

**IL PROGRAMMA "AMBIENTE URBANO"  
NEL PIANO DECENNALE PER L'AMBIENTE (DECAMB)  
DEL GOVERNO ITALIANO**

*Rapporto del Prof. Franco Archibugi, coordinatore del DECAMB, per il  
gruppo di esperti per l'Ambiente Urbano, Commissione della CEE.  
Ottobre 1992.*

INDICE

1. PREMESSA

2. IL PIANO DECENNALE PER L'AMBIENTE (DECAMB)

3. I PRESUPPOSTI CULTURALI SCIENTIFICI DEL  
PROGRAMMA AMBIENTE URBANO DEL DECAMB

4. IL PROGRAMMA: "AMBIENTE URBANO" DEL DECAMB:  
UNA ANALISI DEL DEGRADO URBANO IN ITALIA

5. IL PROGRAMMA "AMBIENTE URBANO" DEL DECAMB: GLI  
OBIETTIVI GENERALI

6. IL PROGRAMMA "AMBIENTE URBANO" DEL DECAMB:  
I PROGRAMMI DI AZIONE

6.1 La progettazione di centri alternativi all'unico centro storico, nelle città metropolitane

6.2 La progettazione mirata a riqualificare le periferie metropolitane

6.3 La pianificazione e gestione del trasporto urbano in funzione della strategia di depopolarizzazione dei centri storici nelle aree metropolitane

6.4 Il recupero e il restauro dei centri "storici" nelle aree metropolitane

6.5 La progettazione di nuovi "sistemi di città" come "Eco-sistemi urbani"

6.6 La qualificazione delle aree non urbane: le Unità territoriali di recupero ambientale e storico-culturale (Utras)

## **1. PREMESSA**

La presente comunicazione intende illustrare, in modo sintetico, il Programma "Ambiente Urbano", così come elaborato e contenuto nel Piano decennale per l'Ambiente (Decamb) presentato dal Ministro dell'Ambiente, con un documento preliminare nel marzo del 1992 (1).

L'illustrazione di detto Programma sarà preceduta:

a) da un breve richiamo al Piano decennale per l'Ambiente (Decamb), nei suoi indirizzi generali e nei suoi contenuti essenziali.

b) da una breve menzione di alcuni presupposti che hanno guidato la formulazione del Programma "Ambiente Urbano" (e che non trovano espressione nel testo del documento ufficiale).

## **2. IL PIANO DECENNALE PER L'AMBIENTE (DECAMB)**

L'iniziativa del Ministero italiano dell'Ambiente per l'elaborazione di un Piano a lungo termine per l'Ambiente si affianca ad analoghi documenti di insieme elaborati da altri Governi nazionali europei ed extraeuropei (2). Essa intende costituire una linea di guida sistematica per le azioni governative **per almeno un decennio**, in quanto molte di tali azioni - se se ne vogliono valutare gli effetti - non possono essere viste che in un arco temporale siffatto. In una "nota aggiuntiva" alla Relazione sullo Stato dell'Ambiente del 1989, il Ministro dell'Ambiente di allora, Giorgio Ruffolo, affermava: "Un'azione che voglia incidere strutturalmente sul carattere e sulla direzione dello sviluppo produttivo, intervenire nella organizzazione del territorio per un uso che non porti alla dissipazione delle risorse ambientali e contribuire a modificare gli orientamenti di consumo, non può esplicarsi che su un arco di tempo esteso" (3).

In questa logica, il Decamb è stato concepito come uno strumento (4):

- per "fissare traguardi credibili e misurabili";
- per "valutare in modo globale i problemi di equilibrio e di reciproca congruità delle diverse azioni individuate e promosse";
- per "fissare scale di priorità dei bisogni da soddisfare";
- per "organizzare gli strumenti e le loro modalità di intervento, partendo dalla concreta valutazione delle funzioni che devono assolvere, in rapporto alle iniziative e ai programmi da realizzare".

Il Decamb si è così articolato in una serie di "Programmi" di azioni, per ciascuno dei quali si è individuata una "struttura di programma", composta di tre livelli operativi definiti - per ciascun Programma - Obiettivi, Programmi di azioni, Azioni.

I Programmi del Decamb (nella prima stesura preliminare del documento presentato) sono 15, e precisamente:

1. Programma "Ambiente Urbano"
2. Programma "Conservazione della Natura"
3. Programma "Atmosfera"
4. Programma "Acque"

5. Programma "Conservazione del suolo"
6. Programma "Rifiuti"
7. Programma "Foreste"
8. Programma "Coste"
9. Programma "Rischi industriali"
10. Programma "Agricoltura"
11. Programma "Industria chimica"
12. Programma "Trasporti"
13. Programma "Energia"
14. Programma "Educazione ambientale"
15. Programma "Informazione ambientale".

Come si vede il Decamb mette al primo posto, nella lista dei Programmi di azione, un programma per l'ambiente urbano (5). Per il resto il Decamb ha articolato i suoi Programmi sulla base di indicazioni convenzionali emerse in alcune raccomandazioni di organismi internazionali di cui l'Italia è membro e di cui si è apprezzata la qualità. In particolare si è tenuto conto della "Strategia per la protezione ambientale e il razionale uso delle risorse naturali nei paesi membri dell'Ece per il periodo fino al 2000 e oltre" (*Regional Strategy for Environmental Protection and the Rational Use of Natural Resources in ECE Member Countries Covering the Period up to the Year 2000 and beyond*, United Nations, 1988), elaborata appunto in seno alla Commissione Economica per l'Europa della Nazioni Unite, un organo che da molto tempo - pur con alterne vicende - dedica una privilegiata attenzione alle prospettive di politica a medio e lungo termine.

L'articolazione dei Programmi del Decamb implica - fra un programma e l'altro - inevitabili sovrapposizioni, e in taluni casi si è dovuto ricorrere ad una attribuzione convenzionale di "competenze" fra singoli programmi. In modo particolare questo è avvenuto per il Programma "Ambiente Urbano", che ha un taglio trasversale in quanto l'ambiente urbano è composto da condizioni e da fattori di qualità (atmosfera, acque, rifiuti, trasporti, energia, etc.) che sono stati "programmati" in altri programmi. Ma il Programma ambiente urbano si è voluto qualificare su un particolare fattore della qualità ambientale urbana: quello dell'assetto urbanistico e territoriale, fattore riconosciuto determinante assai più degli altri per un recupero di qualità dell'ambiente urbano nel medio e lungo termine, l'arco temporale oggetto del Piano decennale. Ciò ha implicato che il trattamento settoriale di problemi di inquinamento ambientale quali: il riscaldamento urbano, il traffico veicolare e le sue emissioni, lo smaltimento dei rifiuti, il rumore, la distribuzione di acqua potabile e la depurazione delle acque reflue, etc. so-

no stati riservati ai singoli programmi e non si trova nel Programma Ambiente urbano di cui parleremo.

La forte caratterizzazione del Decamb nella direzione di una politica di riequilibrio e di controllo dello sviluppo dell'ambiente urbano a lungo termine alla scala nazionale, nasce da una visione della politica territoriale che ha in Italia una coerente manifestazione da alcuni decenni, anche se non sempre ha trovato adeguata rispondenza nelle azioni dei Governi e nella coscienza politica generale (6).

Questi presupposti di politica territoriale e di politica ambientale, che sottostanno alla elaborazione del Programma Ambiente urbano del Decamb, meritano di essere rapidamente ricordati.

### **3. I PRESUPPOSTI culturali e scientifici del PROGRAMMA AMBIENTE URBANO DEL DECAMB**

Il presupposto di fondo è che la migliore politica ambientale coincide sempre con la più adeguata politica di uso del territorio. E che le grandi politiche di salvaguardia dei beni ambientali (aria, acqua, coste, foreste, biotopi, paesaggio, etc.) vengano fatte convergere con le politiche produttive (energia, agricoltura, industria, trasporti, etc.) in un "quadro territoriale" delle compatibilità, che serva da riferimento alle decisioni di ogni tipo, dai programmi generali ai singoli progetti.

Ora l'ambito nel quale si ritiene che possa maggiormente operarsi un equilibrio fra i bisogni di uso del territorio provocato dalle necessarie attività antropiche e la salvaguardia stessa dell'ambiente, è quell'ambito nel quale in cui l'uomo maggiormente vive ed opera, e nel quale può trovare - nella quotidianità - i maggiori fattori del proprio benessere ambientale. Questo ambito è l'ambiente urbano.

Tuttavia, questo ambito - l'ambiente urbano - che costituisce la più appropriata unità territoriale per realizzare l'analisi dell'equilibrio ecologico fra attività e conservazione ambientale - dovrà essere concepito in modo diverso da quello fisico del continuum urbano che caratterizza, specialmente in Europa, l'idea di "città". Deve essere concepito come un "sistema" di funzioni - nessuna esclusa - che si svolgono nella quotidianità, e che producono quello che si può chiamare l'"effetto-urbano". Quindi una buona parte della natura, e dei valori naturali, che costituiscono una funzione del benessere urbano del cittadino, rientrano nel concetto - e nella delimitazione fisica - del sistema urbano.

Poichè questo benessere socio-economico e ambientale integrato (pluri-funzionale), la popolazione lo realizza essenzialmente nel "vivere urbano" - comprensivo di ambiente costruito e di natura - gli ambiti di equilibrio eco-sistemico vengono a coincidere con gli stessi ambiti che costituiscono un appropriato livello territoriale per una pianificazione socio-economica rivolta al benessere della popolazione insediata. I "sistemi urbani" - così, di tipo "ideal-tipico" - diventano "Eco-sistemi urbani". Ecco perchè un vero "effetto-urbano" non si produce se non in un ambito ecologico in equilibrio; e, inversamente, un vero effetto di benessere ambientale non si produce se non in un contesto urbano.

L'identificazione nel territorio di tali ambiti, di tali appropriate unità territoriali di potenziale equilibrio ecologico urbano-naturale, fra pressioni antropiche e protezione ambientale, costituisce la premessa fondamentale di una corretta e duratura politica ambientale.

E' in questa visione che il Programma Ambiente del Decamb ha ripreso tutte le ipotesi e le proposte già avanzate nel paese (a partire dal Progetto 80 in poi) per una riorganizzazione dell'urbanizzazione e dell'armatura urbana; e ciò nel fine - come si è detto - di realizzare quel pieno equilibrio di valori ambientali-urbani, attraverso la delimitazione di entità territoriali (i sistemi o eco-sistemi urbani suddetti), cui nel passato si sono dati e si possono tuttora dare i più svariati nomi (città-regione, città-territorio, sistemi di città, regioni urbane funzionali, etc.) e che rappresentano dei veri ecosistemi ambientali antropici (7).

#### **4. IL PROGRAMMA: "AMBIENTE URBANO" del DECAMB: una analisi del degrado urbano in Italia**

Il Programma "Ambiente urbano" prende le mosse dalla constatazione che lo sviluppo economico, provocando un incontrollato e disordinato sviluppo delle città, sta distruggendo la qualità ambientale delle stesse.

In primo luogo esso distrugge la qualità ambientale di quelle città che subiscono un **sovraccarico** di funzioni, sia attraverso l'incontrollato aumento delle conurbazioni metropolitane e delle anonime periferie urbane, sia attraverso una pressione eccessiva e deformante sui "centri storici" delle stesse che tende ad alterarne e distruggerne la funzionalità e trasforma anch'essi in anonimi luoghi di traffico e di inquinamento ( da traffico, da rifiuti, da rumore, etc.).

Ma lo sviluppo economico sta distruggendo in Italia anche la qualità ambientale di alcuni centri "intermedi", medi e piccoli, un tempo sedi in Italia di importanti attività urbane e ricchi di valori urbani. Questi centri inter-

medi - anche se non ancora influenzati dal degrado delle aree metropolitane sovraccariche, e anche se portatori (in base ad alcuni specifici indicatori fisici e sociali) di una buona "vivibilità" - continuano a perdere tuttavia ogni reale attrattiva come sede di attività terziarie superiori (che chiameremo "servizi urbani superiori") e quindi come accettato luogo di residenza per gli strati socialmente e culturalmente più avanzati della comunità.

Il fatto che alcune città "medie" abbiano sostituito alcuni grandi centri metropolitani come destinazione di immigrazioni dalle aree rurali e periferiche del paese (in un contesto, peraltro, di generale diminuita pressione demografica e migratoria) non significa affatto che queste città stiano migliorando, comparativamente, la qualità del loro ambiente urbano complessivo. Infatti queste città, in Italia, lo stanno peggiorando rispetto al passato: e ciò probabilmente a causa del fatto che le "le soglie" di utenza per i servizi urbani superiori la cui presenza innesca un "effetto-città", si sono storicamente elevate. E la qualità urbana (considerata non dal mero punto di vista dell'inquinamento o dello stress del traffico) si sta vieppiù concentrando, in Italia, in alcune poche aree metropolitane, malgrado - si è detto - il loro indubbio degrado ambientale.

E tutto ciò senza la considerazione ulteriore che anche queste città "intermedie", con la loro crescita incontrollata e insospettata, stanno per essere investite da un certo degrado ambientale (da inquinamento e traffico) senza che per questo guadagnino quell'effetto urbano e quella qualità urbana che pur meriterebbero.

Insomma, sull'intero quadrante urbano nazionale - per una ragione o l'altra - sta avanzando il degrado ambientale, mentre nel contempo la condizione umana di vita urbana sta guadagnando la stragrande maggioranza della popolazione.

Si può dire pertanto che lo sviluppo sta **consumando** oltre misura e pericolosamente anche questa **risorsa peculiare** che sono **le città**; risorsa che - soprattutto in Europa, e particolarmente in Italia - ha raggiunto dei valori patrimoniali e storici non riproducibili. E la loro distruzione rende - anche e soprattutto da questo punto di vista, quello della città - "insostenibile" lo sviluppo stesso.

Il Piano decennale per l'ambiente (Piano Decamb) e' finalizzato ad arginare questa tendenza al degrado dell'ambiente urbano italiano e ricondurlo nel lungo periodo ad uno sviluppo sostenibile.

Per questo il Piano Decamb prevede nel suo seno questo specifico "Programma per il miglioramento della qualità dell'ambiente urbano", rispondendo ad una impellente necessità storica che e' emersa ormai nel paese da molti anni, e rispondendo altresì ad un impegno assunto con la Comunità

europea (in relazione alla citata Risoluzione del Consiglio dei Ministri dell'Ambiente del dicembre 1990).

Questo Programma (come, e forse più di molti altri del Decamb) si interseca - come si è già detto - con obiettivi, programmi di azione e azioni che sono espresse in altri Programmi.

In particolare, la **qualità dell'aria** e **dell'acqua potabile** nelle città, la diminuzione dell'**inquinamento da traffico** urbano veicolare, la riduzione del **rumore**, il miglioramento del **clima**, la gestione dei **rifiuti solidi urbani**, etc. sono importanti obiettivi, e quindi oggetto di particolari programmi di azione di altri Programmi del Piano Decamb sopra ricordati, quali: il Programma "Qualità dell'Aria", il Programma di compatibilità "Trasporti", il Programma "Conservazione del suolo e forestazione", il Programma "Rifiuti".

Per gli aspetti, quindi, relativi alle azioni per assicurare la salvaguardia e il miglioramento della qualità dell'ambiente urbano nel senso suddetto, il Piano Decamb (e questo specifico Programma del Piano) si ricollega alle azioni previste e programmate dagli altri rispettivi Programmi.

Ma il Programma specifico "Ambiente urbano" si svilupperà lungo la direzione della **qualificazione e riqualificazione dell'ambiente urbano**, "non" nelle sue singole componenti fisiche ambientali (aria, rifiuti, rumore, etc.), ma nei suoi valori urbani complessivi, quelli che sono alla base del cosiddetto "effetto urbano".

Tali valori (certamente mutevoli nel corso delle epoche e delle culture) sono quelli che tuttavia garantiscono - entro certe epoche e certe comunità - un livello complessivo di **benessere socio-ambientale**; benessere che non è solo riconducibile ad indicatori fisici; e che - fra l'altro - è determinante per le scelte residenziali sia delle famiglie che delle attività produttive più significative del "terziario superiore" e del "quaternario" (come qualcuno lo chiama).

È a questo tipo di **benessere "eco-sistemico"**, di tipo **socio-ambientale**, che fa riferimento specifico questo Programma. Certamente questo tipo di benessere è anche influenzato dalle condizioni fisico-ambientali (soprattutto nella misura in cui lo sviluppo delle tecnologie di trasporto da un lato, e telematiche dall'altro, "riducono le distanze" e i costi di accessibilità): ma non in misura prevalente, e certo non decisiva. Esso è soprattutto influenzato da una **condizione "urbana" di vita**, che è costituita dalla presenza di valori urbani (essenzialmente certi servizi urbani "superiori"), che sono - essi sì - decisivi per la percezione e la valutazione della qualità ~~urbana~~ urbana. Per contro, lo stesso successo dei Programmi ambientalistici (dell'aria, dei rifiuti, del rumore, etc.) è largamente influenzato - a lungo termine e sub specie "preventiva" - dal successo del Programma "Ambiente urbano".

Infatti, la maggior parte delle pressioni che lo sviluppo urbano ha esercitato ed esercita sull'ambiente fisico delle città **dipende dal "sovraccarico" di insediamenti di attività e di residenze, e in definitiva di uso del suolo, delle città stesse.**

Questi insediamenti sono dovuti alla ricerca da parte degli insediati - che sono i consumatori (famiglie) e i produttori (prestatori di servizi, imprenditori) - della "qualità urbana". Una migliore distribuzione della qualità urbana nel territorio (oggetto specifico di questo Programma) determina anche una migliore distribuzione dei "carichi" e delle pressioni sul territorio e l'ambiente stesso: se questa migliore distribuzione mira ad una tendenziale eliminazione dei sovraccarichi.

Cio', pertanto, costituisce un fattore indispensabile e pregiudiziale per recuperare l'equilibrio fra pressioni e ambiente, e ridurre l'inquinamento urbano (da traffico veicolare, da rifiuti, da riscaldamento urbano, etc.) contrastandolo alla sua radice, e non alla sua manifestazione terminale.

Le unità territoriali (o bacini) che rappresentano un equilibrio ottimale degli insediamenti umani rispetto alla qualità urbana (nel senso sopra definito), sono anche le unità nelle quali la ricerca e la valutazione di un equilibrio fra pressioni e ambiente, fra inquinamenti e loro assorbimento, si rende piu' facile, meno costoso e piu' efficiente.

E' per questo che una politica della qualità urbana costituisce una pregiudiziale importante per il successo durevole di una politica di salvaguardia ambientale.

## **5. IL PROGRAMMA "AMBIENTE URBANO" DEL DECAMB : GLI OBIETTIVI GENERALI**

Tenuto conto dell'impostazione generale e limitativa del Programma "Ambiente urbano" (espressa nei paragrafi precedenti) gli obiettivi generali dello stesso sono stati cosi' formulati:

- A) Riqualficazione ambientale urbana delle aree fortemente urbanizzate e conurbate (aree metropolitane).
- B) Riqualficazione ambientale urbana delle aree e delle citta' "in perdita di valori urbani".
- C) Qualificazione ambientale urbana delle "aree non urbane"

Questi tre obiettivi rispondono a tre direzioni territoriali diverse dello stesso obiettivo generale: migliorare l'ambiente urbano (soprattutto dal pun-

to di vista del cittadino, ossia dell'utente della città, ovunque esso sia locato residenzialmente).

Anzi, l'obiettivo generale presuppone il massimo utilizzo delle residenze oggi esistenti nel paese, e il minimo sviluppo di addizionali costruzioni edilizie in senso abitativo, se non sono essenziali e indispensabili per migliorare la condizione abitativa e residenziale dei suddetti cittadini.

I tre obiettivi possono essere ulteriormente descritti nel modo che segue.

Per quanto concerne l'**obiettivo A**, relativo alla "riqualificazione ambientale urbana delle aree fortemente urbanizzate e conurbate (aree "metropolitane")", esso parte dalla constatazione che il degrado dell'ambiente urbano nelle aree metropolitane è dovuto essenzialmente ad un "sovraccarico" di funzioni da parte di un territorio generalmente limitato (il "centro storico" delle città principali), rispetto all'aumento smisurato della domanda di servizi urbani superiori connesso all'aumento della popolazione e delle attività produttive che su di esso gravitano.

Cio' produce una iper-congestione (del traffico come degli insediamenti puntuali con sovrapposizioni eccessive di funzioni) dei "centri" tradizionali (più o meno storici).

E nello stesso tempo, ciò produce la creazione ed espansione di vaste "periferie" che gravitano concentricamente sul centro, periferie che alienano a favore del centro ogni funzione urbana (di "centralità" e di spazi pubblici), e per questo permangono anonime e squallide. Ciò vale sia per le periferie prossime ai centri storici (ad esso adiacenti in un continuum urbano edificato) sia di quelle non adiacenti, ma composte da piccoli e medi centri (un tempo relativamente autonomi) che oggi gravitano comunque per i servizi urbani superiori sul centro storico che funge da centro "metropolitano".

Per quanto concerne l'**obiettivo B**, e cioè "la riqualificazione urbana delle aree e delle città "in perdita di valori urbani", occorre rilevare che l'Italia (e anche tutta l'Europa) è piena di "città intermedie", un tempo splendide di valori urbani, e che oggi - malgrado una qualità ambientale fisica non degradata come quella delle aree metropolitane - stanno comunque "perdendo" i loro valori urbani.

Ora queste città costituiscono un retaggio importante del patrimonio urbano ed ambientale. E costituiscono una risorsa preziosa, rara, irriproducibile (alla scala mondiale, come alla scala nazionale). Questa risorsa rischia di essere con il tempo degradata per abbandono di centralità e di servizi urbani superiori, e per l'assenza di una politica nazionale della città alla scala nazionale (e oggi auspicabilmente anche europea).

Le città intermedie, benché si sia relativamente arrestato l'ingorgo delle aree metropolitane (ma non l'estensione territoriale delle stesse che si sta

invece allargando - sempre nel classico modo della "macchia d'olio" - coinvolgendo nuovi piccoli centri nelle relative conurbazioni), e benché alcune di esse manifestino anche un certo aumento di popolazione rispetto alle aree non urbane (sempre in declino di popolazione), cioè nonostante esse registrano una forte perdita di valori urbani rispetto alle stesse aree metropolitane, perdita che non è compensata da alcuni indicatori di maggiore "vivibilità" (Insomma: Macerata potrà pure arrivare - secondo il Censis - al primo posto fra le città "vivibili" per condizioni fisiche e reddito, ma nessuno decide di andarci a vivere partendo dalle città più grandi e molti suoi residenti più qualificati continuano a migrare, per bisogno di qualità urbana non soddisfatta, verso i centri metropolitani meno "vivibili"; e così per la stragrande maggioranza delle città intermedie italiane).

Cio' di cui difettano le "città intermedie" (sia pure con molte diversità da città a città per singoli servizi) è di **Servizi urbani superiori**, e quindi di attività di alta cultura, direzionalità economica, alta specializzazione sanitaria, etc. Cio' provoca ancora l'esodo delle famiglie più qualificate, dei giovani in cerca di maggiori e più elevate opportunità o dei "cervelli", e quindi provoca l'erosione di un humus culturale e sociale un tempo relativamente più ricco.

Per recuperare a pieno questo tipo di qualità urbana non occorre molto: è sufficiente che queste città intermedie si organizzino fra loro entro raggi o isocrone di accessibilità reciproca accettabili alla quotidianità in nuovi "sistemi di città", cerchino di rifuggire (quelle prossime all'attrazione dei grandi centri metropolitani) da ulteriori gravitazioni su questi centri, e cerchino di raggiungere con questa loro organizzazione quelle soglie "critiche" di utenza capaci di far sviluppare e crescere anche nel loro nuovo territorio di appartenenza quelle condizioni urbane, quei servizi urbani superiori, produttori di "effetto-città".

Per quanto concerne - infine - l'**obiettivo C**, quello che riguarda la "qualificazione urbana delle "aree non urbane"", esso merita una attenta precisazione, su quanto si può intendere qui per "qualificazione urbana".

Infatti, anche in molti territori del paese che non hanno storicamente mai raggiunto fino ad oggi la qualità urbana, in quanto non hanno visto svilupparsi dei centri urbani meritevoli di essere definiti "città" nel loro ambito, ancora sussiste una popolazione (in piccoli centri) che non può essere estromessa dall'acquisire in futuro una condizione "urbana" di vita.

Se vi sarà una migrazione spontanea verso i grandi centri e, auspicabilmente, verso i centri dei nuovi "sistemi di città" - che organizzano fra le città intermedie come delle nuove città policentriche - se ne potranno anche accettare le conseguenze. Ma se questa migrazione spontanea non si realizza occorre recuperare in qualche modo alla vita urbana **anche** questi

piccoli centri, assicurando in tal modo la tutela di una parte importante del patrimonio ambientale, di cui questi centri sono appunto depositari, ed anche una parte importante del patrimonio storico-culturale che questi centri rappresentano.

La qualità urbana potrà essere assicurata a questo genere di aree, che non l'hanno mai conosciuta, se queste aree verranno integrate "funzionalmente" ai sistemi urbani o sistemi di città oggetto dei precedenti obiettivi generali.

Per integrazione funzionale, non si intende "dipendenza", ma "ruolo". Queste aree, in altri termini, dovrebbero svolgere all'interno dei nuovi ecosistemi urbani o sistemi di città, il ruolo che non è svolto da nessuno dei territori dello stesso sistema: quello di aree "libere" di recupero ambientale e storico culturale. Se si è utilizzato il concetto di "ricupero" e' perché dette aree (che pur non hanno mai conosciuto la qualità urbana) comunque hanno subito o stanno subendo, o rischiano di subire un grave degrado ambientale e del patrimonio di valori storico-culturali proprio per la loro emarginazione dallo sviluppo urbano centralizzato, degrado che ha fatto perdere certe salvaguardie ambientali da un lato e dall'altro ha lasciato degradare anche un patrimonio edilizio e monumentale non irrilevante. Oggi molte di queste aree rischiano un degrado ambientale "da ritorno", se saranno soggette - soprattutto quelle più prossime ai centri metropolitani o centri intensamente turistici - ad una disordinata invasione di attività non specializzate (al ruolo che dovrebbe essere assegnato loro nell'economia generale del sistema urbano cui afferiscono).

Il loro ricupero assicurerebbe loro una integrazione funzionale dei valori urbani, e non un generico aiuto compensativo, nella qualità di "aree interne" senza specifica funzione urbana; e inoltre assicurerebbe alla collettività urbana locale, regionale e nazionale, l'opportunità di salvaguardare un patrimonio ambientale e storico-culturale di primaria importanza.

Pertanto, il Programma "ambiente urbano", mirato alla qualificazione e riqualificazione della vita urbana, nel senso sopra indicato, e sviluppato nei tre obiettivi generali indicati, si articola in una serie di "Programmi di azioni" (raggruppati lungo le tre stesse direzioni).

I programmi relativi all'**obiettivo A**: "Riqualificazione delle aree metropolitane" sono:

- A.1 "Programma di azioni mirate alla progettazione di centri alternativi all'unico centro storico dell'area";
- A.2 "Programma di azioni mirate alla riqualificazione delle periferie urbane delle aree metropolitane";
- A.3 "Programma di azioni mirate alla pianificazione del traffico in funzione della strategia di depolarizzazione delle aree metropolitane";

A.4 "Programma di azioni mirate al restauro urbanistico dei centri storici delle aree metropolitane".

I programmi relativi all'**obiettivo B**: "Riqualificazione urbana delle aree in perdita di valori urbani (Città intermedie)", sono:

B.1 "Programma di azioni mirate alla creazione di nuovi **sistemi di città** come eco-sistemi urbani";

B.2 "Programma di azioni mirate al restauro dei centri storici delle città intermedie e nei nuovi sistemi di città".

Il programma relativo all'**obiettivo C**: "Qualificazione urbana delle aree non-urbane", è:

C.1 "Programma di azioni mirate alla costituzione e progettazione di "Unità territoriali di recupero ambientale e storico culturale" all'interno degli Eco sistemi urbani".

L'articolazione del Programma, assumerebbe la "struttura di programma" del Prospetto 1 allegato.

## **6. IL PROGRAMMA "AMBIENTE URBANO" DEL DECAMB: I PROGRAMMI DI AZIONE**

Una caratteristica dei programmi di azioni di questo Programma è quella che la maggior parte delle "azioni" che afferiscono a ciascun programma, sono costituite da **progetti territoriali** e quindi saranno tante quante sul territorio si manifesterà l'esigenza di intervenire nella direzione dell'obiettivo cui si ispira il programma di azioni.

Cio' non esclude che per alcuni programmi si possano configurare delle azioni, da portare avanti a livello amministrativo o gestionale, indipendentemente dai territori e dai progetti relativi.

Per quanto riguarda le "azioni-progetto territoriale" la loro natura cambierà ovviamente a seconda del programma di afferenza.

Per esempio se un Programma di azioni finalizzato alla riqualificazione urbana delle aree fortemente urbanizzate e conurbate sarà quello di (vedi più sotto) " Equilibrare il carico dei servizi urbani superiori nelle aree metropolitane attraverso la creazione di Centri alternativi", una azione (nel caso dell'Italia) evidente sarà: "progettare Centri alternativi nel sistema metropolitano di Roma"; e le azioni saranno tante quante saranno le aree metropolitane che avranno bisogno di consimile intervento o azione.

E, ancora per esempio, se un programma finalizzato alla riqualificazione urbana delle città in perdita di valori urbani (città intermedie) sarà quello di: "Equilibrare il carico di Servizi urbani superiori attraverso l'organizzazione di **sistemi di città** che raggiungano la soglia di "aree di utenza per detti servizi", allora una "azione" di detto programma sarà: "Progettare un sistema di città, cioè' un **Eco-sistema urbano** per le città della Toscana tirrenica (Pisa,Lucca,Livorno,Massa)". E le azioni saranno tante quante saranno le città intermedie che dovranno essere incluse nel programma di riqualificazione urbana siffatto.

In appendice, dunque, a ciascun Programma di azioni, in luogo della categoria generale di "azione" relativa a quel programma, si fornirà un elenco dei concreti Progetti che nel territorio italiano dovrebbero essere portati a termine per assicurare l'attuazione di **ciascuno** dei Programmi di azioni individuato.

#### *6.1 La progettazione di centri alternativi all'unico centro storico, nelle città metropolitane*

L'unica strategia possibile per contrastare la supercongestione e depolarizzare la funzione del centro storico, e ridurre il suo sovraccarico, e' quella di progettare dei **centri alternativi** che assorbino una parte delle funzioni di centralità e di spazi pubblici riservate al centro tradizionale.

Tuttavia questi centri alternativi devono avere dei requisiti dimensionali e costituire un insieme integrato di funzioni della stessa forza attrattiva del centro storico, e quantomeno dei requisiti che rispettino le soglie "fisiologiche" di utenza necessarie per lo sviluppo economico dei servizi urbani superiori di cui si tratta. Una decentralizzazione che non abbia la capacità polarizzante del centro storico sarebbe destinata a fallire e costituirebbe un fattore di spreco. La centralità alternativa, in altri termini, dovrebbe rispettare i vincoli dimensionali di utenza che si riterranno sufficienti per lo sviluppo economico funzionale (e non forzato o protetto) dei servizi urbani superiori su cui si incentra e si basa.

Per ottenere cio' occorre progettare e favorire la localizzazione guidata (da parte di Piani urbanistici e territoriali alle scale opportune) di attività del terziario superiore (cominciando dalle attività pubbliche) in luoghi centrali selezionati in qualche parte delle periferie da ricuperare e da riqualificare. L'ammontare delle centralità alternative di questo tipo dipende dalla dimensione della popolazione (utenza) che attualmente gravita sul centro ipercongestionato, e dagli standards di dimensione delle aree di utenza ri-

tenuti minimi per il funzionamento di centralità alternative. Una diffusione eccessiva produce il risultato opposto a quello ricercato; un rafforzamento ulteriore del centro tradizionale ed un allargamento di insediamenti disordinati e caotici nelle periferie, un grande spreco di nuove risorse e la continuazione del degrado della qualità urbana.

Insomma il vincolo fondamentale cui ispirare la progettazione di nuovi "luoghi centrali" e' quella di redistribuire i "carichi" di funzioni su un area di utenza che costituisca pero' una "massa critica" sufficiente per i servizi urbani superiori prima forniti (in modo ridondante magari) dai centri storici da decongestionare.

La progettazione di questi nuovi luoghi centrali costituisce le "azioni" del Programma.

Le **Azioni** di questo programma si identificano nelle aree metropolitane italiane sulle quali occorre portare queste "azioni" con questa strategia e che necessitano quindi di altrettanti **progetti di centri alternativi**. Tali aree sono:

- **Roma**, ove vi sono aree di utenza nell'area metropolitana che suggeriscono almeno quattro o cinque centri alternativi;
- **Milano**, la cui area di utenza si configura tale che giustifica almeno tre centri alternativi, oltre che un centro alternativo imperniato sul rafforzamento del centro storico di Pavia, in un unico sistema urbano;
- **Napoli**, la cui area di utenza giustifica almeno altri due centri alternativi, oltre che il rafforzamento del centro di Caserta in un unico sistema urbano;
- **Genova**, la cui area di utenza giustifica il rafforzamento di Savona, in un unico sistema urbano;
- **Torino**, la cui area di utenza giustifica la progettazione di un centro alternativo entro la stessa area metropolitana;
- **Bologna**, la cui area di utenza giustifica ormai la progettazione di un centro alternativo entro la stessa area metropolitana;
- **Firenze**, la cui area di utenza giustifica il rafforzamento alternativo di **Pistoia**, in un unico sistema urbano;
- **Palermo**, la cui area di utenza giustifica un altro centro alternativo nell'ambito della area metropolitana, e il rafforzamento alternativo di **Trapani** e il suo territorio, nell'ambito dello stesso sistema urbano;
- **Catania**, la cui area di utenza giustifica il rafforzamento alternativo di **Siracusa**, in un unico sistema urbano;
- **Bari**, la cui area di utenza giustifica il rafforzamento alternativo entro la stessa area metropolitana.

Per ciascuno dei "progetti di centri alternativi" da promuovere nelle suddette aree metropolitane, si dovrà elaborare - di intesa con Regioni, Province e altri Enti locali interessati - degli "Eco-piani", cioè dei "piani regolatori", in parte normativi in parte indicativi, di interesse e carattere ambientale.

### *6.2 La progettazione mirata a riqualificare le periferie metropolitane*

L'azione per la progettazione dei centri alternativi nelle aree metropolitane coincide largamente con un'altra azione connessa a questo programma di azioni per la riqualificazione delle aree metropolitane: quella mirata alla riqualificazione delle periferie metropolitane.

Infatti gli eventuali centri alternativi si collocherebbero sicuramente entro dette periferie, in posizione strategica, e in luoghi ove massimizzerebbero il ricupero di qualità urbana delle periferie stesse. Si tratterebbe di concentrare nei luoghi prescelti di spazi pubblici, di monumentalità (moderna), di luoghi di incontro e di socializzazione alla scala delle entità di utenza prescritte, ma certamente più efficaci e dirette rispetto ai sovraccarichi precedenti dei centri storici. Riportare ad un giusto equilibrio la domanda e l'offerta di luoghi centrali, piazze, spazi pubblici, significa sicuramente avviare un processo di risanamento e qualificazione dei quartieri e aree "periferiche" odierne (oltre che gestire meglio l'equilibrio anche fra le pressioni e le risorse territoriali e ambientali disponibili).

La progettazione dei nuovi centri nelle periferie metropolitane dovrebbe dare luogo ad un vasto movimento di idee e di proposte che potrebbero scaturire con la necessaria ricchezza da opportuni "concorsi di idee", vincolati a, e guidati da, rigorosissimi termini di riferimento di partenza.

La progettazione dei nuovi centri nelle periferie metropolitane costituirebbe le "azioni" di questo programma (come già detto).

### *6.3 La pianificazione e gestione del trasporto urbano in funzione della strategia di depolarizzazione dei centri storici nelle aree metropolitane*

Un'azione concomitante alle due precedenti, mirata agli stessi obiettivi del Programma di azioni, è quella di vincolare strettamente la gestione e la pianificazione dei trasporti urbani dell'area metropolitana in questione alle strategie prescelte delle due progettazioni precedenti, in uno stesso sforzo di progettazione integrata.

La gestione del traffico automobilistico dovrebbe infatti essere tale da favorire lo sviluppo delle e nuove centralità alternative e "liberare" il centro tradizionale dai sovraccarichi anche di traffico, come fattore di ulteriore depolarizzazione.

Lo sviluppo pianificato dei trasporti (offerta di trasporti) non dovrebbe continuare a rispondere a-criticamente allo sviluppo della domanda di trasporto, così come si manifesta attualmente, bensì alla domanda di trasporto così come viene "programmaticamente" simulata e determinata dal piano territoriale, in una concezione integrata "uso del suolo-trasporti".

E, in questa concezione, i centri storici dovrebbero sempre più essere destinati e specializzati alla ricezione di attività culturali e turistiche, per le quali svolgono una funzione insostituibile, e peraltro sempre più in espansione in termini di dimensione relativa sul complesso delle attività. La domanda di trasporto su cui orientare investimenti in infrastrutture e servizi, dovrebbe essere calcolata in ragione di questo "diverso" uso-del-suolo, di questa diversa destinazione del territorio. Si vedrà quale implicazione ciò può avere sui reali fabbisogni di traffico (si pensi al fatto che i turisti e i fruitori del "tempo libero", anche residenziali, sono più propensi ad accessibilità pedonali che ad altre).

Nello stesso tempo l'accessibilità alle nuove centralità alternative, e gli investimenti in infrastrutture e servizi connessi, dovrebbe essere calcolata e progettata in funzione non della "attuale" domanda di traffico, che potrebbe essere ancora modesta e rachitica, ma di quella (simulata) generata dalla nuova destinazione di uso-del territorio. E per aiutare le nuove centralità a crescere, lo strumento strategico potrà essere soprattutto la creazione di linee metropolitane di trasporto pubblico conformi alle strategie territoriali, e non meramente ricorrenti una domanda di trasporto attuale che si forma in assenza di strategie.

I vari progetti afferenti a questo Programma di azioni costituirebbero le "azioni" di questo stesso Programma.

#### *6.4 Il ricupero e il restauro dei centri "storici" nelle aree metropolitane*

Connesse a quelle altre azioni mirate alla riqualificazione delle aree metropolitane contenute nei programmi già indicati (progettazione di nuove centralità, risanamento delle periferie, pianificazione conforme dei trasporti urbani) si completa il quadro con un Programma specifico relativo al restauro dei centri storici di cui le stesse aree metropolitane sono costituite.

Proprio l'alleggerimento conseguito con quelle altre azioni dei centri storici, permette una loro ristrutturazione urbanistica, orientata ad un ricupero della loro antica funzione, e nello stesso ad un loro specifico adattamento

alle loro nuove funzioni (turistiche, culturali, etc.), alle quali possono utilmente e funzionalmente essere specializzati, senza gravare troppo sulla loro struttura edilizia e urbanistica.

Un buon "restauro" urbanistico, insomma e' indispensabile per il loro rinnovo in un quadro di pressioni ambientali modificato.

I centri storici delle aree metropolitane che meritano maggiore attenzione al restauro nel quadro di una politica integrata di rinnovamento ambientale e quindi che suggeriscono altrettante "azioni" di ricupero e restauro, e quindi l'elaborazione di speciali progetti sono quelli di Roma, Napoli, Venezia, Milano, Firenze, Genova, Palermo, Bologna.

Ciascuno dei Progetti in questione costituirebbe un'azione di questo programma.

#### *6.5 La progettazione di nuovi "sistemi di città" come "Eco-sistemi urbani"*

Le azioni di attuazione di questo programma coincidono con i Progetti territoriali cui dovrebbero dar luogo, cioè i progetti territoriali di "integrazione funzionale" fra singole città, di taglia intermedia o media, capaci di fornire a questi nuovi "ecosistemi urbani" la massa critica di utenza per raggiungere l'effetto città (i servizi urbani superiori) distribuiti strategicamente nell'intero territorio intensivo e policentrico dell'ecosistema; e capaci di creare una polarizzazione seriamente alternativa di queste città integrate alla gravitazione verso le attuali aree metropolitane.

I Progetti che sono stati elaborati da alcuni gruppi di studio del Cnr (Progetto Quadroter) su indicazioni consolidate da numerose proposte passate (8) riguardano i Progetti (che elencheremo qui di seguito) per:

1 - una "**Città prealpina piemontese**", fondata su una integrazione funzionale di Novara-Vercelli-Biella-Ivrea e territori contermini (inclusa l'intera Valle d'Aosta). l'area di utenza potenziale per i "Servizi urbani superiori" (Sus) sarebbe di 1.100 mila abitanti, oggi gravitanti con gravi costi ambientali e sociali su Torino o su Milano;

2 - una "**Città del Tanaro**", fondata sull'integrazione funzionale di Alessandria-Asti e Cuneo e loro territori; l'area di utenza per i Sus sarebbe di 1.200 mila abitanti, oggi gravitanti con gravi costi sociali ed ambientali su Torino e su Milano;

3 - una "**Città dei Laghi**", fondata sull'integrazione funzionale di Varese-Como-Lecco-Bergamo e loro territori; l'area di utenza per i Sus sarebbe di

2 milioni e mezzo di abitanti, oggi gravitanti quasi totalmente su Milano, con gravissimi costi ambientali e sociali;

4 - una "**Città del Po**", fondata sull'integrazione funzionale di due città vicinissime (ma che si ignorano vicendevolmente) Piacenza e Cremona (piu' il comprensorio di Codogno); con un area di utenza per i Sus pari a circa 700 mila abitanti oggi prevalentemente gravitanti su Milano con forti costi ambientali e sociali;

5 - una "**Città dell'Adige**", fondata sull'integrazione funzionale di Trento e Bolzano e loro territori, con area di utenza per i Sus di circa 800 mila abitanti, oggi emarginati dai Servizi urbani superiori;

6 - una "**Città del Garda**", fondata sull'integrazione funzionale di Brescia-Mantova-Verona, e loro territori, con area di utenza pari a circa 2.200 mila abitanti, che oggi continuano a gravitare per i Sus su Milano o sull'area veneta;

7 - una "**Città veneta**", che rappresenta già un buon esempio di policentrismo funzionale fra Venezia-Padova-Mestre-Vicenza- Treviso (e anche Belluno), che deve essere meglio infrastrutturato e dotato. L'area di utenza arriva a 3 milioni e 300 mila abitanti, e forse ci sono le premesse per una scorporazione in due Unità sistemiche complete: Venezia-Mestre-Treviso-Belluno da un lato e Padova-Vicenza dall'altro;

8 - una "**Città del Delta**", fondata sull'integrazione funzionale di Ferrara e Rovigo e territori connessi, con 600 mila abitanti come area di utenza per i Sus;

9 - una "**Città Iulia**", fondata sull'integrazione funzionale fra Trieste-Udine-Gorizia, peraltro già sancita dalla Regione speciale, con area di utenza pari 1.200 mila abitanti, e molti valori urbani già ereditati dal passato e ancora emarginata da una concezione troppo campanilistica;

10 - una "**Città Emiliana**", fondata sull'integrazione funzionale, in parte già esistente, in parte da rafforzare fra Parma-Reggio Emilia-Modena, con un'area di utenza complessiva per i Sus di 1 milione 400 mila abitanti gravitanti ancora su Milano o Bologna;

11- una "**Città romagnola**", fondata sull'integrazione funzionale di Ravenna, Forlì, Cesena, e Rimini, e loro territori, con un area di utenza di

circa 1 milione di abitanti, solo in parte immessi in un sistema urbano di vita e comunque gravitanti su Bologna;

12 - una "**Città toscana-tirrenica**", già largamente presente con Pisa-Lucca-Livorno-Viareggio e Massa, da integrare meglio funzionalmente, con un'area di utenza di circa 1.600 mila abitanti, oggi con scarsa qualità urbana, anche se con ricchi valori ereditati dal passato;

13 - una "**Città Senese-maremmana**", organizzata su una integrazione funzionale fra Siena e Grosseto, e vasti territori a loro afferenti, con circa 500 mila abitanti come utenza, ma elevate vocazioni di sviluppo, oggi gravante per i Sus su Firenze o Roma;

14 - una "**Città Umbro-aretina**", fondata sull'integrazione funzionale di Arezzo-Perugia, con una potenziale area di utenza urbana di circa 1 milione di utenti, oggi dispersa in qualità e gravitante su Firenze o Roma;

15 - una "**Città marchigiana**" o "**Picena**", fondata sull'integrazione funzionale di Ancona-Pesaro-Ascoli e Macerata (cioè la Regione Marche), con un'utenza di circa 1.500 mila abitanti con scarsissima qualità urbana, pronti a dividersi in due sistemi urbani, appena le condizioni potessero permetterlo (Pesaro-Ancona da una parte; Macerata -Ascoli, dall'altro);

16 - una "**Città della Tuscia**", fondata sull'integrazione funzionale di Terni-Viterbo, il Reatino e Civitavecchia, con un potenziale di 700 mila utenti, oggi gravitante su Roma con gravi danni ambientali e sociali;

17 - una "**Città Latina**" o del Basso Lazio, fondata su una integrazione funzionale di Latina e Frosinone e loro territori (con aggiunta di Isernia), che raggiunge 1.100 mila utenti potenziali, i quali godono attualmente di uno scarso livello di qualità urbana, e gravitano quando e come possono su Roma;

18 - una "**Città Abruzzese**", che stenta a decollare come valori urbani fra Aquila e Pescara, che coinvolge un'utenza potenziale di 1.200 mila abitanti (tutta la Regione), e che gravitano ancora quasi totalmente su Roma.

19 - una "**Città della Campania interna**", fondata sull'integrazione territoriale di Salerno-Avellino e Campobasso, con bassissimi valori urbani, malgrado il sensibile sviluppo del Salernitano, con un'utenza di 1.500 mila abitanti che continuano a gravare su Napoli, con gravissime conseguenze sull'ambiente urbano di Napoli;

20 - una "**Città del Salento**", fondata sull'integrazione funzionale di Brindisi-Taranto-Lecce, città che con il loro territorio arrivano ad una utenza potenziale di 1.700 mila abitanti, e che oggi si accontentano di una bassa qualità urbana, mitigata da una gravitazione costante su Bari;

21 - una "**Città lucana**", fondata sull'integrazione funzionale di Potenza e Matera, due entità urbanamente inesistenti, che con l'intera Basilicata fanno una utenza di appena 600 mila abitanti oggi gravitanti, per quel poco che chiedono, su Bari o su Napoli;

22 - una "**Città silana**", coinvolgente il territorio delle provincie di Catanzaro e Cosenza, di bassissima qualità urbana, di difficilissima integrazione funzionale, ma con una utenza pari a 1.500 mila abitanti.

23 - una "**Città dello Stretto**", fondata sulla integrazione di Messina e Reggio, e sulla prospettiva di ulteriore attraversamento stabile dello Stretto, con modeste qualità urbane ma, insieme, assommanti ad una utenza urbana di 1.200 mila abitanti.

24 - un sistema di piccole città della **Sicilia centrale** o meridionale, fatto della agglomerazione di svariati piccoli centri delle provincie di Agrigento, Enna, Caltanissetta e Ragusa, difficilmente polarizzabili, ma altrettanto difficilmente funzionanti in modo integrato ma policentrico, che comunque rappresentano una utenza potenziale di 1.200 mila abitanti;

25 - e infine i "sistemi di città" della **Sardegna meridionale**, polarizzato su Cagliari, con circa 1 milione di abitanti, già con scarsa qualità urbana, ma da rafforzare in modo assai concentrato e polarizzante;

26 - e quello della **Sardegna settentrionale**, polarizzato su Sassari, con circa 600 mila abitanti come utenza potenziale e di una qualità urbana ancora molto remota nel futuro.

I 26 "sistemi di città" qui proposti hanno caratteri e tempi di realizzazione assai diversi l'uno dall'altro. Ma hanno requisiti potenziali comuni: nello spazio territoriale di riferimento e nell'area di utenza minima.

Essi coinvolgono circa 80 "città intermedie" del paese, che rappresentano una parte importantissima della popolazione urbana, che non ha raggiunto i livelli moderni di qualità urbana, e sta perdendo in termini relativi qualità urbana rispetto alle "aree metropolitane".

Senza una politica per la creazione e progettazione di detti "sistemi di città", l'ambiente urbano di queste città intermedie", per quanto migliorerà in termini fisici, tenderà a peggiorare in termini sociali e culturali. Inoltre molte di queste città diventeranno "periferie" delle aree metropolitane (di cui per alcuni molto rari servizi già lo sono, e per altri non lo sono, al prezzo di avervi rinunciato).

L'assenza di quella politica inoltre comprometterà ogni politica a favore delle aree metropolitane, mirata ad una loro decongestione. Infatti senza "polarizzazione" delle città intermedie" erette a sistema autonomo, non si potrà realizzare alcuna "depolarizzazione" delle aree metropolitane ed ogni politica ambientale, nell'uno e nell'altro "pianeta urbano" italiano sarà destinata a fallire clamorosamente.

Per cui i successi dei Programmi di azioni A1 e B1 sono strettamente interrelati.

I 26 nuovi "sistemi di città" fra le 80 e più "città intermedie" si possono distinguere e classificare al loro interno in ragione del loro grado di sviluppo del reddito il cui livello può rendere più o meno facile il decollo della qualità urbana e dell'effetto città che si ricercano, e in ragione del loro livello di valori urbani che, per quanto in declino, rende più o meno facile, un suo recupero.

Per ciascuno dei "nuovi sistemi di città" (non altrimenti che per i nuovi "centri alternativi" delle aree metropolitane, vedi Programma A1), si dovrà elaborare - di intesa con le Regioni, le Province e gli altri enti locali interessati - degli **Eco-piani**", cioè dei "piani regolatori, in parte normativi, in parte indicativi, di interesse e carattere ambientale.

#### *6.6 La qualificazione delle aree non-urbane: le Unità territoriali di recupero ambientale e storico-culturale (Utras)*

L'Italia è ricca altresì di aree territoriali (spesso definite "interne") che per le loro caratteristiche geo-morfologiche (natura montana o collinare, accessibilità ridotta o condizionata, perifericità e isolamento, etc.) non sono state coinvolte dallo sviluppo economico industriale, e quindi abitativo, delle aree più forti.

Ciò ha prodotto un loro degrado ambientale. Un degrado segnato dal loro "abbandono" da parte di popolazione adulta, da occasioni di attività, e soprattutto dal declino delle coltivazioni agro-pastorizie. Abbandono cui non sono valsi numerosi programmi di assistenza economica e finanziaria destinati in modo specifico a dette aree interne stati sufficienti a contrastare.

Ma il degrado ambientale di queste aree sta oggi rischiando di riproporsi sotto nuovi fattori: attraverso un "ritorno" disordinato di seconde case, di discariche di rifiuti, di magazzini in cerca di spazio, insomma dal "rigurgito" ambientale della aree che hanno raggiunto il loro "troppo pieno", che sono sovraccariche.

Oggi queste aree rischiano di essere doppiamente penalizzate - dal punto di vista ambientale - da uno sviluppo territoriale senza regole e senza controlli.

Il recupero ambientale di queste aree merita di essere oggetto di una Programma di azioni.

Questo Programma di azioni consiste nelle seguenti azioni:

a. Precisa definizione legislativa dei requisiti di tali aree da definirsi come "Unita' Territoriali di Recupero Ambientale e Storico-culturale" (Utras).

Infatti tali aree devono essere definite ufficialmente nelle loro caratteristiche e per la loro funzione, se beneficeranno di talune condizioni di assistenza. Non dovra' mai essere trascurata la loro funzione di integrazione ai sistemi urbani di appartenenza, che ne permettono la loro qualificazione.

b. Promozione di Consorzi fra Enti locali, con appositi Accordi di programma (con presenza del Ministero dell'Ambiente)

Il Progetto Quadroter (Quadro territoriale di riferimento per la politica ambientale) (Progetto di ricerca in corso di esecuzione presso il Consiglio nazionale delle ricerche sotto il patrocinio del Ministero dell'Ambiente) ha gia' identificato su tutto il territorio nazionale le aree che meritano attenzione per essere gestite come "Unita' territoriali di recupero ambientale e storico-culturale" (Utras). Si tratta ora di accertare e negoziare con le autorità regionali e locali interessate le proposte del Quadroter, i confini di dette aree, etc. Cio' si ritiene possibile farlo con appositi **Accordi di programma** che vedono il Ministero dell'Ambiente come promotore, per una progettazione unitaria di tali Utras.

c. Elaborazione di "**Eco-piani** per ciascuna Utras, che sia stata concordata con le azioni precedenti.

Non altrimenti che per i Programmi A1 e B1 gli Eco-piani sono "piani regolatori", in parte normativi in parte indicativi, di carattere e di interesse ambientale.

## NOTE

1. Ministero dell'Ambiente, Piano Decennale per l'Ambiente (Decamb), Roma, Marzo 1992.
2. Ci riferiamo in particolare ai documenti ufficiali di pianificazione a lungo termine espressi dai Governi giapponese, olandese, inglese, francese e canadese (si vedano i relativi testi nei riferimenti bibliografici).
3. Ministero dell'Ambiente, Relazione sullo Stato dell'Ambiente 1989, Nota aggiuntiva del Ministro, Roma, 1989, p.38.
4. Ministero dell'Ambiente, Piano decennale etc., cit. p.1
5. Ciò costituisce una chiara novità, sia rispetto a tutti gli altri "piani" a lungo termine elaborati in altri paesi di cui si è fatto cenno (Giappone, Olanda, Canada, Francia, Gran Bretagna, etc.) sia rispetto ad una usuale partizione degli "oggetti" di una politica ambientale, come risulta dalla tipica letteratura "grigia" di organismi internazionali (famiglia dell'Onu, Oecd, Cee, etc.) o nazionali che siano. Non diversamente di quanto sia avvenuto nell'ambito stesso della Cee, in cui l'attenzione ai problemi dell'ambiente urbano, l'ambiente naturale effettivo della stragrande maggioranza dei cittadini europei, è nata con un certo scarto di tempo rispetto allo sviluppo iniziale della cultura ambientalista (e precisamente con l'elaborazione del "Libro verde sull'ambiente urbano" e la delibera del Consiglio dei Ministri del dicembre 1990 che sono i primi documenti comunitari sull'argomento), anche in Italia l'attenzione ai problemi dell'ambiente urbano in quanto tale ha preso tempo nell'introdursi nella coscienza del movimento ambientalista, malgrado che sul piano culturale e scientifico non poche siano stati gli sforzi degli studiosi e professionisti di attirare l'attenzione della coscienza popolare e politica su questo tema
6. Essa risale alla fine degli anni '60, quando il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica elaborò un documento di prospettiva a medio e lungo termine (chiamato in breve "Progetto '80"), che avrebbe dovuto ispirare la preparazione dei piani quinquennali di sviluppo negli anni 80, (piani che non videro mai la luce nel decennio degli anni '70, nè successivamente, a causa della generale crisi di ogni processo di programmazione a medio termine in Italia). Uno dei quattro "progetti sociali" del Progetto 80 riguardava appunto l'"Ambiente"; e le proiezioni territoriali programmatiche su cui si basava quel progetto (elaborate dal Centro di studi e piani economici - Planning Studies Centre - di Roma sotto la direzione di chi scrive) prevedevano un riequilibrio territoriale nazionale di "pressioni" sull'ambiente fondato sulla creazione di "sistemi" urbani alternativi alle grandi aree metropolitane che si erano configurate alla scala nazionale. La pubblicazione ufficiale del Ministero del bilancio e della programmazione economica fu del 1971 (vedi riferimenti); e gli studi di base del Centro di studi e piani economici (Planning Studies Centre) del ..... All'epoca e successivamente si ebbe una grande discussione sull'argomento in Italia, di cui vi è testimonianza solo in una bibliografia di opere in italiano; in altre lingue si hanno solo alcuni scritti occasionali di chi scrive: si veda Archibugi 1969, 1970a & b, 1974, 1978).

7. Il Programma "Ambiente urbano" del Decamb, come peraltro l'intero Decamb, è stato anticipato presso il Ministero dell'Ambiente dai lavori di uno speciale "gruppo di riflessione per gli indirizzi di politica ambientale a medio e lungo termine", istituito nel 1988 dal Ministro per l'Ambiente, Giorgio Ruffolo (e di cui chi scrive è stato il coordinatore). Nel "Rapporto al Ministro" di questo Gruppo (marzo 1991, si veda riferimenti), vi è una estesa illustrazione dei presupposti scientifici e culturali, poi utilizzati nel Decamb. Già in questo documento erano state indicate le delimitazioni dei vari eco-sistemi urbani proposti per l'intero territorio nazionale (nel numero di 37) e l'identificazione, ancora provvisoria, delle Utras (nel numero di circa 260) di cui alle Mappe 1 e 2 allegate a questo paper.

8. Da quelle del Progetto 80 (1969), a quelle della "città veneta"(1970) a quelle della Commissione di studio sui sistemi urbani nel Mezzogiorno del Ministro per il Mezzogiorno (1983), a quelle del Piano generale dei trasporti (1986), tutti episodi di pianificazione del territorio che hanno visto qualche ulteriore passo in avanti in Italia della politica dei sistemi urbani inaugurata con il Progetto 80.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Archibugi F. (1969), Strategy of National Development and Its Implications for Physical Planning, (Prepared for the UN Center for Housing, Building and Planning Interregional Seminar on "Physical Planning for Urban, Regional and National Development", Bucharest, Rumania, 22 Sept-7 Oct. 1969
- (1970a), La Planificacion fisica y economica en el desarrollo nacional, in: Ciudad y Territorio, n.1, ener-marzo 1970
- (1970b), Une experience de regionalisation: les systemes metropolitaines du Progetto 80 italien, (Rapport au "Colloque Franco-Italien sur la Regionalisation", Fondation National des Sciences Politiques, St.Vincent, 1-3 juillet 1970)
- (1974), The "Quality of Life" in a Method of Integrated Planning (Aspects of an Italian Research Project "Progetto 80"), in Socio-Economic Planning Sciences, Vol.8, n.6, 1974
- (1978), Capitalist Planning in Question, in: S.Holland (Ed.), Beyond Capitalist Planning, Blackwell, Oxford 1978
- Centro di studi e piani economici (1971a), Le proiezioni territoriali del Progetto 80, Ricerca e Modelli di base, 3 vol., Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma 1971.
- (1971b), Le Proiezioni territoriali del Progetto 80 (Sintesi), in Urbanistica, numero unico, 1971.
- European Communities, Commission,(1989), Green Book on The Urban Environment, Bruxelles 1989
- Ministero dell'Ambiente (1989), Relazione sullo Stato dell'Ambiente, Nota aggiuntiva del Ministro Giorgio Ruffolo, Roma 1989
- (1992), Piano decennale per l'Ambiente (Decamb), Roma 1992
- Ministero per il Mezzogiorno (1983), Commissione di studio per un Programma dei Sistemi urbani nel Mezzogiorno, La politica dei Sistemi urbani nel Mezzogiorno (Relazione sui lavori della Commissione, Cassa per il Mezzogiorno, Roma 1983

