

Università degli studi di Roma, “La Sapienza”
Dipartimento di studi geoeconomici, statistici, storici per l’analisi regionale

Seminario sul tema:
Il futuro della città e/o la città del futuro
Roma, 25 Ottobre 1999

Una strategia inevitabile e “sostenibile” per la città futura

Intervento di Franco Archibugi
Planning Studies Centre

Dalle introduzioni dei colleghi Todisco e Prezioso, e anche dalle osservazioni (che mi sono apparse assai pertinenti) dell’assessore alle politiche del territorio della Provincia di Roma, ho tratto l’impressione che i problemi essenziali della pianificazione territoriale riferita al territorio romano siano qui oggi largamente presenti.

Vorrei aggiungere e prevenire che quei problemi non sono molto dissimili da quelli che devono essere affrontati da qualsiasi altra area metropolitana e urbana nel mondo dei paesi economicamente avanzati: in Europa, ma anche in alcune aree più giovani, ma fortemente industrializzate e urbanizzate come Stati Uniti, Canada, Australia, Giappone, etc. dove le distribuzioni territoriali a scala nazionale sono assai diverse di quelle europee. In altri termini, malgrado le differenze storiche e morfologiche dell’urbanizzazione, vi è un nucleo di problemi centrali, che oggi vengono chiamati quelli della “sostenibilità” urbana, che è molto più comune di quello che si possa pensare a prima vista.

Definirei questo nucleo problematico della sostenibilità urbana come il problema di conciliare gli effetti positivi (qualità della vita culturale e di relazione sociale e dell'efficienza economica) della grande concentrazione urbana con gli effetti negativi (inquinamenti, congestione, cementificazione, nevrosi varie, perdita di valori naturali, etc.) che provengono dalla stessa grande concentrazione urbana. Questa conciliazione si realizza cercando (mediante una appropriata progettazione) di arrivare a quella soglia di "carico" urbano che massimizza un "effetto-città" (almeno secondo i bisogni sempre in crescita espressi dall'avanzamento culturale ed economico del nostro tempo) oltre la quale si innesca un "troppo pieno", un sovraccarico di tipo distruttivo, rispetto alla necessità di un permanente uso e riuso delle risorse urbane anche per i tempi futuri.

In effetti, le risorse fisiche urbane sono *date*: edifici (case, monumenti, luoghi e spazi pubblici, etc) ed infrastrutture (strade, ponti, stazioni, etc.) ereditati dal passato vengono sottoposti ad un processo di ristrutturazione (ampliamento, verticalizzazione, rinnovo) che non solo raggiunge livelli che sono divenuti incompatibili con la coscienza culturale conservativa sempre più diffusa, ma non riescono neppure a mantenere il passo con l'aumento geometrico dei bisogni, in modo da determinare un cronico squilibrio sempre più distruttivo dell'ambiente e dello spazio a disposizione così sovraccaricato.

Ma per ricondurre le città ad un certo "equilibrio" fra nuovi crescenti bisogni e domande, e disponibilità e offerta di spazi e di ambiente, non è sufficiente diradare la domanda nel territorio e spargere l'offerta su di esso in un diffuso tessuto urbano, fino a configurare un sistema che taluni definiscono di città "non-città" (*non-city city*). (Ciò che significherebbe una forma di insediamento non basato sul concetto e sulla esperienza tradizionale di città; intorno ai quali tuttavia ormai da tempo non vi è certa identità di vedute). Ciò porterebbe ad una altrettanto rifiutata perdita dell'"effetto-città", chiamata "urbanità" (*cityness*), da tutti ancora desiderato (e soprattutto dai

discendenti di quelle popolazione rurali o sparse che non ne hanno ancora mai appieno goduto).

Come dunque evitare quello squilibrio ambientale senza rinunciare alla *cityness*? Le misure protezionistiche dell'ambiente urbano incontrano ostacoli insormontabili, negli stessi comportamenti economici e funzionali degli urbaniti, se non vengano associate a strategie tese a non deprimere ma anzi a valorizzare la *cityness*, l'effetto-città. Politiche di mero "decentramento" urbano senza una nuova appropriata strategia della concentrazione urbana mirata a produrre effetto-città si traducono in un boomerang per la stessa politica di protezione del degrado ambientale urbano.

L'esperienza ormai pluri-decennale del decentramento urbano, quella che mirava a superare i danni della concentrazione urbana sui centri più o meno storici, e che si è sperimentata attraverso la creazione di "città nuove" (*new towns*), si è rivelata largamente fallimentare in tutto il mondo.

Dopo l'ultima guerra mondiale, nacquero le prime *new towns*. Esse avevano una "taglia" demografica, di circa 30-40 mila ab. Erano città architettonicamente e tecnicamente ben fatte, con un certo livello di urbanizzazione importante, non spontaneo e caotico come le periferie delle grandi città. Dopo una prima ondata di grande interesse e di entusiasmo, queste "città nuove" si dovettero "aggregare" a qualche agglomerazione urbana più importante. Da sole non sono sopravvissute: anziché poli di attrazione, si sono trasformate in poli di declino demografico. L'unica attrazione è divenuta quella turistica: quella degli architetti che andavano a studiarle (come in un museo di architettura urbanistica).

Si ebbe una seconda generazione di *new towns*; questa volta la taglia si triplicò almeno (90-100 mila ab.). Ma si è avuto ormai il tempo di constatare che neppure questa dimensione è stata sufficiente a rappresentare una "massa critica" di utenza necessaria per creare un "effetto città" adeguato.

Oggi si è giunti alla terza generazione di città nuove: in Gran Bretagna, a 70 km da Londra, Milton Keynes è una città

progettata per 200-250 mila ab. Si ha l'impressione che i piani di sviluppo non saranno realizzati completamente rispetto ai progetti, prima di capire se vi è una sufficiente domanda di insediamento (da parte di aziende e famiglie). In altri termini se non si determinerà, e quando, un effetto città.

Vogliamo parlare di Roma? Nessuno dei "quartieri della legge 167" progettati ed attuati con il Piano regolatore del 1965, per quanto dotati di quella comunemente definita "urbanizzazione primaria e secondaria", è riuscito a rappresentare un vero decentramento della città, e salvare il centro storico dalla congestione e dal sovraccarico come avrebbe dovuto essere anche negli anni 60 il compito e l'obiettivo di una intelligente e attrezzata pianificazione urbanistica. E niente di più insensato sarebbe il credere che creando 15 o venti "centralità" periferiche alla città, dotandole anche di servizi importanti e organizzate da una buona progettazione urbanistica, avrebbe qualche risultato, per il semplice fatto che sarebbero "troppe": nessuna di esse raggiungerebbe quella "massa critica" (di servizi, ma anche di utenza, quindi di popolazione servita) capace di produrre "effetto città", e di "competere" con l'attrattività, per molti servizi e funzione, del dell'antico centro storico di Roma, sovraccarico e iper-congestionato. Quel "decentramento" in realtà favorirebbe ciò che vorrebbe evitare: l'accentramento naturale del centro storico, attraverso l'allargamento dei suoi margini periferici, cioè il consolidamento della centralità antica, non la creazione di centralità alternative ed efficaci. Questo principio dovrebbe essere elementare nella geografia economica, se essa si fondasse su concetti "sistemici".

E' da alcuni decenni che (insieme ad alcuni colleghi) cerco di sviluppare questi concetti: dapprima applicati nella parte territoriale di quello che fu il "Progetto 80, e poi illustrati in un certo numero di scritti recentemente raccolti in un libro su: *"La città ecologica e l'effetto-città"*,¹ al quale non posso che rinviare per una più sistematica trattazione della materia. Se si vuole veramente sostenere un processo di riequilibrio territoriale, cioè

contrastare lo sviluppo delle antiche “centralità”, occorre una “strategia” di pianificazione urbana e territoriale tesa a creare delle “centralità alternative” alle centralità esistenti; delle nuove centralità da “polarizzare”, non ex novo, ma su insediamenti già esistenti. Insediamenti demografici ed abitativi basati :

- sia nelle “periferie” delle odierne città metropolitane (e si tratterebbe di nuove centralità da creare all’interno delle aree metropolitane esistenti);
- che sull’associazione territoriale di città piccole e medie, largamente diffuso nel territorio italiano (e si tratterebbe dell’organizzazione pluricentrica ma polarizzante di città piccole e medie che da sole non ce la fanno a “competere” con le aree metropolitane.

I sistemi urbani di quest’ultimo tipo potrebbero con il tempo raggiungere le dimensioni e la “massa critica” per competere adeguatamente con le aree metropolitane. E ciò avrebbe il risultato di eliminare le gerarchie e le disuguaglianze di livello urbano fruito dai cittadini e di fornire a tutti (almeno virtualmente nel tempo) un “effetto-città” abbastanza egualitario da non favorire una mobilità verso le aree metropolitane.

I sistemi urbani del primo tipo potrebbero con il tempo “alleggerire” i centri storici delle aree metropolitane, e fornire in queste un decongestionamento essenziale per migliorare e conservare i livelli di sovraccarico (inquinamenti, traffico, etc.).²

Ma come identificare e quantificare la massa critica sufficiente a progettare una centralità che sia “minima” per ottenere l’effetto città e “massima” per non produrre dannoso “sovraccarico”? Cioè una “centralità ottimale”?

Questo è il problema! La sua soluzione non è, non può essere, univoca per tutti i casi e tutte le circostanze. Essa dipenderà dalle dimensioni degli insediamenti esistenti e anche dalle preferenze, se tenute in debito conto, dei cittadini, che devono essere portati a capire il *trade-off* immanente fra effetto-città e sovraccarico e quanto si è disposti a scambiare benefici dell’uno con costi dell’altro e viceversa. Ma la ricerca “tecnica” della

centralità ottimale può spostare la scelta a livelli più avanzati e spostare la linea della ottimalità da conseguire. Dei primi risultati in questa direzione si sono ottenuti da una recente ricerca svolta per conto della Commissione Europea (nel quadro del IV Programma Quadro comunitario di ricerca e sviluppo). La ricerca si è applicata solo a quattro ma rilevanti paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Germania, e Italia) e 20 città selezionate con adeguati criteri. (La ricerca è stata condotta da istituzioni di ricerca dei paesi interessati secondo criteri comuni e coordinati dal *Planning Studies Centre* di Roma)³. L'indagine ha fornito indicatori urbani abbastanza omogenei circa le dimensioni ottimali con le quali identificare la centralità e i sistemi urbani da progettare in una pianificazione territoriale a scala europea. Le soglie di utenza necessarie per la esistenza e sopravvivenza di molti servizi urbani "rari", ma indispensabili per produrre "effetto città", si stanno abbassando: per esempio le soglie demografiche si sono generalmente collocate intorno ai 400-500 mila ab. Dividendo la popolazione delle aree metropolitane per questo parametro o indicatore programmatico, si ha il numero massimo (per garantire l'effetto urbano) ma anche minimo, di ab. delle centralità alternative da progettare all'interno delle aree metropolitane esistenti, allo scopo di creare le condizioni di una "sostenibilità urbana".

Ma quel parametro indica anche la soglia minima di aggregazione di città minori in un sistema urbano capace di "competere" con le grandi città per l' "effetto urbano".

Quel parametro nella ricerca è stato accompagnato anche da molti altri parametri di offerta di servizi urbani necessari, ma fattibili.

Se volessimo applicare i risultati della ricerca alla pianificazione del territorio metropolitano romano, se ne dedurrebbe che in questo territorio, e basandosi sugli insediamenti esistenti, vi è lo "spazio" economico e funzionale di quattro o cinque centralità alternative a quella storica, ma non di più. Questo conferma peraltro la validità di una prima proposta per una nuova strategia urbana per Roma che io stesso ho

elaborato nel tempo (senza molto ascolto né presso i colleghi urbanisti né tantomeno presso le autorità di gestione comunali e provinciali).⁴

Lo spirito di questo mio intervento molto succinto, e necessariamente non esauriente (ma ho indicato i luoghi di un suo più approfondito sviluppo) è quello di introdurre il concetto di “centralità ottimale” come concetto di base e linea di guida fondamentale di una strategia urbana che possa rendere efficace e ”sostenibile” (in tutti i sensi) , a valle, la soluzione di molti problemi di progettazione urbana usualmente affrontati in sede di gestione urbana da urbanisti e assessori.

¹ Pubblicato in inglese (Ashgate, 1997) e tra poco in italiano.

² Una più precisa applicazione e tutto il territorio nazionale di questa logica e di questi principi, che ha portato alla proposta di 37 “sistemi urbani” in Italia, è stata eseguita nel quadro del progetto strategico “Quadroter” del CNR, alcuni anni fa, e pubblicata ora dallo stesso CNR: *Gli ecosistemi urbani in Italia* (Editore Gangemi, 1999).

³ La ricerca europea sarà presto pubblicata in inglese sotto il titolo: *The Future of Urban Quality in Europe: Towards a New European Urban Systems Concept and Strategy*. Alcuni stralci significativi possono già reperirsi nel Web-site del *Planning Studies Centre*: [<http://www.geocities.com/Colosseum/Track/6010/>](http://www.geocities.com/Colosseum/Track/6010/)

⁴ Rapporto pubblicato dall’IRSPER nel 1991 (“Libro bianco su Roma”) e oggi in stampa in inglese presso l’editore Gordon & Breach di New York con il titolo: *Rome: a New Urban Strategy*.