune lo sviluppo economico, la promozione della competitività del sistema territoriale e l'attrazione di capitali d'investimento. La rapidità delle trasformazioni urbane che caratterizza le grandi città e la scarsa capacità previsiva di lungo periodo pone in maniera nuova l'urbanistica di fronte ad altre discipline. Le tradizionali forme di pianificazione vengono sostituite da un'urbanistica più strategica e maggiormente in grado di adattarsi a situazioni imprevedibili e ad eventi imprevisi.

Il programma di ricerca si è posto come obiettivo generale la individuazione e valutazione dei punti di innovazione nel governo delle trasformazioni urbane delle grandi città italiane a partire dalla fine del 1993, cioè dalla attuazione della riforma elettorale degli enti locali che introduce un nuovo scenario di carattere strutturale: l'elezione diretta dei sindaci e la durata temporale delle amministrazioni locali che diviene compatibile con l'assunzione di obiettivi di programmazione e pianificazione delle trasformazioni urbane.

Le nove università italiane coinvolte nella ricerca (Roma con il coordinamento nazionale, Genova, Milano, Torino, Bari, Bologna, Napoli, Messina-Reggio, Venezia) hanno tutte avviato interessanti sperimentazioni: redazione di piani urbanistici innovativi e di piani strategici, predisposizione di progetti urbani e di programmi complessi, ricerca di fonti di finanziamento non tradizionali e metodi di governo delle trasformazioni urbane basate sulla costruzione del consenso.

## Urbanistica INFORMAZIONI

Tale sperimentazione è avvenuta in un quadro legislativo caratterizzato dall'emanazione di numerose nuove leggi urbanistiche regionali che, pur inevitabilmente prive di coordinamento fra loro per la mancanza di una legge urbanistica nazionale di riferimento, evidenziano alcune tendenze comuni nel superare la concezione della pianificazione fondata su rapporti gerarchici e propongono nuove modalità di coordinamento e di relazione improntate al metodo del confronto e della valutazione.

La ricerca ha proceduto con l'obiettivo di verificare se, a quindici anni dal 1993, le innovazioni hanno consentito di procedere lungo un percorso di rilancio della modernizzazione delle strutture urbane italiane nel tentativo di recuperare il ritardo storico con le grandi città del mondo occidentale, consentendo alla disciplina urbanistica un avanzamento in quella ricerca della sua nuova identità scientifica e del suo ruolo sociale che costituisce la caratteristica più significativa degli ultimi anni.

Ciò che appare certo è che le dinamiche di trasformazione che caratterizzano la città contemporanea obbligano ad un superamento degli approcci settoriali e specialistici e dunque anche ad una ridefinizione della disciplina urbanistica che conduca ad una maggiore operatività, alla sperimentazione di strumenti articolati, flessibili, funzionali alla concertazione: dal disegno generale della città al progetto della città e alla *vision*, dal piano regolatore generale al piano strutturale e al piano strategico, dal piano particolareggiato e dalla lottizzazione ai programmi complessi nelle versioni del progetto urbano e del programma integrato, dalle regole rigide agli obiettivi-prestazioni e alle procedure.

In questa fase di innovazione e sperimentazione è sembrato quindi opportuno avviare una riflessione sull'esperienza compiuta nell'ultimo decennio di "nuovo governo delle città" per verificare i percorsi intrapresi, i conflitti e le contraddizioni emerse, la natura delle difficoltà incontrate, i risultati fin qui raggiunti, il livello di maturazione e assunzione della questione del governo della città contemporanea.

La ricerca prende le mosse dall'esperienza di alcune grandi aree urbane italiane (Roma, Genova, Milano, Torino, Bari, Bologna, Napoli, Venezia e l'area Reggio Calabria-Messina) come terreno di analisi e di verifica anche rispetto ad alcune esperienze europee (Londra, Stoccarda, Francoforte, Lisbona, Amsterdam e Rotterdam, Lione, Parigi). L'analisi, dunque, non riguarda solo le grandi città ma le nuove forme di relazioni fra centri urbani contermini che danno luogo alle nuove forme e dimensioni della città contemporanea, dove la "città di città", grande o piccola che sia, strutturata intorno a una grande città o meno, ha una dimensione geografica che non corrisponde più alle dimensioni amministrative ma anzi entra in conflitto per i suoi interessi generali con la molteplicità dei microgoverni locali.

La tesi che si sostiene è che il processo di modernizzazione storicamente incompiuto delle grandi città italiane, ha trovato, a partire dal 1993, le condizioni minime di continuità programmatica e gestionale per poter essere ripreso e che il conflitto, finalmente emerso nel concreto delle esperienze innovative, all'interno delle diverse discipline che concorrono alla organizzazione, pianificazione e gestione della città e del territorio ha fatto emergere con grande evidenza, nei loro aspetti teorici e operativi, alcune "questioni centrali" senza la cui soluzione il processo di modernizzazione continuerà ad essere bloccato.

Partendo da quelli che erano gli obiettivi fissati dalle nuove amministrazioni elette successivamente alla data del 1993 e nei quali il tema del governo delle trasformazioni urbane e della modernizzazione delle città è uniformemente presente, la base analitica della ricerca è costituita dalla individuazione e valutazione dei seguenti "punti di innovazione":

**1. nuove forme del piano:** l'elaborazione cioè di nuovi strumenti di pianificazione urbanistica (modalità di costruzione dei nuovi piani, contenuti e obiettivi, nuove strutture del sistema delle regole); definizione e utilizzazione dei concetti di perequazione, compensazione, sviluppo sostenibile, dimensionamento, standard, acquisizione com-

pensativa, dalla cui declinazione dipendono le possibili soluzioni di nodi storici della disciplina urbanistica.

**2. strumenti programmatici per lo sviluppo socio-economico:** la predisposizione di piani o documenti strategici, vision, piani settoriali, politiche urbane;

**3. programmi complessi:** la sperimentazione delle procedure del progetto urbano e dei programmi integrati come superamento delle forme tradizionali di attuazione dello strumento urbanistico; le relazioni con la nuova forma del piano urbanistico e con gli strumenti programmatici per lo sviluppo socio-economico;

**4. politiche della mobilità:** la sperimentazione di nuove politiche di trasporto collettivo e di riduzione del trasporto privato alla scala locale e metropolitana; il sistema della mobilità come opportunità di nuovi sviluppi qualitativi della città;

**5. politiche e strumenti per la costruzione del consenso:** partecipazione, comunicazione e informazione;

**6. nuove forme organizzative delle amministrazioni:** la rispondenza della macchina amministrativa agli obiettivi; le relazioni fra la doppia necessità della continuità dell'azione tecnico-amministrativa: il coordinamento verticale (dalle scelte generali alla attuazione) e il coordinamento orizzontale (la coerenza dell'azione dei diversi uffici); gli strumenti di collaborazione fra i diversi livelli istituzionali.

Facendo riferimento questa base conoscitiva che ha costituito l'oggetto della predisposizione da parte delle varie unità operative di nove Rapporti locali, la ricerca ha individuato una serie di "questioni centrali" con le quali, anche alla luce delle riflessioni e delle esperienze internazionali, interpretare e valutare le esperienze locali.

Le "questioni centrali", che costituiscono gli obiettivi specifici della ricerca e che sono state analizzate attraverso la predisposizione di quattro rapporti da parte delle unità di ricerca centrali (Roma, Genova, Milano e Torino), sono:

- *la nuova dimensione sovracomunale della città:* la gestione delle relazioni con i comuni dell'hinterland o comunque fra i diversi comuni di un'area, per la soluzione di problemi comuni e la verifica della percorribilità di ipotesi

per il governo di questa nuova dimensione non più corrispondente ai confini istituzionali delle città (le aree di bordo, i rapporti bilaterali con i comuni vicini, programmi tematici di sviluppo, gestione di specifici servizi, etc);

- *l'obiettivo della qualità dello spazio urbano*: le modalità di intervento sulla città basate non più su un "sistema di regole pure", ma sulla definizione di "sistemi di obiettivi e procedure" capaci di far fronte all'evoluzione di concetti come complessità, sviluppo, qualità;
- *il ruolo delle grandi città nelle politiche nazionali*: le grandi città come risorsa; la promozione della competitività del sistema territoriale e le sue contraddizioni, lo sviluppo economico e l'attrazione di capitali d'investimento;
- *l'incertezza delle istituzioni*: i conflitti istituzionali, complessità urbana, rapidità delle trasformazioni e incertezza programmatica, *government* e *governance*, democrazia e partecipazione.

Per ciascuna di tali questioni la ricerca (articolata in cinque fasi di lavoro) ha messo in evidenza i risultati raggiunti, le innovazioni metodologiche sperimentate, i punti di resistenza, le potenzialità da sviluppare sia per l'avanzamento della disciplina urbanistica sia per le relazioni con le altre discipline che concorrono al governo del territorio.

\*Ricercatore universitario, Facoltà di Architettura Valle Giulia, Università di Roma La Sapienza.

\*\*Responsabile scientifico: Maurizio Marcelloni.

## Osservare la città contemporanea

# I processi di metropolizzazione nell'area torinese

Silvia Saccomani\*

I processi che hanno caratterizzato l'area torinese nell'ultimo scorcio del secolo<sup>1</sup> hanno molti caratteri comuni a quelli avvenuti in altre aree metropolitane italiane, ma anche alcune specificità dal punto di vista della struttura insediativa e funzionale dell'area.

L'area metropolitana si è sviluppata nel secondo dopo guerra fino agli anni '70 secondo le logiche tipiche del modello di crescita fordista: allargamento della concentrazione, continuità del tessuto costruito lungo alcune direttrici, forte dipendenza dei comuni dell'area dal capoluogo ed anche una certa omogeneità del tessuto economico e sociale. Dalla metà degli anni '70 queste dinamiche cambiano:

l'inversione del *trend* demografico a Torino, mentre continua l'aumento di popolazione dell'area metropolitana, fa emergere l'avvio di processi di controurbanizzazione che si intensificano negli anni '80, interessando comuni sempre più esterni, tanto da poter parlare di una "terza cintura". Questi processi presentano caratteri diversi dal passato: non più solo ricerca della vicinanza al luogo di lavoro o di case a basso costo, ma anche ricerca di condizioni ambientali migliori, di un aumento dei consumi abitativi a prezzi più vantaggiosi rispetto al capoluogo e riguardano anche famiglie a medio e talvolta medio-alto reddito. La connessa crescita delle abitazioni ha spesso assunto il carattere di espansioni a bassa densità, con conseguente consumo di suolo ed

incremento dell'uso del mezzo di trasporto privato. La stessa politica pubblica per la casa ha dato un sostegno a questi processi: a partire dagli anni '80 si verifica uno spostamento degli investimenti pubblici dall'edilizia sovvenzionata all'edilizia agevolata localizzata prevalentemente nei comuni dell'area metropolitana. Questi cambiamenti non sembrano, però, aver sostanzialmente modificato la tendenziale divisione sociale dello spazio per corone ed assi radiali che dal comune centrale si proietta verso l'esterno: presenza di ceti medio-alti lungo un asse est-ovest, caratteri ancora prevalentemente operai lungo un asse nord-est-sud-ovest, presenza più accentuata di lavoratori in proprio nei comuni più esterni e di impiegati in Torino e nei comuni ad ovest. Complessivamente i cambiamenti intervenuti nel trentennio '71-'01 mettono in luce un processo di metropolizzazione con un travaso di popolazione dal comune centrale al resto dell'area: Torino ha perso più di un quarto della sua popolazione, mentre i comuni dell'area metropolitana e soprattutto quelli contermini sono cresciuti di quasi un terzo. A questo non è estraneo il cambiamento della struttura economica dell'area con il drastico ridimensionamento dei posti di lavoro nelle attività di tipo manifatturiero concentrato soprattutto in Torino, mentre l'andamento fino all'inizio del millennio appare ancora positivo nei comuni più esterni.