

Una strategia per il miglioramento dell'ambiente urbano: problemi e prospettive metodologiche

Prof. Franco Archibugi

Relazione al Seminario organizzato dalla
**Commissione delle Comunità Europee, Direzione Generale per
l'Ambiente, la Sicurezza Nucleare e la Protezione Civile,**
in collaborazione con il
**"Centro Europeo di Formazione alla Gestione dell'Ambiente e delle
Risorse Naturali".**
Avignone, 18-20 Dicembre 1989

Sommario-indice

1. Il degrado dell'ambiente urbano	2
1.1. In relazione ai suoi "fattori" (o cause)	3
1.2. In relazione ad ogni tipologia di città	11
1.3. In relazione allo stadio dell'urbanizzazione.....	12
2. L'eco-sistema urbano	14
3. Struttura di programma e indicatori urbani	16
4. Indicazioni per una politica comunitaria in materia di ambiente urbano	18
Riferimenti bibliografici.....	21

Una strategia per il miglioramento dell'ambiente urbano: problemi e prospettive e metodologiche

1. Il degrado dell'ambiente urbano

E' indubbio che il degrado ambientale, ed in particolare quello dell'ambiente urbano, delle città, è divenuto uno dei problemi più acuti dei cittadini europei urbani (gli "urbaniti") che rappresentano - si dice con alcune statistiche a portata di mano - l'80% della popolazione europea.

E' difficile affermare con sicurezza se l'emergenza di tale problema derivi più dall'*incremento assoluto del livello di degrado* dell'ambiente urbano rispetto ad altri periodi della storia urbana recente, oppure dalla *diminuzione relativa del livello di "altri" problemi* (per es., di reddito, di consumi, di sicurezza e benessere in generale) che hanno trovato un certo alleviamento, lasciando quindi emergere quello ambientale. E' un fatto però che il degrado dell'ambiente urbano è divenuto un fattore dominante del malessere sociale, e quindi anche politico, del nostro tempo (come è largamente testimoniato peraltro anche da numerosi sondaggi di opinione, fra cui alcuni della stessa CEE)¹.

Non è inutile evocare qui, assai brevemente, che questo malessere in materia di degrado dell'ambiente urbano, si propone all'attenzione sotto diversi, complessi punti di vista:

- dal punto di vista dei *differenti fattori* che lo provocano;
- in relazione ai *differenti tipi di città* in cui si produce;
- e in relazione ai *differenti "stadi" del processo di urbanizzazione*.

¹ Secondo una indagine per sondaggi promossa dalla Commissione Cee nel 1983, in tutti i paesi allora membri, l'indice di "sensibilità" del disagio relativo a sei fattori selezionati nel *contesto familiare della vita quotidiana* (quello più prossimo alla realtà urbana di ciascuno), - e cioè: "purezza dell'acqua potabile"; "rumore"; "inquinamento dell'aria"; "assenza di accesso a spazi verdi"; "scomparsa di buone terre di coltura"; "degrado del paesaggio", - registra quest'ultimo fattore, il degrado del paesaggio, quello relativamente con indice più elevato nella media dei paesi coinvolti nel sondaggio; poi viene il rumore, poi l'inquinamento dell'aria, e poi via via gli altri. (Si veda la pubblicazione su *Les europeens et leur environnement*, Cee, Bruxelles, 1983).

E' qui infatti in questione lo stesso concetto di "ambiente urbano" (AU, d'ora innanzi) cui ci si riferisce: che tuttavia non discuteremo per se, in questa sede, ma che ci limiteremo a trattare indirettamente, esaminando il degrado ambientale dai *tre* punti di vista sopra indicati.

1.1. In relazione ai suoi "fattori" (o cause)

Proponiamo di classificare l'insieme dei numerosi fattori di degrado dell'AU, grosso modo in cinque principali categorie: a) inquinamento fisico; b) congestione del traffico urbano; c) congestione delle attività e paralisi delle funzioni; d) perdita di "paesaggio urbano"; e) perdita di comunicazione umana ovvero "segregazione sociale".

a. Inquinamento fisico

Il fattore dell'inquinamento fisico delle città è di certo il più acuto², soprattutto per i suoi riflessi sulla salute fisica dei cittadini. Esso si presenta nei suoi aspetti principali di inquinamento atmosferico, di inquinamento idrico, di inquinamento da rifiuti (liquidi e solidi).

L'inquinamento atmosferico è nelle città fra tutti gli inquinamenti ambientali (aria, acqua e suolo) il più esteso, il più grave, ed anche il più subdolo. Nelle città occidentali, almeno, in cui le emissioni inquinanti verso le acque e i suoli sono generalmente controllate da opere di adduzione e di scolo, anche se insufficienti, l'inquinamento atmosferico è oggi quello decisamente più nocivo alla salute degli urbaniti.

Già per sè l'atmosfera delle aree urbane è notoriamente considerata soggetta ad una meteorologia *peggiore* di quella delle aree non urbane: un soleggiamento inferiore (calcolato del 20%); un'escursione della temperatura maggiore (1-1,5 centigradi in media, 15-20 in estate); precipitazioni atmosferiche inferiori (15%); nebulosità maggiore (100% in inverno); umidità relativa maggiore (5% in media); velocità del vento inferiore

² Anche se - a giudicare dal sondaggio Cee testè ricordato - l'inquinamento fisico non è più all'apice dell'indice di sensibilità della media dei cittadini europei sondati, ma solo al terzo posto. Evidentemente il paesaggio urbano e il rumore vengono considerate questioni più gravi nelle città europee; o per lo meno questioni contro le quali sono in opera politiche meno efficaci di quelle contro l'inquinamento atmosferico o idrico. Probabilmente il "paesaggio urbano" - come fattore di degrado - include anche la sensibilità per i problemi del traffico urbano (non altrimenti indicato fra i fattori selezionati), ma visto solo nei suoi aspetti di inquinamento atmosferico.

(20-30% in media annuale); etc. Tutto ciò a causa della distribuzione e restituzione diversa del calore. E' noto appunto che le attività urbane, in particolare il riscaldamento urbano e il traffico automobilistico, formano quella "colonna di calore" che non si disperde e distribuisce troppo facilmente e costituisce una bolla d'aria calda chiamata anche "isola termica", la quale rappresenta un grande fattore di concentrazione di inquinanti. I materiali in sospensione (chiamati anche "cupola di polvere") che vengono formati, e di cui l'umidità notturna favorisce la condensazione di nebbie sulle particelle sospese che, prima di potersi diluire o disperdere, ricadono sulla città restituendole l'inquinamento da essa prodotto³.

Si sa che le principali fonti dell'inquinamento atmosferico urbano sono: a) il *riscaldamento domestico*; b) il *traffico veicolare con motori a combustione*; c) le *installazioni industriali*. Ed è su questi tre fronti che si devono soprattutto combattere i fattori di inquinamento atmosferico urbano, con mezzi diversi e complessi. Ciò non toglie che dei fattori di inquinamento atmosferico spesso molto importanti siano anche i *rumori* e i *cattivi odori*: i primi funzione soprattutto del traffico veicolare, i secondi funzione delle localizzazioni industriali, soprattutto dei stabilimenti chimici⁴.

La contaminazione atmosferica, anche se è la più nociva, come si è detto, si accompagna oggi ad altre emergenze di contaminazione idrica e da rifiuti urbani. Malgrado le infrastrutture ovunque esistenti in proposito, l'ammontare assoluto e concentrato di rifiuti liquidi e solidi della città è divenuto tale che non trova più in queste infrastrutture e nello spazio urbano che occupano una capacità di assorbimento sufficiente. E gli stessi spazi non urbani, in cui tali rifiuti hanno trovato finora assorbimento stanno diventando sempre più insufficienti. Anche perchè lo spazio (peri)urbano si è esteso, sia come estensione materiale di manufatti edificati e abitati, sia anche per l'inclusione in essi a scopo di accesso urbano di molte aree non urbane, o verdi, prima non frequentate o scarsamente frequentate, e oggi molto fre-

³ Ulteriori informazioni sono in una letteratura tecnica spesso poco accessibile, e non molto utilizzabile per valutazioni di insieme. Una fonte che non ha questi limiti è rappresentata da alcuni lavori di L. Mammarella (1976 e 1978), dell'Università di Roma, e Presidente dell'"Associazione italiana per l'igiene ambientale".

⁴ Non è qui il caso di affrontare quali politiche, quali "battaglie" devono essere affrontate su questi diversi "fronti"; oltre al citato lavoro del Samuelson, si vedano per i problemi specifici dell'inquinamento acustico, un lavoro svolto in sede Oecd (1971) e un saggio molto esauriente di Mestre & Wooten (1980). E per l'inquinamento prodotto dalle emissioni di automobili, lo studio Oecd (1986) nel quadro del progetto "Compass". Si veda anche la parte IV dello studio Oecd su "Trasporti e Ambiente" del 1988, dedicata appunto alla "valutazione dei mutamenti tecnici per ridurre gli inquinamenti atmosferici e le emissioni sonore degli autoveicoli".

quentate per l'incremento di attività del tempo libero prima sconosciute o non praticate. Anche questi spazi verdi, una volta considerati "rurali" o "campagna", sono oggi saturi di inquinamento urbano. E quindi vi è una emergenza importante dell'inquinamento anche di acque e di suolo, oltre che dell'atmosfera, a causa delle emissioni e dei rifiuti urbani. Emergenza che impone la ricerca di un "*equilibrio*" ecologico ad un giusto livello territoriale urbano, entro uno spazio propriamente urbano (anche se occorrerà ridefinire il concetto di "urbano" appunto per tener conto di questo necessario equilibrio ecologico)⁵.

b. Il traffico veicolare

Il degrado dell'AU è fortemente causato oggi anche dalla congestione del traffico urbano veicolare, che è aumentato enormemente in relazione sia all'aumento del numero di vetture private per abitante urbano, sia in relazione all'intensificazione dei "viaggi" urbani per vettura (privata o pubblica) e all'aumento delle distanze urbane conseguenti all'aumento, assoluto e relativo, di urbaniti (urbanizzazione) e del loro consumo pro-capite di territorio.

Tutto ciò ha prodotto una sorta di "*garagizzazione*" delle città, nonché un "imbottigliamento" personale cronico nel traffico cittadino che produce evidenti disturbi da stress psichico. Oggi si accetta una situazione cronica e diffusa di "perdita di tempo" (o impiego stupido di tempo) a causa del traffico urbano, situazione di malessere cui si risponde con soluzioni di adattamento personale, che - come risultato - compromettono gli stessi tradizionali "vantaggi" della vita urbana: intensità di rapporti interpersonali ed efficienza degli scambi. In realtà tale situazione fa sognare il ritorno a forme di vita decisamente meno "civili" e meno "civiche" di quelle che, invece, proprio la vita urbana ha saputo garantire nello sviluppo storico delle città.

⁵ Una buona rassegna delle condizioni di disagio urbano contemporaneo, e dei modi in base ai quali misurarlo, (e misurare pertanto così la "qualità dell'AU") è quello - ormai classico - curato dal compianto Harvey S. Perloff nel 1969; da questa raccolta di scritti, e precisamente dal saggio introduttivo molto importante dello stesso Perloff, riprodurremo nella Tav.1, il "quadro" - molto "comprensivo" - dei vari "elementi" componenti l'AU, e dei vari indicatori per valutarne i costi e i benefici. Nella Tav.2 riprodurremo un altro quadro concernente le "misure" - e gli eventuali "attori" per dette misure - di tipo programmatico (*policy measures*) per gestire e migliorare l'AU così come classificato dal Perloff. Quest'ultimo quadro - elaborato da Richard J. & Beverly F. Frankel - è stato pubblicato in appendice al lavoro del Perloff.

Importanti schemi di *indicatori di qualità urbana* sono stati successivamente proposti, in più riprese, in sede Oecd: nelle Tav. 3 e 4 si riporta la tassonomia e la struttura di detti indicatori Oecd, di cui si riparlerà nel par.3. Si veda la pubblicazione Oecd, sugli *indicatori di ambiente urbano* del 1978.

In particolare, le città europee, ad impianto urbanistico medievale e rinascimentale soprattutto, ma anche quelle predisposte con lungimiranza, attraverso grandi viali, dalle monarchie settecentesche e ottocentesche, sono inadatte a sopportare - per mere ragioni fisiche di spazio - il traffico veicolare a motore nelle dimensioni da questo raggiunte. Ed ogni intervento infrastrutturale e stradale finalizzato a renderle ad esso adatte (sensi unici, scorrimenti veloci, autostrade urbane, svincoli, tunnels, "tangenziali", onde verdi, ed altre diavolerie ingegneristiche del genere) non ha fatto, e non fa, che danneggiare gravemente e in modo inaccettabile il *paesaggio urbano*, producendo, per altro verso, proprio il degrado urbano da contrastare⁶.

c. Congestione delle attività e paralisi delle funzioni

L'urbanizzazione, cioè la crescita impressionante della popolazione urbana rispetto a quella non-urbana, e l'aumento costante delle funzioni urbane rispetto a quelle delle città del passato, è avvenuto senza una proporzionale espansione delle infrastrutture urbane; anzi è avvenuta attraverso una utilizzazione massiccia delle strutture pre-esistenti e antiche (in particolare i *centri ur-*

⁶ Malgrado che da molto tempo la professione dei pianificatori abbia acquisito il principio elementare che i flussi di trasporto non possono essere nè pensati, nè progettati, nè gestiti, in modo disgiunto dalla concezione, progettazione e gestione del territorio, il traffico urbano continua in quasi tutte le città ad essere gestito solo con metodi della "ingegneria del traffico", con risultati solamente disastrosi, giacchè totalmente illusori, nel medio e lungo periodo. Pochi piani regolatori delle città occidentali moderne vengono pensati e progettati *in stretta correlazione agli effetti sulla domanda di traffico che loro stessi generano*. E pochi "piani del traffico" vengono studiati e proposti con occhio agli effetti insediativi che inducono, e quindi ai problemi di urbanistica che creano. L'Oecd si è occupata spesso di traffico urbano (negli annosi lavori del Cemt, il Comitato europeo dei ministri dei trasporti, ma anche fuori del Cemt), ma i suoi lavori non sono andati, in tema di rapporto uso del territorio-trasporti, al di là generici appelli all'adozione di politiche di attenzione al problema, che meritano di essere ricordati solo per l'importanza della sede in cui si sono prodotti e nulla più (Oecd 1988a e b). Essi sono spesso studi ricchi di dati ed informazioni, ma tutti riflettenti situazioni maturate in assenza di una appropriata politica del traffico urbano, tale quella per es. delineata da precedenti studi dello stesso Oecd, nei quali vi era almeno il tentativo di delineare i requisiti fondamentali di una politica di pianificazione del trasporto urbano. (si veda Oecd, 1971 e 1979). Il secondo degli ultimi lavori Oecd del 1988, che esamina i rapporti in generale fra trasporti e ambiente, contiene un capitolo su "valutazione delle innovazioni nella gestione dei trasporti urbani"; ma anche questo capitolo si limita a esaminare e discutere (in modo peraltro molto interessante) una vasta quantità di singole misure ed innovazioni tecnologiche, ma senza inquadrare l'argomento in una strategia generale del rapporto *trasporto-uso del territorio*. Per maggiori approfondimenti, si veda Blunden (1971), (Blunden e Black per la 2^a ed. 1984). Si vedano anche i lavori di Appleyard (1986) e Appleyard e Lintell (1986).

bani storici, ereditati dal passato). Ciò ha congestionato oltre misura tutte le attività urbane svolte in questi vecchi spazi: uffici, ospedali, scuole, negozi, centri di ricreazione e svago. Perfino i marciapiedi sono congestionati e di difficile percorrimto (da cui la pedonalizzazione crescente di alcune porzioni di città antiche, anch'essa realizzata senza un adeguato proporzionamento di infrastrutture di accesso).

Il congestionamento ha provocato una situazione di paralisi delle funzioni urbane alla quale si è reagito, cercando nuovi spazi per le attività e per la riattivazione delle funzioni. Si è così realizzato un "de-congestionamento" spontaneo, il trasferimento di molte attività nelle periferie delle città.

Ma mentre i vecchi centri urbani - finchè conservavano un certo equilibrio fra attività e spazi a disposizione - garantivano un certo *mix* (non-congestionato) di *funzioni*, le nuove localizzazioni hanno guadagnato il *de-congestionamento*, ma hanno perduto il *mix*. Si è avuta perciò - a causa del congestionamento delle attività e della paralisi incipiente delle funzioni - una *perdita di "complessità" delle funzioni urbane*, complessità su cui da sempre si è fondata la qualità urbana. E questa perdita di complessità è un ulteriore fattore di degrado dell'AU, che è stato ed è pertanto compromesso *sia dal congestionamento, sia anche dal de-congestionamento che ne segue*⁷.

⁷ Sull'argomento non vi è una letteratura specifica da raccomandare. Per contro, vi è una estesa, lamentosa e protestataria, geremiade di molti architetti, sociologi, storici, e ogni altro genere di amanti delle lettere e delle arti, alla quale ciascuno può attingere nella sua personale esperienza. Di questa lamentela generalizzata e confusa, di questa inesauribile *laudatio temporis acti*, un pò a senso unico, disturba la scarsa capacità critico-analitica, ma anche il cocciuto irriconoscimento dei progressi che comunque proprio le stesse arti e attività culturali han fatto nella città moderna, malgrado gli indubbi guasti e deficienze cui stiamo dedicando, in questo scritto, la nostra attenzione. Appunto: il nostro lavoro di denuncia dei problemi e delle preoccupazioni per il degrado ambientale della città moderna, motivato dall'intento di identificare le vie e i mezzi fattibili per combatterlo, non vorremmo che possa essere confuso con quel tipo di superficialità storica, cui si è fatto allusione. Fra le più nobili ed autorevoli di queste geremiadi, possiamo ricordare autori come Simmel, Spengler, Howard, Chambart de Lauwe, Wright ...

2 Uno studio comparativo (con contributo congiunto della Commissione Cee e del governo tedesco) - eseguito presso il "WissenschaftZentrum" di Berlino (WZB) su *"le politiche di de-congestionamento dei centri urbani nella Ce"* (v. R.W.Wettmann e W.R.Nicol eds., 1980) - si è limitato a classificare delle tipologie di assetto territoriali urbani, e raccogliere informazioni e dati sulle misure prese dai diversi governi (nazionali e locali) in Europa per proteggere alcune aree congestionate da ulteriori sovraccarichi e installazioni (specialmente di industrie); ma non vi è traccia in esso di alcun modello operativo di riferimento su cui impegnare una politica territoriale adeguata.

3 Qualcosa di progettuale vi è in tutta la storia dell'*amenagement du territoire* francese dal dopoguerra in poi (soprattutto nella storia degli studi della Datar) la

Certamente la qualità urbana di cui qui si parla, fornita dalla *complessità delle funzioni*, è in larga misura un retaggio del passato, ed è difficile riprodurla attraverso nuovi insediamenti. Ma

cui attenzione centrale era soprattutto di decongestionare l'area parigina. Ma la scala, appunto nazionale, del problema è stata vista - a opinione di chi scrive - nelle sue adeguate proporzioni solo molto tardi: a conclusione delle campagne susseguenti per le "*villes nouvelles*" del bacino parigino e le "*metropoles d'équilibre*" (V Piano, 1965); poi per le "*villes moyennes*" (VI Piano, 1971); poi con le forme di sviluppo più "contrattuali" ("*contrats de pays, contrats état-region*") etc. (VII e VIII Piano, 1975, 1979) dopo la creazione ufficiale delle "Regioni" (1972); e, infine, con le fantasie tecnologiche di *Urba 2000* (IX Piano, 1983). Solo con il 1988 mi sembra si sia fatta largo in Francia una concezione adeguata di organizzazione dell'armatura urbana, attraverso l'idea dei "*reseaux de villes*", benchè la funzionalità operativa di queste reti o sistemi di città non sia ancora molto chiara; si veda in proposito "*La lettre de la Datar*", numero speciale, (agosto-settembre, 1988), sul tema: "le città e la pianificazione del territorio".

Nè si può considerare un appropriata politica di "decongestionamento" quella delle città satelliti inglesi (o "new" e "expanded towns"), che si muovevano, in partenza, con una dimensione incapace di rappresentare una vera alternativa al congestionamento urbano, e hanno rappresentato solo un modesto, localizzato (ma per noi fallimentare lo stesso) sforzo di "decentramento" urbano.

Un approccio soddisfacente (ma solo nell'approccio, senza alcuna effettiva implementazione) al problema si è avuto in Italia con il *Progetto 80*, proposto (alla fine degli anni 60) da alcuni settori del governo italiano (il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica), che includeva un vero e proprio progetto di riequilibrio delle funzioni urbane nel territorio, articolato in 30 "sistemi metropolitani", coestensivi per l'intero territorio (v. Ministero del Bilancio e della P.E., 1970). Questo progetto, è stato riproposto in alcune successive occasioni storiche: a) nel 1983, presso il Ministero del Mezzogiorno, per riorientare lo sviluppo dei "sistemi urbani", fortemente squilibrati, nel Mezzogiorno (Ministero del Mezzogiorno, 1983); b) nel 1985, fra gli studi di orientamento del Piano Generale dei Trasporti (PGT); infine esso è attualmente riproposto, con adeguati aggiornamenti anche di contenuto, dal Ministero dell'Ambiente, nei lavori per la costruzione di un quadro territoriale di riferimento per un Piano decennale dell'Ambiente (detto Decamb) (Ministero dell'Ambiente - Consiglio nazionale delle ricerche, 1989).

In Germania, paese la cui armatura urbana è la più equilibrata in Europa, il *Raumordnung BundesProgramme* del 1975 (poi disatteso dai governi successivi) non fornisce particolari indicazioni di metodo sul decongestionamento urbano, semplicemente perchè tale problema non si è presentato finora in quel paese di prioritaria importanza (benchè - ad opinione di chi scrive - lo diverrà sempre di più anche là).

E' ora che a livello europeo uno studio adeguato si produca, con grande sforzo cooperativo fra strutture di studio comunitarie e nazionali, per costruire un *quadro urbano di riferimento alla scala europea*, e delle adeguate *guide-lines* per dei criteri e indicatori comuni di misurazione di una qualità standard di vita urbana. Si veda in proposito la raccolta di informazioni nello studio promosso dalla CEE sulla "pianificazione integrata delle aree urbane e il suo posto nella politica comunitaria dell'ambiente" (Heripret, 1989).

una pianificazione simultanea e concettualmente preventiva rispetto alle tendenze dell'urbanizzazione, avrebbe potuto, e potrebbe ancora, - senza dover accettare il degrado di qualità *da* congestionamento dei nostri centri storici - creare dei "*centri*" nuovi, ma *sufficientemente "complessi" nelle funzioni* da costituire una valida "alternativa" a quelli "storici". Nuovi centri, tali da divenire in breve tempo, con un minimo di "patina" del tempo, dei buoni esempi di funzioni urbane equilibrate, senza perciò dover degradare il loro proprio AU (anzi, senza nascere già degradati, come è avvenuto quasi sempre quando tali centri o quartieri sono nati senza lo studio preventivo di una adeguata complessità di funzioni urbane).

Tutto ciò senza considerare il caso (è il caso sicuramente dell'Italia, ma anche di molti altri paesi europei ad armatura urbana antica) in cui l'urbanizzazione che ha creato la congestione delle attività e la paralisi delle funzioni, si è sviluppata parallelamente alla emarginazione, se non proprio declino, di un gran numero di città piccole e medie; città che invece - attraverso una preventiva politica di pianificazione - avrebbero potuto svolgere il ruolo di questi ricercati nuovi e alternativi centri di decongestionamento; conservando, anzi aggiornando, la loro "patina" storica.

Ma per far ciò occorre, ed occorre tuttora, una *concezione della politica urbana a livello nazionale* (e oggi *sopranazionale*) per la salvaguardia dell'AU, che ancora deve penetrare la coscienza della azione politica ed amministrativa; e della quale non si hanno ancora segni tangibili di presenza, nè in Europa, nè in America.

d. Perdita del paesaggio urbano

E' difficile immaginare che nel passato le città abbiano presentato un degrado ambientale del loro "paesaggio" - inteso come gradevolezza per la percezione visiva (estetica) dei loro spazi interni come delle loro prospettive esterne - analogo a quello che presentano oggi. Un conferma empirica di questa tesi proviene dalla constatazione di come abbiano comunque salvaguardato bene il loro "paesaggio urbano" tutte quelle città europee (per esempio, dell'Est) che non sono state influenzate (per ragioni fra le più diverse) dal fenomeno dello sviluppo economico e da una forte urbanizzazione (benchè esse possano al contrario essere state degradate da altri fattori diversi da quelli solo "estetici")⁸.

⁸ Questa osservazione qualifica ancor meglio quella sviluppata nella nota 6 precedente. Il paesaggio urbano è certamente degradato e le nuove costruzioni, spesso non regolate da intelligenti, colte, progettazioni volumetriche e da standards visivi (ancora poco conosciuti presso gli stessi addetti ai lavori, cioè gli architetti), han-

Nelle città a forte incremento dell'urbanizzazione, malgrado i progressi tecnici dell'urbanistica, i piani territoriali non sono riusciti a controllare e ad influenzare che in minima parte gli spazi urbani e l'occupazione di suolo.

Questi spazi urbani sono stati quasi ovunque alla mercè dell'intervento spontaneo, casuale, de-regolato, abusivo. (Senza parlare, peraltro, degli interventi "programmati" - specialmente in materia di infrastrutture urbane di trasporto - che, come si è detto, mirando solo alla singola "funzione", hanno deliberatamente ignorato i criteri estetici: intendiamo quelli possibilmente al riparo dei mutamenti nel gusto, quindi nei giudizi di valore che il tempo produce).

Tutto ciò è avvenuto - occorre sottolinearlo - malgrado il fatto che mai, nella storia delle città (eccetto che per il caso delle distruzioni belliche), si sono registrati tanti fattori convergenti contro la conservazione urbana e contro la crescita armonica dei volumi e degli spazi cittadini (e quindi a favore dell'urbanistica creativa), quanti se ne sono registrati negli ultimi decenni.

e. La perdita di comunicazione inter-personale

Il degrado fisico dell'AU, incluso quello che influenza la salute fisica e mentale degli urbaniti, è stato inoltre accompagnato da una sorta di degrado "sociale" - o di "socialità" - dell'AU, dovuto alla perdita del numero e dell'intensità delle comunicazioni interpersonali: perdita nata dalle congestioni sopra già richiamate, perdita di tempo, perdita di complessità di funzioni dei vari luoghi e dalla specializzazione dei luoghi e degli spazi.

Nell'opposizione tradizionale (e diciamo pure convenzionale) fra "città" e "campagna", si può dire che la perdita di comunicazioni interpersonali nelle città, ha fatto di queste ultime delle "campagne di cemento-armato": cioè degli spazi in cui si riforma una scarsità di comunicazioni interpersonali; quella scarsità che una volta era l'appannaggio sociologico delle campagne.

L'informazione - piuttosto che la comunicazione - è certamente migliorata grazie alle differenti tecnologie della telematica e dell'informatica : soprattutto la televisione e l'incipiente televideocomunicazione, (come il videotelefono, la video-

no certamente creato delle sintesi di paesaggio urbano piuttosto deprimenti (si vedano in proposito le osservazioni del principe Carlo di Inghilterra, che si è occupato con sagacia dell'argomento). Ma anche la "conservazione" delle città ottenuta grazie a scarso sviluppo economico ha prodotto e produce effetti negativi che non possono essere dimenticati nel momento che se ne cantano le lodi. Non si capisce perchè non si possa indirizzare lo sviluppo - mediante adeguata pianificazione - nel rispetto di certi standard qualitativi, estetici, etc. La pianificazione anzi diventa l'unico modo per ottenere entrambe le cose.

conferenza, etc.). Ma si è migliorata in tal modo la "socialità"? Questa sembra piuttosto peggiorata, almeno rispetto allo standard delle esigenze che manifestano le generazioni odierne, esigenze che l'organizzazione urbana di oggi sembra ancora essere inadeguata a soddisfare⁹.

1.2. In relazione ad ogni tipologia di città

Uno degli aspetti più sorprendenti del degrado dell'AU dei nostri giorni è che esso si manifesta press'a poco con la stessa gravità *indipendentemente da ogni tipologia urbana*: in altri termini, sia che si tratti di grande città metropolitana, che di città piccole e medie; sia che si tratti di città antiche o di città moderne, o perfino "nuove"; sia che si tratti di città "polo", oppure di città "satelliti"; sia che si tratti di città "industriali, oppure città con prevalenti attività commerciali, ovvero turistiche.

Benchè la tipologia urbana può influenzare il modo in cui i differenti fattori o aspetti del degrado si presentano e si coniugano, più esattamente può influenzare il "mix" dei fattori di degrado, la maggior parte dei fattori ricordati è presente un pò ovunque; al punto da far pensare che il degrado si produce *al di là* delle condizioni strettamente urbane, ma rappresenta ormai una costante di ogni tipo di agglomerazione territoriale.

D'altra parte, la "condizione urbana" (come una volta si diceva, quando non era così generalizzata come oggi) tende a totalizzare la popolazione, e quindi a inglobare nei suoi indicatori e parametri ogni forma di localizzazione o insediamento stabile delle persone. L'obiettivo di una politica "urbana" nazionale (ed anche sopranazionale) non può che essere quello di assicurare una condizione urbana di vita accettabile ad ogni cittadino della comunità di riferimento e di farla beneficiare dell'"effetto-urbano".

Si tratta pertanto di ristrutturare l'armatura urbana in modo da inglobare in una funzione urbana generale il 100% dei cittadini. E la "forma" urbana che ne risulta è un derivato di questo obiettivo-vincolo, congiunto - caso per caso - alla distribuzione delle agglomerazioni territoriali esistenti.

E per questa via, il problema della tipologia urbana deve essere "rivisitato" alla luce del ruolo che i differenti tipi di città

⁹ Sulla evoluzione della città come centro di comunicazione sociale, non sapremo fare di meglio che richiamare il noto lavoro pionieristico di Richard L. Meier (1962) Si noti che lo stesso Meier ha abbastanza aggiornato i suoi assunti, alla luce dell'importante aumento dei fattori materiali di comunicazione, quali la rivoluzione informatica e telematica. Si veda: R.L.Meier, 1972, 1974, 1985)

possono svolgere in un rimaneggiamento generale e "finalizzato" dell'armatura urbana¹⁰.

1.3. In relazione allo stadio dell'urbanizzazione

La constatazione del degrado dell'AU si propone anche indipendentemente dallo stadio attuale dell'urbanizzazione proprio di ciascun paese, o di ciascuna agglomerazione, di cui si tratta.

In altri termini, adottando alcune classificazione in essere, il degrado si manifesta:

- a) sia che si sia in presenza di un fenomeno di "*urbanizzazione*", intesa come espansione rapida delle zone urbane e decremento residenziale parallelo delle zone rurali;
- b) sia in presenza di un fenomeno (normalmente successivo a quello precedente) di "*sub-urbanizzazione*", inteso come quello in cui residenze e luoghi di lavoro si trasferiscono nelle periferie delle città;
- c) sia in presenza di un fenomeno di "*de-urbanizzazione*" (alcuni hanno parlato anche di una "*contro-urbanizzazione*"), inteso come quello in cui le agglomerazioni urbane nel loro complesso perdono residenti e posti di lavoro;
- d) sia, infine, in presenza di quel fenomeno che si incomincia a definire di "*re-urbanizzazione*", quando il "cuore" delle città (soprattutto di quelle più antiche) subisce un ricupero residenziale e, insieme, un restauro edilizio (il fenomeno definito di "*gentrification*")¹¹;

¹⁰ In realtà, l'analisi della forma urbana in relazione ai fenomeni specifici o alle tipologie urbane è stato il terreno su cui si è esercitata la stragrande maggioranza degli studiosi di "scienze regionali" e di geografia urbana ed economica. Ne è nato un movimento (di tipo "descrittivista") di una vastità ingovernabile; dal quale sono venute poi anche conseguenti teorizzazioni, ancora più inafferrabili e inattendibili. Ma è l'approccio stesso - quello di una interpretazione dei fenomeni storici portati all'evidenza - che ci sembra abbia la qualità di essere deviante. Oggi si è constatato che i fenomeni di degrado ambientale hanno poca attinenza con buona parte delle analisi positive di cui si diceva; e che occorre un approccio più "planologico" (più orientato alle scelte politiche e alle decisioni) per dare senso alla modellistica costruita in proposito. Si veda, per una vasta trattazione dell'argomento, Faludi (1986).

¹¹ Anche in questo caso, sono numerosi gli studi che hanno mirato a teorizzare una sorta di "ciclo-di-vita" delle città e ricavarne dei comportamenti costanti (vedi Norton, 1979). Gli stessi studi statistici sugli sviluppi della urbanizzazione in Europa sono stati largamente influenzati dall'intenzione di ricercare e codificare delle *dinamiche* costanti (Si veda in proposito le analisi empiriche di van den Berg *et al.*, 1982; di Bradbury *et al.*, 1984; di Drewett & Rossi, 1984; e le valutazioni di insieme di Nijkamp & Schubert, 1985). Rispetto ad un approccio "planologico" (che sarà meglio spiegato nel par.2) questo genere di ricerche "lasciano un po' il tempo che trovano".

Ebbene, non si riscontra alcuna relazione fissa fra il degrado dell'AU e questi stadi dell'urbanizzazione. D'altra parte questi stadi, anche se caratterizzati ciascuno - in un paese o una città - dal fenomeno "dominante" loro proprio, legato essenzialmente a un indicatore demografico, che ha un segno preciso, possono in realtà presentarsi anche largamente compresenti, a diverse scale territoriali o in differenti regioni di uno stesso paese.

E questo mix di stadi, nonchè questa "indifferenza di effetto" in termini di degrado ambientale, rafforza l'opinione che si è in presenza di un fenomeno di degrado dell'AU assai generalizzato, connesso più a fattori di sviluppo socio-economico generale che alla tipologia e forma urbana.

Semmai, occorre notare una relazione assai più stretta fra la progressione degli stadi sopra descritti e lo stadio di sviluppo economico-industriale.

Così, sembra che l'*urbanizzazione* sia assai coeva ad un *primo stadio di industrializzazione*, che ovunque ha visto (e vede ancora se è il caso) residenti e posti di lavoro concentrarsi nelle zone urbane già esistenti. Ciò avviene ancora in tutti i paesi ancora in più o meno rapido processo di industrializzazione sia in Asia che in America Latina (paesi con storie urbane assai diverse da quelle delle città europee).

E sembra, altresì, che lo stadio della *sub-urbanizzazione* corrisponda assai bene ad uno *stadio ulteriore di industrializzazione*, quello di una industrializzazione "avanzata" o "spinta" in cui il prodotto pro-capite aumenta, si sviluppa una domanda più esigente di alloggi, più spaziosi (e magari con giardino privato).

E sembra, infine, che lo stadio della *de-urbanizzazione*, corrisponda bene allo stadio successivo alla industrializzazione avanzata, quello della *de-industrializzazione*, cioè della riduzione assoluta di posti di occupazione nell'industria, e di crescita per contro delle attività terziarie; stadio, peraltro, in cui la rete di infrastrutture pubbliche di ogni tipo tende a coprire tutto il territorio nazionale, e le zone che prima erano ad alta densità urbana perdono i loro "vantaggi economici comparati". Questo è anche lo stadio da molti definito della società "post-industriale" o dell'informatica.

E perfino lo stadio della *re-urbanizzazione*, appena iniziato, sembra essere in effetti un fenomeno apparso solo sulla scena delle città dei paesi economicamente più ricchi.

Sembra perciò di poter concludere che il degrado dell'AU sia piuttosto da collegarsi all'avanzamento dello sviluppo economico piuttosto che a differenti forme e strutture urbane. E che queste forme e strutture urbane sono - nel loro attuale esplicitarsi - nient'altro che una "risposta", *spontanea e disordinata agli squilibri che tale sviluppo provoca nell'utilizzazione degli spazi urbani*.

Ciò non toglie, tuttavia, che forma e struttura urbana non potrebbero - *se concepite e programmate in modo appropriato* - contribuire in futuro ad evitare gli squilibri che, per stadi successivi, lo sviluppo economico ha prodotto, in assenza di programmazione, nel territorio.

Si tratta solo di rovesciare l'impostazione del problema: si tratta di identificare *quell'*ambito territoriale entro il quale lo sviluppo economico può avvenire senza creare squilibri territoriali e ambientali; e vincolare alle modalità del suo funzionamento ogni localizzazione ed ogni ulteriore uso del territorio.

Si tratta, in sintesi, di identificare un "eco-sistema" nel quale *tutti i valori* della moderna condizione urbana possano essere non solo rispettati ma anche esaltati, cioè un "*eco-sistema urbano*".

E si tratta di impegnare tale ecosistema come vincolo e quadro di riferimento di tutte le scelte di insediamento e di localizzazione che qualsiasi politica di sviluppo dovesse implicare.

Si tratta, in breve, di adottare un approccio planologico all'analisi dell'ambiente urbano.

2. L'eco-sistema urbano

Quello che dovrebbe essere approfondito, dunque, è il concetto di *ecosistema urbano*, come strumento di orientamento di una politica mirata alla eliminazione del degrado dell'AU¹².

Come si è sostenuto, il degrado dell'AU è il prodotto di uno *squilibrio* nel funzionamento del sistema urbano. Infatti si possono considerare le città come dei sistemi in cui si realizza costantemente uno scambio (relazione) fra "domande di territorio" (o di risorse territoriali o ambientali) determinate dai bisogni di produzioni/consumi sociali, e disponibilità (offerte) dello stesso territorio (o risorse territoriali o ambientali)¹³.

Se le domande eccedono le disponibilità si sovraccarica il territorio di pesi eccessivi, e si produce uno squilibrio che tende ad essere compensato in qualche modo.

Spesso si cerca e si ritrova l'equilibrio allargando lo spazio del sistema (urbano) e inglobandovi nuove risorse territoriali (o ambientali). Ciò spesso riporta e riproduce lo squilibrio ad un altro, più elevato, livello territoriale. Come per le imprese, anche per le città si ha una tendenza a "esternalizzare" il costo dell'equilibrio urbano. Ma se si arriva ad una soglia di saturazione anche dell'ambiente "esterno" al sistema, occorre trovare anche il

¹² Qui lo faremo con la rapidità e la superficialità imposta dalla natura di questo contributo.

¹³ Su questo mi sia consentito rinviare per maggiori approfondimenti a molti lavori dell'A. relativi alla "matrice del territorio" e alla sua gestione (Archibugi, 1979, 1988).

modo di "internalizzare" questo costo, di trovare l'equilibrio tra domande e offerte di risorse territoriali (o ambientali) all'interno di ciascun sistema.

La teoria positiva, in effetti, suppone che nella ricerca del "benessere ambientale" (cioè dell'equilibrio fra attività che domandano risorse e risorse disponibili) vi è una tendenza permanente a "bilanciare", a equilibrare domanda e offerta; e che di qui derivano le "forme urbane", e - forse - l'ottimizzazione (spontanea) dell'AU.

Ciò potrà essere anche vero: ma alla lunga ...!

Il degrado dell'AU che si manifesta ovunque, dimostra che tra la situazione o equilibrio "di partenza" (che corrisponde ad uno stadio qualsiasi dell'urbanizzazione e dello sviluppo economico, come si sono evocati), e il nuovo eventuale equilibrio "di arrivo" (a lungo termine), vi è uno scarto temporale e materiale importante, un periodo diciamo "transitorio" di squilibrio che produce gravi guasti che bisogna gestire, contrastare, ridurre al minimo, "minimizzare": per massimizzare - per contro - il benessere ambientale.

L'analisi positiva (teorica) è sempre *ex post*. Ma per minimizzare lo squilibrio e i suoi guasti (per quanto transitori) occorre una analisi *ex ante*, ed una azione conseguente e preventiva. Quella analisi deve sviluppare le ipotesi teoriche dei fattori di squilibrio e simulare l'equilibrio (secondo un metodo che io chiamo "planologico").

Si tratta, in altri termini, di un problema di *programmazione*: valutare le domande e le offerte di territorio e di risorse ambientali, e predisporre il loro bilanciamento; e promuovere una selezione di attività prioritarie (*policies*), attraverso il *trade-off* fra differenti obiettivi, e la connessione fra obiettivi e mezzi, accuratamente studiata.

Una politica di recupero del degrado dell'AU passa dunque attraverso la identificazione e costruzione di un *modello di ecosistema urbano*. Modello che si può definire come: lo spazio nel quale si ottimizzano le differenti funzioni urbane; lo spazio - soprattutto - entro il quale si possono equilibrare le domande e le offerte di risorse territoriali di una comunità almeno nel quadro dei suoi bisogni quotidiani e delle sue funzioni residenziali¹⁴.

¹⁴ Si veda in proposito un lavoro di chi scrive (Archibugi, 1987). Dai lavori del tutto diversi di un Fox sulla identificazione di appropriate unità territoriali di valutazione del benessere, le FEA (*Functional Economic Area*) (Fox, 1974, capp.8 & 12), di un Berry (1972) e di un Doxiadis (1968), sulla identificazione di uno spazio proprio ad un "sistema urbano quotidiano" (*Daily urban system*), si ricavano già interessanti spunti di identificazione di quello che abbiamo chiamato "ecosistema urbano". Si vedano anche, più in generale, due saggi: di Newton & Taylor (1985), e di Klaassen (1985).

Questo modello, oggi, non esiste. E anche i tentativi di costruirlo - qui e là - avrebbero bisogno di confrontarsi fra loro. Il migliore confronto sarebbe quello di realtà sensibilmente differenti, appunto per non rischiare che i parametri misurati non siano troppo dipendenti da circostanze storiche e geografiche determinate (tipologia urbana o stadio di urbanizzazione o di sviluppo economico): ciò che non li renderebbe più stabili e significativi, a causa di mutamenti nelle condizioni urbane del luogo per il quale il modello è stato costruito.

Un lavoro comune fra diverse realtà sarebbe certamente essenziale per costruire questo strumento di analisi e di valutazione decisionale di una politica urbana.

Non potrebbe essere il livello della cooperazione comunitaria europea, il miglior livello per sviluppare questo modello?

Beninteso, un siffatto modello dovrebbe incorporare tutti i fattori possibili di degrado ambientale urbano. E dovrebbe incorporare non solo i fattori *diretti* del degrado, ma anche i fattori *indiretti*, quelli che sono, a loro volta, alla base dei fattori diretti.

Facciamo un esempio: se l'inquinamento atmosferico delle città è causato dal livello, dalle modalità e dall'intensità del traffico veicolare, allora quest'ultimo, a sua volta, è causato dalla domanda di attività, dalla localizzazione dei servizi ai quali gli urbaniti devono accedere, dalla capacità di spesa delle persone, etc. E' difficile escludere delle variabili apparentemente "indirette" del modello di *eco-sistema urbano*, perchè molto spesso esse sono le variabili-chiave dell'evoluzione (degrado o recupero) dell'eco-sistema urbano stesso.

3. Struttura di programma e indicatori urbani

La modellizzazione dell'*eco-sistema urbano*, come è stato definito sopra, implica la determinazione preventiva delle variabili e dei parametri che devono essere presi in considerazione. Questa determinazione corrisponde alla lista delle preoccupazioni sociali (*social concerns*) che una comunità urbana e/o nazionale, e - perchè no? - sopranazionale, possono esprimere¹⁵ in tema di miglioramento dell'AU.

Queste preoccupazioni sociali possono esprimersi sotto forma di una serie di *obiettivi*, ai quali possono connettersi - dopo adeguati studi e valutazioni - una serie di *mezzi* o *strumenti* atti a conseguire quegli obiettivi. Come ben si sa, gli obiettivi, ed altresì i mezzi, sono talora compatibili, talora no. Possono essere

¹⁵ Si vedano i lavori sugli *indicatori sociali* dell'Oecd (1973 & 1982). Essi sono stati ampiamente ripresi e discussi in numerosi lavori, tra i quali - per brevità - consigliamo quello di Fox (1985).

addirittura "sinergetici", ma possono spesso entrare in conflitto, sia nei fini, che nei mezzi impiegati e nelle risorse cui attingere.

Gli obiettivi sono concatenati su differenti livelli gerarchici. Un obiettivo di livello inferiore può essere un mezzo per conseguire un obiettivo di livello superiore; e viceversa un mezzo di livello superiore può essere un obiettivo ad un livello strumentale inferiore.

Il quadro logico (*logical framework* o semplicemente "*log-frame*") del sistema di obiettivi e di mezzi concatenati viene usualmente chiamato, in planologia, "*Struttura di programma*" (*program structure*). Ebbene, sembra essenziale che ogni politica di riferimento contro il degrado dell'AU possa mettere ordine nell'insieme delle sue problematiche, delle sue preoccupazioni e delle sue aspirazioni attraverso lo strumento di una *Struttura di programma*. Sarebbe quanto mai raccomandabile che tale struttura fosse elaborata a livello comunitario europeo in una operazione solidare di più di un livello territoriale della Comunità.

Il sistema di obiettivi organizzato in una struttura di programma deve esprimersi attraverso delle variabili quantitative e/o valutative, cioè attraverso voto o giudizio. Ogni preoccupazione sociale o obiettivo concernente l'ambiente urbano (così come d'altra parte qualsiasi altro fattore del benessere sociale complessivo della comunità) devono essere misurabili e misurati da uno o più indicatori. Questi indicatori (o misuratori) indicano il grado di soddisfazione o insoddisfazione in rapporto alla suddetta preoccupazione o obiettivo, ovvero il grado di conseguimento di un certo stato di cose in tema di quella preoccupazione o obiettivo.

Per esemplificazione, faremo riferimento ad alcune strutture di programma ed indicatori di obiettivo e di conseguimento, emersi in alcuni studi che hanno già conseguito un certo consenso internazionale: ci riferiamo agli studi Ocse, già ricordati nella nota 15, effettuati a diverse riprese nel tempo. Le Tavole 3 e 4 riproducono l'approfondimento degli indicatori Oecd per quanto concerne specificamente l'AU, tratti da uno specifico lavoro dell'Oecd (1978). Il lavoro Ocse non ha avuto una grande applicazione politica: avrebbe avuto bisogno di una certa costanza nel tempo, con una pressione adeguata sui governi, almeno per istituire una periodica raccolta dei dati nella direzione indicata. Inoltre l'intero lavoro avrebbe guadagnato se anziché arrestarsi, avesse continuato attraverso l'elaborazione (come passo successivo) di un *modello di eco-sistema urbano*, fondato sulle stesse variabili espresse dagli indicatori, ma con riflessioni più accurate sulle interrelazioni esistenti fra dette variabili¹⁶.

¹⁶ D'altra parte i lavori del "Gruppo affari urbani" dell'Ocse (di cui chi scrive è membro da alcuni anni) non sono riusciti ancora a recepire e sviluppare gli studi sugli indicatori urbani di cui stiamo parlando. I lavori si sono finora orientati a

Certamente sarebbe molto opportuno che un siffatto lavoro (ulteriore elaborazione di un modello di eco-sistema urbano) e un approfondimento del sistema di indicatori di qualità dell'AU, procedesse anche nella Comunità economica europea per iniziativa propria.

Per sviluppare delle prime riflessioni generali nella direzione indicata, ricorderemo qui - fra molti altri lavori esistenti nella letteratura sull'argomento - due schemi che ci sono sembrati i più meritevoli di attenzione. Un primo lavoro - già segnalato - non più recente, ma che risale alla fine degli anni 60, portato avanti da "Ressource for the Future", il noto organismo americano di studio sui problemi del territorio (lavoro diretto dal compianto collega Harvey Perloff). Un secondo lavoro, recentissimo, proposto da un gruppo di studio dell'Istituto di Urbanistica dell'Università di Montreal (1988).

L'insieme della documentazione riportata attesta in primo luogo la non novità degli approcci qui suggeriti, e la possibilità di partire da un livello di ricerca e riflessione non completamente a quota zero. Inoltre si constata che gli studi più vecchi (anni '60) *erano perfettamente conformi alle esigenze odierne*, ciò che dimostra che gli approcci scientifici - se sono buoni e pertinenti - invecchiano bene e restano validi a lungo, se solo gli si dà un seguito ed un aggiornamento continui.

Sorge però il rammarico, che pur avendo progredito bene nella riflessione metodologica, non si abbia avuto - da parte degli organismi pubblici nazionali o internazionali, responsabili di questo lavoro - un adeguato *follow-up*; sicchè si ha l'impressione che si riparta sempre da zero (talora gli stessi ricercatori sono negativamente influenzati da questi comportamenti dei decisori pubblici, e si mostrano anche poco informati dei lavori dei loro colleghi precedenti)¹⁷.

4. Indicazioni per una politica comunitaria in materia di ambiente urbano

La politica urbana è "competenza" - in base all'ordinamento istituzionale dei differenti paesi europei - di una certa pluralità

delle generali descrizioni sullo stato dei problemi e alla delineazione di generali politiche urbane, dalle quali - senza un quadro metodologico più preciso - non si ricaverà granchè se non una maggiore generica informazione.

Anche in Italia, il Centro di studi e piani economici ha cercato di portare avanti una definizione più precisa degli indicatori di ambiente urbano, utilizzando schemi proposti dell'Oecd (si veda Tav. 5), ma senza particolare successo.

¹⁷ Questa è l'impressione che si ricava dal tenore e dai risultati di quasi tutti i "convegni" numerosi che sull'ambiente urbano si stanno moltiplicando negli ultimi tempi.

di organi politici. In particolare, si offre un certo pluralismo di livelli territoriali di competenza: nazionali, regionali, locali. Quasi ovunque, il livello locale ha una certa priorità di competenze, rispetto ad altri livelli. Quasi ovunque vi è una certa competenza di coordinamento ai livelli sia regionali che locali. Quasi ovunque, si produce un certo conflitto (politico e/o amministrativo) di "competenze" fra i diversi livelli, conflitto che nel peggiore dei casi produce una certa paralisi dell'azione sia politica che amministrativa.

Il livello comunitario europeo rappresenta un livello in più del pluralismo suddetto. Esso si troverà quasi certamente in buona compagnia con i governi nazionali nel tentativo di riservarsi un certo spazio di competenze rispetto ai governi locali. Come in tante altri settori di intervento, la disponibilità di mezzi finanziari di intervento costituisce una buona ragione per riservarsi delle competenze. E il loro uso innescherà sicuramente un certo conflitto di opinioni in materia di gestione di tali fondi.

Non si può non rilevare che tanto più è esteso il pluralismo delle competenze, tanto più si producono occasioni per una gestione dell'ambiente urbano disuguale e di qualità molto diversa. Se ci può essere disuguaglianza di efficacia e di capacità nei governi di dodici paesi della Comunità per le loro proprie politiche nazionali, possiamo ben immaginare quale scarto di efficienza e capacità vi può essere fra le migliaia di governi urbani locali della Comunità!

Ci saranno sicuramente dei governi locali all'avanguardia che adottano misure avanzate e che ottengono risultati eccellenti; e ci saranno altri governi locali che sono gestiti in modo pessimo e i cui amministratori, per cultura, formazione, etica professionale etc. stanno a livelli del tutto insufficienti. In un contesto generale di questo tipo è difficile formulare "ricette" sulla migliore distribuzione delle responsabilità.

Un fatto però emerge sempre più evidente in materia ambientale. Che le politiche (o la loro assenza) a livello locale ed anche regionale e nazionale, hanno effetti che riguardano tutti, e non solo le comunità interessate. Questo è emerso evidente nel caso dei grandi rischi planetari che provengono da sviluppi "non sostenibili" rispetto alla scarsità di risorse territoriali e ambientali a disposizione. Ma sta emergendo anche la consapevolezza che anche le città, oggi, sono un bene non rinnovabile che si sta irreversibilmente deteriorando a causa dell'uso insensato che se ne fa. E che la politica di tutela dell'ambiente urbano è oggi una politica che implica rischi comuni a livello nazionale e sopranazionale.

La responsabilità crescente della politica dell'AU ai livelli nazionali e sopranazionali non può eludere tuttavia il bisogno di non sottrarre, psicologicamente e finanziariamente, l'iniziativa ai governi locali: sia nel caso non siano ancora in grado di "fare da

soli", sia nel caso in cui abbiamo invece dimostrato di saper molto bene "fare da soli". In entrambi i casi una "socializzazione" delle esperienze e delle problematiche torna bene. Ed è questa la più importante funzione di "sussidiarietà" sancita dall'Atto unico europeo del 1986. (art. 3b).

In questo contesto, la politica formale delle "competenze" (sopra richiamata) con relative conflittualità, si dimostra assai meno efficace, a tutti gli effetti, di una politica di "cooperazione" sostanziale, che prescindendo dalla questione delle competenze. E una politica sostanziale di cooperazione parte dalla presa comune di coscienza delle preoccupazioni e degli obiettivi.

In questa impostazione, vi è uno spazio enorme da coprire, giacché a tutti i livelli territoriali di governo non vi è *quasi niente* in materia di elaborazione di una politica "sistematica" dell'AU. Vi sono certamente molte iniziative - a livello locale e regionale - che sono interessanti ed utili a essere "messe in vista", nel quadro di uno scambio intensivo di idee e di esperienze, a livello comunitario. Ma non si conosce alcun approccio organico a questa politica attraverso una *struttura di programma* e un *sistema di indicatori di obiettivi*.

Il bisogno, d'altra parte, di conoscere non solo le realizzazioni, ma anche le valutazioni e i metodi seguiti nei diversi paesi e nei diversi governi locali, è assai forte ovunque sia negli ambienti ufficiali che in quelli non ufficiali della Comunità europea. Non sarebbe dunque il caso di consigliare vivamente la Comunità europea, in particolare la Commissione, di avviare decisamente un lavoro in questa direzione, procedendo alla *elaborazione di una "struttura di programma" comune ai diversi paesi e ad un sistema di "indicatori della qualità ambientale urbana"*?

E' opinione di chi scrive che per mettere in opera un programma europeo di azione in questa direzione, occorre innanzitutto inquadrare l'insieme delle esperienze, di studi di casi, di testimonianze su questo o quel problema, su questa o quella città, attraverso un lavoro di "concezione" - apparentemente meno prossimo (ma solo apparentemente) dalla pratica politico-amministrativa - di classificazione tassonomica degli obiettivi; e costruire così un *modello di eco-sistema urbano* di riferimento, al quale - appunto - riferire i diversi casi in esame per la loro valutazione.

Su questo lavoro di concezione, una volta portato a termine a livello comunitario europeo, con la partecipazione più estesa possibile di esperti portatori di esperienze locali, si potrà attirare l'attenzione dei decisori politici, ai diversi livelli (locali, regionali, nazionali) e mettere allo studio le diverse forme di intervento che a ciascun livello potrebbero essere prese in considerazione.

Riferimenti bibliografici

- Appleyard D. (1980), *Evaluating the Social and Environmental Impacts of Transport Investment*, in: De Boer E. (ed.), *Transport Sociology: Social Aspects of Transport Planning*, Pergamon, Oxford, 1986
- Appleyard D. & M. Lintell (1986), *The Environmental Quality of City Streets: The Resident's Viewpoint*, in: De Boer E. (ed.) *Transport Sociology: Social Aspects of Transport Planning*, Pergamon, Oxford, 1986
- Archibugi F. (1979), *Principi di pianificazione regionale*, Angeli, Milano, 1979
- (1987), *La politica dei sistemi urbani*, Centro di studi e piani economici, Roma, 1987
- (1988), *La matrice di uso del territorio, strumento di analisi e valutazione dei piani*, Rapporto ad un seminario internazionale sul tema: "Tecniche di valutazione dei piani e progetti nell'attuazione urbanistica", Università di Roma, DPTU, Roma, 18-19 Mar. 1988, Centro di studi e piani economici, Roma, 1988
- Berry B. J. L. (1972), *Latent Structure of the American Urban System with International Comparisons*, in: B. J. L. Berry, (ed.), *City Classification Handbook*, J. Wiley, New York, 1972
- Blunden W. R. (1971), *The Land-Use/Transport System - Analysis and Synthesis*, Pergamon Press, Oxford, 1971, (2nd Edition with J. A. Black, 1984)
- Bradbury K. L. et al, (1982), *Urban Decline and the Future of American Cities*, Brookings, Washington DC, 1982
- Carpenter R. A. & S. Sani (1983), *Urban Air Pollution*, in: Carpenter R. A. (ed.) (East-West Environment and Policy Institute) *Natural Systems for Development*, McMillan P. C., 1983
- Centro di studi e piani economici (1985), *Indicatori di qualità urbana discussi in sede OCSE*, Centro di studi e piani economici, Roma, 1985
- Datar, Delegation a l'aménagement du territoire de l'action regionale, *La lettre de la DATAR - Les villes et l'aménagement du territoire*, Numéro Spécial, Août - Septembre 1988, No. 119, Paris, 1988
- Doxiadis C. A. (1968), *Ekistics, An Introduction to the Science of Human Settlements*, Hutchinson, London, 1968

- Drewett R. & A. Rossi, (1984), *Urban Europe: Settlement Structure and Change 1959-1980*, Gower, Aldershot, 1984
- Cee (1983), *Les europeens et leur environnement*, Cee, Bruxelles, 1983
- Faludi A. (1986), *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Pion, London, 1986
- Fox K. A. (1974), *Social Indicators and Social Theory: Elements of an Operational System*, Wiley, Interscience, New York, 1974
- (1985), *Social System Accounts*, D. Reidel Publ. Co. Dordrecht, 1985
- Heripret C. (1989), *L'aménagement intégré des zones urbaines: sa place dans la politique communautaire de l'environnement*, Association pour le développement et la Diffusion des Etudes Foncières (Etude réalisée pour la CEE), Paris, 1989
- Institut d'Urbanisme, Université de Montréal (1988), *Les indicateurs d'environnement urbain*, Ministère de l'Environnement du Québec, 1988
- Klaassen L. H. (1985), *Transport Energy Interactions*, in: J. Brotchie et al (eds.) *The Future of Urban Form*, Routledge, London, 1985
- Mammarella L. (1976), *Insedimenti umani e condizioni ambientali*, Bulzoni, Roma, 1976
- (1978), *L'atmosfera urbana e le sue contaminazioni*, in: M. Nicoletti (a cura di), *L'ecosistema urbano*, Dedalo Libri, Bari, 1978
- Meier R. L. (1962), *A Communications Theory of Urban Growth*, MIT Press, 1962
- (1972), "Communications Stress" in: *Annual Review of Ecology and Systematics* No. 3, pp. 289-313, 1972
- (1974), *Planning for an Urban World: The Design of Resource-Conserving Cities*, MIT, Cambridge (Mass), 1974
- (1985), *Telecommunications and Urban Development*, in: J. Brotchie et al (eds.), *The Future of Urban Form. The Impact of New Technology*, Groom Helm, 1985
- Mestre V. E. & D. C. Wooten (1980), *Noise Impact Analysis*, in: Rau J. G. & D. C. Wooten (eds.), (1980), *Environmental Impact Analysis Handbook*, Univ. of California at Irvine, McGraw Hill, New York, 1980
- Ministero del Bilancio e Programmazione Economica (1971), *Le proiezioni territoriali del Progetto 80. Ricerca e modelli di base*, 3. Voll. Roma, 1971
- Ministero dell'Ambiente - Consiglio Nazionale delle Ricerche (1989), *DECAMB - Piano decennale per l'ambiente*, Roma, 1989

- Newton P. & M. Taylor (1985), *Probable Urban Futures*, in: J. Brotchie *et al* (eds.), *The Future of Urban Form*, Routledge, London, 1985
- Nijkamp P. & U. Schubert (1985), *Urban Dynamics*, in: J. Brotchie *et al* (eds.) *The Future of Urban Form*, Routledge, London, 1985
- Norton R. D. (1979), *City Life Cycles and American Urban Policy*, Academic Press, New York, 1979
- Oecd (1971a), *Le bruit dû a la circulation urbaine*, Oecd, Paris, 1971
- (1971b), *The Urban Transportation Planning Process*, Oecd, Paris, 1971
- (1973), *List of Social Concerns Common to Most OECD Countries*, Oecd, Paris, 1973
- (1978), *Indicateurs d'environnement urbain*, Oecd, Paris, 1978
- (1979), *Les transports urbains et l'environnement*, 4 Voll., Oecd, Paris, 1979
- (1982), *The OECD List of Social Indicators*, Oecd, Paris, 1978
- (1986), *Environmental Effects of Automotive Transport*, The OECD Compass Project, Oecd, Paris, 1986
- (1988a), *Les villes et leurs transports*, Oecd, Paris, 1988
- (1988b), *Transport and the Environment*, Oecd, Paris, 1988
- Perloff H. S. (1969), *A Framework for Dealing with the Urban Environment: Introductory Statement*, in: Perloff H. S. (ed.) (1969), *The Quality of the Urban Environment. Essays on "New Resources" in an Urban Age*, Resources for the Future, Washington DC, 1969
- Samuelsen G. S. (1980), *Air Quality Impact Analysis* in: Rau J. G. & D. C. Wooten (eds.), (1980), *Environmental Impact Analysis Handbook*, Univ. of California at Irvine, McGraw Hill, New York, 1980
- Van den Berg L., *et al* (eds.), (1982) *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*, Pergamon Press, 1982
- Wettmann R. W. & W. R. Nicol (1980), *Politiche di decongestionamento dei centri urbani nella Comunità europea*, Collezione studi, Serie politica regionale n. 18, Bruxelles, 1980