

Unione Europea
Direzione generale XII
Scienza, Ricerca e Sviluppo

Urban Utopias
New Tools for the Renaissance of the City in Europe

European Conference, 15-17 November 1995
Berlin (Germany)

Report:
**La centralità ottimale,
come idea guida della strategia urbana**

di
Prof. Dr. Franco Archibugi*

* Dipartimento di Pianificazione e Scienze del Territorio,
Università of Napoli "Federico II"
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Rome
Presidente del Planning Studies Centre, Roma
Via Federico Cassitto, 110, 00134 Rome
Tel/Fax: (06) 71354200 - E.Mail: psc@iol.it

La centralità ottimale, come idea guida della strategia urbana

Indice

- 1. Introduzione**
- 2. Un aspetto critico dell'impostazione degli studi del *City action RDT programme*: la loro interdipendenza**
- 3. I termini della questione urbana odierna, operativamente intesi**
- 4. Grandi città e Città medio-piccole**
- 5. Problemi diversi nei due tipi di situazioni urbane**
- 6. Le strategie potenziali alternative**
- 7. La strategia tipica per le città grandi (di serie A)**
- 8. La strategia tipica per le città piccole (di serie B)**
- 9. L'approccio suggerito: ricercare la centralità ottimale**
- 10. I misuratori della centralità ottimale**
- 11. L'articolazione territoriale delle centralità ottimali**

La centralità ottimale, come idea guida della strategia urbana

1. Introduzione

Il *City action RDT programme*, che costituisce la premessa del largo sondaggio di opinioni, di valutazioni e di progettazioni che la Commissione UE ha attivato con gli studi promossi (e di cui la presente Conferenza rappresenta un primo bilancio) è fondato come è noto su tre obiettivi e cinque azioni.

Il primo obiettivo è quello *"di sviluppare nuovi concetti urbanistici globali finalizzati alla promozione di piani urbani centrati sull'uomo (**human centred or agora**) che, attraverso l'applicazioni di opzioni tecnologiche producano coesione sociale, cooperazione per un co-sviluppo dell'essere umano, coesistenza multiculturale e multiraziale"*; da cui deriva una prima azione conforme, quella di sviluppare quei concetti *"integrando i blocchi costruttivi tecnologici" e "verificandone la applicabilità ai concreti casi urbani"*.

Il secondo obiettivo è quello di *"creare le condizioni , attraverso l'uso di opzioni tecnologiche, di governare le pressioni provenienti dalla globalizzazione della economia sulle scelte di sviluppo della città e sulla futura prospettiva con lo scopo di mantenere la diversità locale e valorizzare le risorse locali"*. E da cui derivano due azioni: una prima mirata a *"identificare gli strumenti per promuovere la città e il suo bacino regionale come rete interattiva locale"*; una seconda mirata a *"promuovere lo sviluppo di nuove funzioni e servizi con reti intra e transurbane"*.

Il terzo obiettivo è quello di *"contribuire allo sviluppo di opzioni tecnologiche per la realizzazione di una città sostenibile"*.

E da cui sono state derivate due azioni: una prima mirata allo sviluppo di "*modelli di simulazione di determinate città per una efficace valutazione di azioni alternative*"; la seconda mirata a "*valutare opzioni tecnologiche capaci di far fronte alle sfide di un sistema urbano saturo*".¹ Il gruppo multinazionale di studio del *Planning Studies Centre*

che io qui rappresento, ha creduto di offrire la sua opera per l'approfondimento dell'Azione 2, quella relativa alla identificazione degli strumenti per promuovere le relazioni fra la città e il suo "bacino" regionale". In questa direzione il PSC era stato già impegnato nello sviluppo di una analoga ricerca in Italia², e il City action programme costituiva una buona occasione per verificare se l'impostazione data alla ricerca in Italia era estensibile ad altre situazioni ed altre configurazioni nazionali europee³.

Tuttavia, fin dall'impostazione (che ha trovato conferma nei primi passi della ricerca finora effettuata da solo alcuni mesi) abbiamo avvertito che l'*azione 2* del programma, oltre che corrispondere per sua natura all'obiettivo 2, aveva una forte corrispondenza immediata e diretta anche con l'obiettivo 1 (e quindi è fortemente correlata con l'azione 1). E che, per di più, avrebbe potuto fornire elementi di vincolo per una appropriata ricerca anche per le azioni 3, 4, e 5, in modo specifico per ciascuna di esse.

Scopo principale di questo rapporto è appunto quello di discutere come la ricerca di una *relazione ottimale* fra "la città" e il suo bacino regionale, costituisca la "premessa" e perciò anche la linea di guida pregiudiziale e "strategica", di natura urbanistica, per dotare i futuri piani di sviluppo urbano della capacità di realizzare:

¹ Come è noto sulle cinque azioni del programma, la Commissione ha mobilitato l'esecuzione di cinque studi separati di cui in questa Conferenza viene offerta una prima discussione.

² Eseguita per conto del Governo italiano e con il contributo del Consiglio nazionale delle ricerche, nel quadro della preparazione di un Piano "decennale" per l'Ambiente (1991).

³ Per la esecuzione dello studio sono state coinvolte altri tre territori nazionali (Francia, Germania e Gran Bretagna), e relativi gruppi di studio.

- sia da un lato *una maggiore identità urbana e un effetto-città*⁴ senza il quale ogni identità rischia sia di perdersi (per i cittadini che li hanno conseguiti) e per i cittadini che invece non li hanno ancora conseguiti.
- sia dall'altro una maggiore "sostenibilità", cioè una uscita dallo stato di "sovraccarico" urbano (da traffico, da inquinamento, da sovraffollamento, etc.) che rendono invivibili le città odierne.

2. Un aspetto critico dell'impostazione degli sudi del *City action RDT programme*: la loro interdipendenza.

Per conseguire l'intento, in questo rapporto discuteremo allora alcuni concetti che sottostanno alla articolazione in tre obiettivi e cinque azioni, sottolineando la loro *interdipendenza*. Così facendo non intendo affatto discutere la loro validità (anzi ne vorrei qui riaffermare la buona efficacia come impostazione della futura riflessione); ne vorrei solo mettere in evidenza, come detto, la *interdipendenza*, in modo da non rischiare l'errore di credere che si vuole operare su campi separati di azione, bensì su aspetti, sfaccettature diverse di uno stesso problema.

L'obiettivo 1, quello sintetizzato dal termine "agora", (che vuole significare appunto un modo di "vivere" la città socialmente, attraverso soluzioni tecnologiche e "costruttive" o architettoniche, che portino i cittadini ad intensificare le proprie relazioni sociali e realizzare una maggiore coesione o integrazione sociale) ha bisogno - perchè eventuali "strumenti" mirati a realizzarlo non diventino illusori e fallimentari - che simultaneamente, o contemporaneamente, possano essere presenti quei strumenti pensati e progettati per conseguire l'obiettivo 2, concernente la identificazione di un *appropriato bacino urbano regionale* con adeguata rete di servizi e funzioni, (sintetizzato dal

⁴Ovviamente per gli urbaniti, per i cittadini della città, e quindi dal punto di vista umano, come viene sottolineato (un pò retoricamente) dal testo del *City action RDT programme*.

termina "glocalità"). Un esempio per tutti: l'obiettivo 1 potrebbe essere realizzato (ed in effetti, per es. è stato perseguito da decenni di progettazioni e realizzazioni urbane in questo modo errato) dal concetto di "città nuove", proprio per rispondere ai bisogni di maggiore socialità e integrazione rispetto all'anonimato e alla solitudine umana della grande e affollata città. Non avrei scrupoli ad affermare che tutta la storia del riflessione urbanistica ha cercato di realizzare nella città quei modi costruttivi capaci di fornire coesione ed integrazione sociale. Niente di nuovo sotto questo profilo. Ma il fallimento dell'esperienza urbanistica di questo tipo sta proprio nel fatto che non si è tenuto conto che le "dimensioni" entro le quali si poteva realizzare quelle unità urbane nuove, non erano quelle necessarie per ottenere un vero effetto-città; bisognava infatti per questo anche prevedere una *massa critica* di servizi domandati da una altrettante *massa critica* di utenti, che quelle dimensioni semplicemente non fornivano. E non è valso a niente che da una generazione all'altra di città nuove (per esempio in Gran Bretagna), vi sia stato un raddoppio dimensionale. Anche le ultime "città nuove" inglesi degli anni 80, di stazza quattro o cinque volte superiore alle prime degli anni 50, non hanno ancora risolto - a mio avviso - il problema della *massa critica* adeguata a sviluppare un effetto-città indispensabile. Esse non sono state errate nel conseguire l'obiettivo 1, ma solo inadeguate a conseguirlo in armonia con i vincoli che imponeva anche l'obiettivo 2.

Sarebbe un errore perciò criticarle in se stesse, ma è stato un errore, non progettarle tenendo conto dei requisiti "pregiudiziali" dell'obiettivo 2.

Così pure, gli obiettivi cui sono finalizzate le azioni 3, 4 e 5: quelli

- a) di dare una valenza internazionale alle città, oppure
- b) introdurre delle tecniche ingegneristiche per assicurare la migliore tecnologia di contenimento e gestione degli inquinamenti, o
- c) per migliorare la fluidità dei trasporti urbani, o

d) quelle di adottare metodi di modellizzazione e di apprezzamento delle interazioni fra fenomeni urbani al fine di assicurare un monitoraggio e un controllo degli eventi urbani tali da migliorare la cosiddetta "governabilità", sarebbero tutte iniziative destinate all'insuccesso, se non si "applicano" ad *appropriate unità di bacino urbano*, pregiudizialmente definite e selezionate, che possano risolvere (attualmente o che potenzialmente in futuro) il problema dell'effetto città.

Un esempio per tutti: le città che registrano in Italia la migliore qualità urbana, ecologicamente e sociologicamente intesa, in base a indicatori di inquinamento, di criminalità, di impiego quotidiano del tempo, etc. sono anche quelle piccole città più culturalmente e socialmente stupide, fortemente abbandonate da giovani e da "cervelli", e da tutte le attività che fanno di una città un città moderna, stimolante e incentivante. Abbiamo in Italia, in queste piccole e medie città, cariche magari di storia e di prestigio, e di offerta turistica, attrezzature sanitarie discrete e comode, con indici assai bassi di occupazione, mentre nei grandi centri invivibili, inquinati, congestionati e sovraccarichi, si affolla la domanda di utenza, e si mettono i malati nei corridoi o nei sottoscala, solo perchè i migliori medici preferiscono vivere nelle grandi città. Perfino Firenze, città internazionalmente nota e meta di pellegrinaggi culturali, e che fino a questo dopoguerra era un centro cospicuo di attività musicale, di case editrici e di sfilate dell'alta moda, oggi ha perduto il suo ruolo rispetto a Roma o Milano. Il policentrismo culturale non sta progredendo ma semmai regredendo, con un grave danno della cultura stessa e senza benefici particolari compensativi, anzi con il danno del sovraccarico dei grandi centri metropolitani.

Queste rapide annotazioni ed esempi, per significare che una politica della città deve oggi - come sempre - mirare ad avere come termini di riferimento le condizioni minime per ottenere dei risultati, e su di esse operare i necessari trade-off.

3. I termini della questione urbana odierna, operativamente intesi

Così il principale problema odierno delle città e dell'organizzazione urbana in Europa (ma anche in altre parti del mondo economicamente sviluppate)⁵ può formularsi *molto sinteticamente* (con tutte le imperfezioni delle sintesi estreme), nel tendenziale *conflitto* fra due fondamentali obiettivi di insediamento urbano, che diventano anche due obiettivi contrastanti di politica urbana (che considero appunto in sostanza l'"utopia urbana" odierna):

1. Assicurare un elevato livello di accesso a quelle funzioni o servizi urbani "superiori" che producono *effetto-città*, a cui nessun moderno cittadino oggi è disposto a rinunciare (o che sarebbe obiettivo di politica di garantire a tutti i cittadini);
2. Garantire che la concentrazione dei servizi urbani (necessaria per ottenere quell'effetto-città) non produca un tale sovraccarico di funzioni da rendere inaccettabile o insostenibile la *vivibilità* dal punto di vista ambientale e sociale.

I due contrastanti obiettivi pervadono la odierna "questione urbana", caratterizzando,

- da un lato, la *tendenza contemporanea ad una urbanizzazione "totale"* della popolazione;
- ma anche, dall'altro lato, lo *sforzo contemporaneo ad un risanamento dell'ambiente urbano*, (compromesso dall'inquinamento, dalla congestione del traffico, dalla separazione e disintegrazione sociale, dal degrado del paesaggio urbano, etc.)⁶.

⁵Per una panoramica della letteratura su come è maturata la "questione" urbana si vedano proficuamente i due lavori di Pred (1977) e Hirschorn (1979). Un lavoro che considero magistrale in proposito è il saggio di Harvey Perloff sulla pianificazione della città post-industriale (1980).

⁶Riprenderò qui alcuni concetti già espressi nella nota di impostazione per la ricerca Actvill sopra ricordata (studio 2), e ulteriormente discussi in occasione del 9° Congresso Aeosop (tenutosi recentemente a Glasgow, dal 17 al 19 Agosto 1996).

4. Grandi città e Città medio-piccole.

Malgrado notevoli differenze nella storia urbana dei paesi europei, e dell'armatura urbana che ne è derivata, la "questione urbana", così come l'abbiamo sopra sinteticamente indicata, sta emergendo in modo sostanzialmente *uniforme* sia in Europa che (con qualche differenza che metteremo in rilievo successivamente) nell'intero mondo "occidentale"⁷. E ciò può provocare, o consentire, una notevole convergenza degli approcci di *politica urbana alla scala europea*, e a quella degli altri *paesi occidentali*, approcci basati sullo sviluppo di "*nuove concezioni urbane*"⁸.

Nella geografia urbana di quasi tutti i paesi europei ed anche degli occidentali (ci riferiamo in particolare agli Stati Uniti), si sta verificando una situazione che, grosso modo, può esprimersi così:

- da un lato abbiamo importanti e *grandi città che hanno già raggiunto i più elevati livelli di effetto-città* (le grandi capitali, le grandi metropoli); ma che - proprio per questo - sono oggetto anche di un crescente sovraccarico di funzioni, rispetto al loro territorio; sovraccarico che ne sta degradando ogni qualità urbana e ogni fattore di vivibilità. Chiamiamole situazioni urbane di *serie A*.
- dall'altro abbiamo *città medie e piccole che non hanno ancora raggiunto sufficienti livelli di effetto-città*; e ciò pur essendo città un tempo importanti, e pur avendo recuperato in tempi recenti delle funzioni ed anche incrementi di popolazione (giacchè la crisi di sovraccarico delle grandi città le ha poste in posizione avvantaggiata) . Chiamiamole situazioni urbane di *serie B*.

⁷ Nel "terzo mondo", invece, le differenze di assetto urbano sono assai differenti rispetto al mondo "occidentale". E tali differenze implicherebbero delle analisi sostanzialmente differenti da quelle qui portate sulle città occidentali. Ed anche le strategie potrebbero risultare assai differenti. Tale confronto esula tuttavia dagli obiettivi della presente analisi che riguarda come esplicitamente già detto solo la situazione in Europa e nel mondo occidentale.

⁸ New urban concepts, per usare la terminologia dei termini di riferimento del programma Act-vill della Commissione europea, cui si è fatto cenno nella Nota 19.

Le due situazioni devono essere analizzate *separatamente*, perchè presentano una fenomenologia alquanto differente, sotto molti profili. Ma devono essere anche analizzate nella loro *reciproca relazione* perchè sono largamente interdipendenti in ogni concreta realtà nazionale⁹.

5. Problemi diversi nei due tipi di situazioni urbane

Le città di serie A, godono già di un effetto-città; ne hanno anche di troppo, nel senso che spesso la "massa critica" necessaria è sovrabbondante rispetto alle risorse territoriali a disposizione o al grado di concentrazione ereditato dal passato. Infatti, poichè nel passato questa agglomerazione è avvenuta per forza gravitazionale spontanea, si è registrato normalmente un sovraccarico sul loro centro "storico", ed una espansione a "macchia d'olio", con la creazione di "periferie" che per quanto autonomizzate, dipendono sempre, per l'effetto città, dal centro storico iper-congestionato. Il risultato di tutto questo è la perdita di socialità umana ("*sociality*"), di senso di appartenenza e di identità ("*identity*"), e di vivibilità ambientale ("*sustainability*").

Le città di serie B, pur soffrendo talora, in alcuni punti centrali, di congestione da traffico o di inquinamento o di degrado del paesaggio urbano, hanno rispetto alle città di serie A una vivibilità o una qualità urbana decisamente superiore. Nei tempi recenti, l'accorciamento delle distanze (dovute alla diminuzione dei tempi tecnici di trasporto) e le tecnologie telematiche hanno aumentato fortemente le *chances* di queste città come luoghi di insediamento, sia di residenza familiare che di attività produttive.

Negli ultimi tempi, le città di serie B hanno drenato l'esodo dalle campagne - ove ancora persistente - in maggior misura che

⁹E' ciò che è stato fatto nella ricerca "Quadroter" promossa dal Cnr italiano come "progetto strategico", nella quale si ipotizzava in Italia la identificazione di 37 eco-sistemi urbani, fondata essenzialmente sullo sforzo di "affrancare" le città medie e piccole, dalla attrazione e supremazia delle grandi aree metropolitane. (Vedi Archibugi, 1991).

le città di serie A; e ciò ha dato l'impressione di una crescita maggiore delle stesse e di una sorta di "de-urbanizzazione", come è stato spesso detto¹⁰ Ma il fenomeno, nella maggior parte dei casi, è il prodotto dall'errore statistico di non considerare l'incremento di residenti delle municipalità della prima, seconda e terza fascia delle città di serie A (colpite dal fenomeno del "troppo pieno" o *spill-over*) come anch'esso una estensione del fenomeno dell'espansione "a macchia d'olio" di queste stesse città¹¹. Ne consegue, quindi, che le città di serie B, godono certamente di maggiore "socialità" ("*agora*"), "identità locale" e "sostenibilità": ma hanno purtroppo anche il difetto di non raggiungere la massa critica per produrre l'effetto-città. Questo semplice fatto, le rende vulnerabili rispetto all'incremento generale della qualità urbana. Esse rischiano di continuare a perdere gli strati di residenti più sofisticati (i "cervelli" o le classi leader), con effetto deleterio sulla qualità della "socialità" stessa. Una buona parte del preesistente capitale fisso sociale (infrastrutture sanitarie, educative e culturali), rischia di rimanere sotto-utilizzato; esso verrebbe deprezzato e abbandonato con una insufficiente manutenzione. E si avrebbe, come effetto generale, un ulteriore degrado ambientale delle città di serie B, malgrado la affermata loro migliore vivibilità. I residenti di queste città infatti, malgrado la migliore vivibilità, rischiano di divenire sempre più frustrati da un senso di emarginazione, in quanto - non bisogna dimenticare - a livelli di effetto-città del passato, molte di queste città di serie B, godevano di una buona e soddisfacente posizione.

¹⁰ Su questo fenomeno si sono fatte molte analisi descrittive che ne hanno colto, tuttavia, solo alcuni fenomeni numerici apparenti, e non il loro significato sostanziale. Si veda in proposito, alcuni noti studi: di Hall & Hay (1980); la raccolta di scritti a cura di Klassen et al. (1981); van der Berg et al. (1982); Cheshire & Hay (1989); Kunzmann & Wegener (1991).

¹¹ Al punto che lo stesso fenomeno di "de-urbanizzazione" o di "contro-urbanizzazione" meriterebbe di più di essere chiamato di "iper-urbanizzazione". Per una discussione del problema vedi Nijkamp and Schubert (1985) e Norton (1979).

Tutto ciò si traduce in un elevato spreco di risorse territoriali ed urbane, e in un persistente flusso di funzioni verso le città di serie A, con ulteriore aggravio della loro crisi di sovraccarico, che ne peggiorerà ulteriormente la crisi ambientale nel senso sopra detto¹².

6. Le strategie potenziali alternative

Così, *effetto-città* e *vivibilità* - pur rappresentando entrambi (come si è detto all'inizio) due obiettivi irrinunciabili di ogni politica urbana moderna, comune alle condizioni di qualsiasi situazione urbana - si presentano in modo da condurre a due differenti strategie urbanistiche nelle due tipologie di città, anche se si tratta di strategie peraltro molto complementari ed interdipendenti.

Nelle città di serie A, ricche di *effetto-città* ma carenti di *vivibilità*, si pone *il problema di trovare le vie e i mezzi per risolvere i problemi della vivibilità* ("socialità", "identità", "sostenibilità"), *senza compromettere l'esistenza stessa di un effetto-città*.

Nelle città di serie B, con buoni standard di *vivibilità*, ma carenti dal punto di vista dell'*effetto-città*, si pone *il problema di trovare le vie e i mezzi per realizzare questo effetto-città, senza comprometterne il livello di vivibilità*.

Le due politiche - che sono alquanto diverse, e che suggeriranno probabilmente soluzioni operative assai diverse, e che comunque meritano di essere studiate in modo assai diverso - hanno qualcosa in comune (oltre che i due obiettivi generali comuni di cui si è detto): hanno in comune il fatto di essere fortemente *interdipendenti*. Il successo dell'una - infatti - dipenderà inevitabilmente dal successo dell'altra.

¹²Molti degli studi sopra ricordati (nota 10) parlano molto di "declino" di queste città, di "competitività" fra queste città, etc. (Per gli Usa si veda Bradbury et al.1982). Ma questi concetti dovrebbero essere rivisitati alla luce dei parametri concettuali che sono qui proposti.

E' difficile che una politica tesa a risolvere i problemi di vivibilità nelle città di serie A, potrà avere successo, se continuerà il flusso di insediamenti in queste città, ben oltre i livelli di massa critica che hanno conferito a queste città il livello di centralità di cui godono. Sarebbe come il rincorrere (nelle corse dei cani) dei cani dietro la lepre meccanica. La vivibilità desiderata non sarebbe mai raggiunta, e gli interventi delle politiche ambientali, sociali e tecnologiche (operati per alleggerire o distribuire meglio il sovraccarico di queste grandi città) non avrebbero la capacità di durare nel tempo; e quindi rappresenterebbero un irrazionale e disordinato spreco di risorse. Il loro livello di efficacia (*effectiveness*) rispetto agli obiettivi sarebbe bassissimo.

Quel flusso di insediamenti sarebbe destinato inevitabilmente a continuare se nelle città e nei territori di origine di quei flussi non si producesse quell'effetto-città capace di trattenerci i cittadini ormai sempre più desiderosi di avere il pieno godimento della vita urbana moderna, senza limitazioni (come è avvenuto nel passato). Quindi il successo delle politiche di "riequilibrio" del sovraccarico, o di "de-polarizzazione", da attuare nelle città di serie A per migliorarne la vivibilità, *dipendono* strettamente dal successo delle politiche per aumentare l'effetto-città nelle città di serie B.

Viceversa, sarebbe difficile che si potesse realizzare un aumento delle funzioni urbane nelle città di serie B, (laddove e a condizione che si raggiunga la massa critica indispensabile per ottenere un effetto-città) se si continua ad investire mezzi e risorse nel potenziamento della funzionalità delle città di serie A, spontaneamente crescente, e se si continua ad investire nell'accessibilità a queste città da parte di territori sempre più lontani, come apparente risposta ad una domanda spontanea, che oggi si spiega e giustifica solo perchè sono assenti vere alternative. Il successo di uno sforzo di incremento di funzioni urbane polivalenti in queste città di serie B, ed una sorta di "polarizzazione" alternativa a quella delle grandi città (di cui meglio si delinee-

ranno i requisiti nei paragrafi che seguono), dipendono solo dal successo della politica di depolarizzazione nelle città di serie A.

In questo senso, le due politiche - benchè diverse nei loro contenuti - sono fortemente complementari e sinergiche.

Ciò nonostante, è di grande importanza il fatto che la diversità fra le due politiche - pur sorretta dagli stessi principi o criteri - è sostanziale. Essa dà luogo a strategie subordinate assai differenti.

7. La strategia tipica per le città grandi (di serie A)

Nella politica appropriata alle città di tipo A, la strategia deve rispondere al quesito: "*in che modo decongestionare, allentare, alleggerire, l'ipertensione verso la sola, storica, centralità della città in questione?*"; o, in altri termini, "*come decentralizzare le funzioni?*" Infatti sembra che senza questa decentralizzazione dei carichi, che vanno al sopra delle soglie accettabili per la vivibilità, ogni politica ambientalista è destinata alla precarietà, all'occasionalità, all'insuccesso.

Nella storia di ogni città di serie A, vi è qualche tentativo di "decentralizzazione" di funzioni; ma raramente si riscontrano dei tentativi che hanno avuto successo: nel senso di aver in modo adeguato alleggerito il centro (più o meno storico), la "*downtown*", delle sue iper-funzioni, e quindi della sua degradazione ambientale, e nello stesso tempo di aver creato delle alternative periferiche in grado di essere autosufficienti rispetto al centro.

Tutta la storia dell'urbanistica come disciplina fin dai suoi primi passi alla fine del secolo scorso e agli inizi di quello che ora si chiude¹³ è marcata dal problema di "de-congestionare" le centralità spontanee delle grandi città: la città giardino di Howard, Unwin e Adams; la *ville radieuse* di Le Corbusier, la ri-

¹³Si pensi all'intervento di Ebenezer Howard, e dei suoi primi adepti che furono i primi teorizzatori dell'urbanistica moderna, Raymond Unwin e Thomas Adams)

costruzione della città di Gropius, la *Broadacre City* di Wright, e le innumerevoli "Carte" dell'urbanistica (a cominciare da quella famosa di "Atene" del Ciam del 1933), e quasi tutte le idee-guida di cui l'urbanistica del secolo si è fatta portatrice, - malgrado le loro diverse soluzioni - non hanno fatto che girare intorno e ripetitivamente ad uno stesso problema: *come decongestionare la città dalle sue pressioni concentriche e dalle sue pressioni eccessive rispetto alle risorse territoriali disponibili, e come assicurarli un carattere ambientalmente "vivibile"*. Da questo punto di vista le contemporanee agitazioni per la "città ecologica" (o "sostenibile") non mi sembrano essere che una versione attuale - più banale che innovativa - dell'eterno problema urbanistico.

8. La strategia tipica per le città medie e piccole (di serie B).

Nella politica appropriata alle città di serie B, la strategia deve rispondere al quesito: *"come incrementare le funzioni urbane della città al punto di raggiungere un effetto tale da reggere adeguatamente al confronto e alla competizione con la qualità dei servizi forniti dalle città di serie A?"*. In altri termini, *"come creare una centralità sufficientemente importante e competitiva"?*

Anche in questo caso i tentativi non mancano. Anzi è norma comune a quasi tutte le città di serie B, di tendere ad appropriarsi - in un modo o nell'altro - di nuove funzioni che ne incrementino i servizi e l'immagine. Ogni centro tende al campanilismo. Ed ogni campanilismo raggiunge qualche obiettivo. Ma molto più spesso consegue una tale dispersione di risorse, che annulla anche gli apparenti vantaggi di esso, *senza conseguire alcun risultato strategico*. Nel caso peggiore, le iniziative locali, se non suffragate da una razionalità economica, tendono a fallire dopo un iniziale progresso. Anche in questo caso lo spreco di risorse è forte e l'efficacia delle politiche bassissima.

9. L'approccio suggerito: ricercare la centralità ottimale

Si è detto che la strategia applicata alle città di serie A dovrà rispondere al quesito: *"in che modo decentralizzare la grande città?"*

E la prima risposta attesa a detto quesito (si è ugualmente detto) è: *"far sì che la decentralizzazione avvenga per 'unità di decentramento' che rappresentino centralità, alternative al centro attuale sovraccarico, sufficientemente forti ed importanti da competere con il centro da controbilanciare"*. Altrimenti l'azione è in partenza votata al fallimento.

Analogamente, la strategia applicata alle città di serie B dovrà rispondere al quesito: *"in che modo produrre un effetto-città nei centri medi e piccoli?"*

E la prima risposta attesa a questo quesito è: *"far sì che tali centri raggiungano in qualche modo, (connettendosi fra loro, agglomerandosi, consociandosi, interagendo fra loro con reti e sistemi appropriati, soprattutto di intercomunicazione privilegiata, etc), una massa "critica" sufficiente perchè essi possano competere con la forza di attrazione delle grandi città"*. Altrimenti ogni sforzo di aumentare il coefficiente di effetto-città di detti centri, sarà inevitabilmente insufficiente allo scopo perseguito.

In entrambi i casi, tuttavia, ci si deve basare su un concetto di *"centralità"* sufficiente, o meglio *"ottimale"*, e di *"massa critica"* (o di soglia) di utenza sufficiente, a produrre l'indispensabile effetto-città: ma questo concetto non è affatto conosciuto. Nè sono abbastanza conosciuti gli effetti che su di esso, e sulle sue singole componenti, possono avere differenti tecnologie, e in modo particolare quelle telematiche ed informatiche che stanno espandendosi ad un ritmo così intenso.

Perciò il primo scopo degli studi urbani, oggi dovrebbe essere quello di approfondire tale *concetto di centralità ottimale*, e

come possa essere di aiuto alle scelte di pianificazione urbana, e infine come possa essere determinato in base ad una gamma di tecnologie già a disposizione o da promuovere.

La definizione qualitativa e quantitativa della centralità ottimale, è dunque un obiettivo preliminare della ricerca (impostata nel modo anzidetto), che è indispensabile al sostegno di entrambe le strategie e politiche da perseguire sia nelle *grandi città* che in quelle *medio-piccole*.

10. I misuratori della centralità ottimale

Gli strumenti, dunque, che il *City action RDT programme* intende identificare e fornire agli operatori di pianificazione (decisori e planners) per una nuova e moderna strategia urbana in Europa, sono dei misuratori che possano definire i campi di oscillazione della centralità ottimale in una serie di fenomeni considerati rilevanti ai fini del benessere e della qualità. Bisogna riconoscere che in questo campo la ricerca non è stata finora molto soddisfacente.

Ogni azione mirata a riequilibrare le città dai loro attuali o potenziali *squilibri da sovraccarico* da un lato, o da *assenza di centralità e competitività sufficiente* dall'altro, deve poter partire dall'assunzione di parametri (di accessibilità, di carico, di performance, di costo etc.), che la ricerca deve saper fornire.

La definizione della centralità ottimale dovrebbe svilupparsi attraverso ricerche lungo varie linee e diversi settori di analisi. Per flash ricorderemo che tali settori potrebbero essere¹⁴:

¹⁴In questa direzione sta operando il gruppo di studio del PSC e si stanno profilando dei buoni risultati dello studio per la definizione dell'obiettivo 2 del City action Rdt programme. Una articolazione più estesa dei fenomeni sui quali sarebbe auspicabile raccogliere un buon portfolio di valori (come è stato chiamato nel testo del programma stesso), è nel saggio di chi scrive, presentato al VII Congresso dell'Aesop, Glasgow agosto 1995 (Archibugi 1995).

- a) la componente demografica o taglia della utenza (che significa pertanto taglia della città funzionale autonoma)
- b) la frequenza d'uso dei servizi urbani superiori
- c) l'accessibilità agli stessi servizi urbani superiori
- d) gli spazi pubblici indispensabili
- e) il mix di funzioni spaziali fondamentali
- f) la struttura e la morfologia urbana
- g) la "rete" di comunicazioni

Insomma sugli indicatori o misuratori della centralità ottimale dovrebbe svilupparsi un grande fervore di ricerca (con connesse discussioni, dissensi, criticismi, etc. ma almeno con l'effetto di migliorare il grado di consapevolezza dei processi di pianificazione).

Ma l'insieme del portfolio da arricchire e diffondere in materia, dovrebbe essere finalizzato alla costruzione - secondo diversi stadi di approssimazione e di perfezionamento - di scenari o quadri territoriali per i territori dei paesi europei e dell'Unione nel suo insieme, da assumersi come schemi di riferimento di una distribuzione equilibrata dello sviluppo urbano, cui orientare le singole iniziative e le scelte di organizzazione e di localizzazione territoriale degli operatori.

11. L'articolazione territoriale delle centralità ottimali.

Ogni ricerca orientata a questo approccio sarebbe bene che si concludesse - come si è detto - con un primo tentativo di distribuire sul territorio di riferimento (paese, gruppo di paese, territorio europeo, etc.) una *riorganizzazione delle centralità*, che tenga conto dei due obiettivi :

1. *eliminazione degli eventuali sovraccarichi delle centralità acquisite dalle grandi città;*
2. *modalità di acquisizione della centralità per le città medio-piccole.*

Con la riorganizzazione delle centralità del tipo sopra indicato, si potrebbe procedere alla concreta formulazione di proposte iniziali per una strategia dei trasporti urbani da adottare in ciascuno dei "progettati" sistemi urbani.

Si verrebbe così a configurare uno "scenario" di assetto futuro orientativo dell'armatura urbana di un paese, di una regione, di un territorio sopranazionale, etc. che potrebbe dar luogo a procedure di valutazione politica e decisionale; ma partirebbe da alcune assunzioni tecniche di parametri e indicatori tutti ispirati ad una valutazione largamente comune¹⁵.

Una volta acquisito dai decisori politici, detto scenario potrebbe svolgere l'insieme delle funzioni che vengono comunemente assegnate a questi scenari: a) orientare liberamente l'azione dei progettisti alle scale diverse, settoriali e territoriali, in cui questi si troverebbero ad operare; b) orientare le decisioni della pluralità di enti che operano nel territorio, al fine di conformarsi a situazioni tendenzialmente convergenti e, pertanto, sinergiche; c) costituire l'appropriato riferimento territoriale per ulteriori operazioni di ricerca e di valutazione.

¹⁵ Il tentativo di "progettazione" qui sopra suggerito e raccomandato, non può partire che dalla intenzione metodologica di fornire uno schema del risultato finale del complesso di ricerche indicate. E ciò - quale che sia il livello di approfondimento raggiunto sia dalle ricerche sugli indicatori e i parametri della centralità ottimale di cui si è parlato - dovrà rappresentare nella fase di ricerca solo un "primo" tentativo, che è molto approssimato, e destinato ad essere ulteriormente perfezionato e completato nella fase di reale pianificazione da parte delle autorità competenti. I processi di ricerca alla base della costruzione di siffatti scenari sono stati illustrati dall'a. con sufficiente approfondimento, in altro lavoro (Archibugi, 1979).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Archibugi F (1979), *Principi di Pianificazione regionale*, (2 vols) Angeli, Milano 1979.
- (1991), *A Strategy for New Public Spaces and Centralities: The Renewal of the Urban Environment*, Report to the EC Madrid Conference, April 1991.
- (1994), *Urban Planning and Ecology, What Relationship?* Paper presented to the VIII AESOP Congress, Istanbul, 24-27 August, 1994.
- (1995), *A Strategy for the Modern City, Research Guidelines Oriented to the Identification of the "Optimal Centrality"*, Paper presented to the IX AESOP Congress, University of Strathclyde, Glasgow, 17-19 August 1995.
- (1996), *The Ecological City*, forthcoming.
- Bradbury, K.L. et al. (1982), *Urban Decline and the Future of American Cities*, The Brookings Institutions, Washington DC.
- Cheshire P.C. & Hay D. G. (1989), *Urban Problems in Western Europe*, Unwin Hyman, London, 1989.
- Commission of the EC, (1994), *Toward a Better Liveable City* (City Action RDT Programme, Background Paper) Brussels, 1994.
- Hall P. & Hay D. (1980), *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann Educational Books, London, 1980.
- Hirschorn L. (1979), "The Urban Crisis: A Post-Industrial Perspective", *Journal of Regional Science*, No. 19, 1979.
- Klaassen L. H. (1978), "Desurbanisation e Réurbanisation en Europe Occidentale" in: Paelinck J. H. P. ed., *La structure urbaine en Europe occidentale*, Takefield, Farnborough, 1978.
- Kunzmann K. & Wegener M. (1991), *The Pattern of Urbanization in Western Europe*, in *Ekistics*, Vol. 58, no. 350-351.
- Nijkamp P. & U. Schubert (1985), "Urban Dynamics", see in Brotchie J. et al. (1985), *The Future of Urban Form: the Impact of New Technology*, Routledge, London, 1985.
- Norton R.D. (1979), *City Life Cycles and American Urban Policy*, Academic Press, New York, 1979.
- Perloff H. S. (1980), *Planning the Post-Industrial City*, Washington DC, Planners Press (APA) 1980.
- Petrella R. (1991), *Demain, les villes europeenes, Questionnements et Enjeux*, Fast, Monitor, Brussels, 1991.

- Pred A. (1977), *City-Systems in Advanced Economies*, Wiley, New York, 1977.
- (1980), *Urban Growth and City-Systems in the US*, Harvard Univ. Press, Cambridge Mass., 1980.
- Van den Berg L. *et al* (1982), *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*, Pergamon Press, Oxford, 1982.
- *et al* (1989), *Revitalisation of the European City. Structural Changes and New Requirements*, in Eurocities Conference, *Eurocities*, Barcelona, pp. 79-90, 1989.