



www.planum.net - The European Journal of Planning

Forum dialògos – Barcelona 2004

El siglo XX contempla el siglo XXI

**UNA STRATEGIA PER IL RIEQUILIBRIO
DELLE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI**

di Giuseppe Campos Venuti

Sintesi per l'intervento al dibattito del Forum

Barcelona, 8 settembre 2004

1. Le trasformazioni urbane 50 anni fa

Mezzo secolo fa l'urbanistica in Europa era all'attenzione della politica, della cultura, dei media. Oggi non è stata neppure inclusa fra le competenze dell'Unione Europea. Ciò non significa che non sia più importante e che le trasformazioni urbane e territoriali non siano fenomeni decisivi per i Paesi europei.

50 anni fa la ricostruzione delle città, e con questa l'abitazione, gli impianti produttivi, i servizi primari, erano già un problema centrale per i Paesi d'Europa. Non lo erano, invece, nei Paesi sottosviluppati, i cui problemi centrali erano la fine del colonialismo e l'uscita dal sottosviluppo. E anche oggi Bologna e Barcellona, non hanno sempre gli stessi parametri urbanistici di Città del Messico e Shanghai. Quindi se parlerò d'Europa, non è per eurocentrismo, ma perché preferisco parlare delle questioni che conosco meglio.

50 anni fa le trasformazioni urbane sono state affrontate in Italia, ma anche in Spagna, meno bene che nell'Europa centro-settentrionale. Per le abitazioni, Italia e Spagna hanno scelto la quantità e non la qualità, favorendo fortemente la rendita urbana. Con la ricostruzione degli impianti produttivi l'Italia ha peggiorato gli squilibri territoriali precedenti; concentrando le fabbriche nel triangolo industriale nord-occidentale già sviluppato e dimenticando il Mezzogiorno, abbandonato alla emigrazione verso l'estero o verso il Nord del Paese. E quando si è portata l'industria nel Mezzogiorno; si è trattato di "cattedrali nel deserto", senza legami con il contesto e quindi destinate a morire nel tempo. Altrove in Europa, non sono stati fatti gli stessi errori; guidando ad un sapiente sviluppo economico la Baviera, il Mezzogiorno tedesco, e riequilibrando l'anomalia di "Parigi nel deserto francese".

In Italia, ma anche in Spagna, le città hanno pagato la contraddizione della convivenza di un vetero capitalismo dominato dalla rendita urbana, con un capitalismo dinamico, che – prima in Italia, poi in Spagna – ha saputo produrre un indiscutibile miracolo economico produttivo. E questa contraddizione ha prodotto squilibri nelle città e nel territorio, assai più gravi che nel resto d'Europa

2. Prime esperienze di riequilibrio territoriale

Gli squilibri italiani nascevano anche da leggi e piani urbanistici arretrati, che favorivano la rendita, contro i quali si è combattuto per la riforma, ma senza successo. Le proposte della riforma rifiutate, sono state però applicate ugualmente da alcuni Comuni di sinistra: il caso più conosciuto è quello di Bologna.

A Bologna, infatti, negli anni 60 e 70, l'85% dei suoli agricoli diventati città, sono stati acquisiti e urbanizzati dal Comune. Come risultato, nelle aree più centrali sono cresciuti i quartieri popolari, mentre in periferia si costruivano alloggi ad alto costo e il terziario di eccellenza, decentrato dal centro storico; così è stato salvaguardato il centro storico, insieme alla collina sottratta all'urbanizzazione. Il decentramento è stato sostenuto da una nuova rete viaria, ma non si è avuto il coraggio di realizzare una rete di trasporto collettivo su ferro: errore che, nel tempo, si è pagato a caro prezzo. Si è realizzato, comunque, a Bologna un forte processo di riequilibrio a scala urbana, con risultati di qualità sconosciuti nelle altre città italiane.

Nello stesso periodo una strategia di riequilibrio è stata applicata in tutta la Regione Emilia-Romagna, intorno a Bologna. Rovesciando la crescita concentrata lungo l'antica Via Emilia romana, scegliendo invece direttrici di sviluppo perpendicolari, che investivano a nord la Pianura Padana e a sud l'area Appenninica. Caso unico in Italia, che è riuscito a governare la successiva crescita dei centri minori negli anni 80 e 90, opponendosi allo sprawl patologico diffuso nelle altre Regioni del Paese.

Con la prima crisi petrolifera dopo il 1973, le città europee sono passate dai bisogni primari – abitazioni, fabbriche, servizi essenziali – ai bisogni complessi, in particolare mobilità di massa e ambiente. Ed è proprio per affrontare i bisogni complessi, che nascono le nuove esperienze europee di riequilibrio territoriale per gli aspetti produttivi, sociali e ambientali. Dallo sviluppo delle S bahn, le ferrovie cadenzate che sfruttano i binari esistenti dello Stato, nascono i sistemi metropolitani tedeschi; così come il Randstad olandese e le città regionali

francesi, si sviluppano grazie ai nuovi trasporti su ferro e offrono un nuovo ruolo alle presenze ambientali.

3. Dalle trasformazioni urbane alle trasformazioni territoriali

Gli anni 80 e 90 sono quelli delle grandi trasformazioni produttive in Europa e delle conseguenti ricadute territoriali. Le fabbriche sono eliminate dalle grandi città – in Italia sono eliminate del tutto –, respinte prima nelle periferie metropolitane, poi in aree e regioni marginali. In Europa il processo è sostenuto da una nuova mobilità su ferro; mentre in Italia la dispersione produttiva è disordinata, senza collegamenti e produce nuove patologie territoriali.

Alle ricadute sul territorio delle trasformazioni produttive si presta poca attenzione. In Italia in particolare, si guarda solo alle ricadute sulle città, alle “trasformazioni urbane” e non a quelle sulla galassia dei centri marginali, cioè alle “trasformazioni territoriali”.

In Italia e in Spagna, dove gli squilibri economici e territoriali sono più profondi, le trasformazioni urbane sono affrontate fuori dal contesto territoriale. È questo che spiega la nascita dello scontro paradossale fra piano e progetto, fra urbanistica e architettura.

Io ho sempre rifiutato di cadere in questa trappola. Perché sono stato sempre contrario alle leggi e ai piani urbanistici iperdefiniti, burocratici, dogmatici e sempre a favore delle scelte urbanistiche essenziali, della flessibilità e della attuazione pragmatica regulate. Per me “la deregolamentazione totale, è uguale e contraria alla regolamentazione totale, dogmatica e inflessibile”. Quindi, secondo me, il piano e il progetto non sono alternativi, ma sono da integrare; e le trasformazioni nelle città vanno affrontate nel quadro generale delle trasformazioni di tutto il territorio.

E il tema delle “aree industriali dismesse”, è soltanto uno dei grandi nodi delle trasformazioni; è una occasione da sfruttare nel quadro generale del territorio e non da abbandonare al caso o peggio alla anarchia selvaggia. Perché la dispersione industriale, ha disperso in disordine anche le residenze, ha

trasformato il Paese intero senza guidare il processo e senza mitigarne le ricadute negative.

E in Italia gli effetti negativi di questa trasformazione, sono più gravi che nel resto d'Europa. Perché è più forte il condizionamento della rendita urbana e la mancanza di una legge moderna che governi le città e il territorio; perché i finanziamenti per le opere pubbliche sono tre volte inferiori a quelli disponibili nel resto d'Europa; perché permane in Italia la "anomalia genetica" delle città cresciute senza il trasporto su ferro; perché più che altrove in Italia, è costante il rifiuto del riequilibrio territoriale.

4. La strategia del riequilibrio territoriale

Più che ad interrogarmi sulle alternative del lontano futuro, io sono abituato ad analizzare le vicende e le battaglie di ieri e di oggi, per ricavarne suggerimenti per il domani. Per l'Italia e per l'Europa, le cui esperienze possono condizionare l'Italia.

E credo che, in Italia come in Europa, il futuro delle città non sia affidato alla concorrenza selvaggia, ma alla integrazione; non all'accentramento, ma al decentramento; non alla prevalenza dei capoluoghi congestionati, ma alla ricca diversità del policentrismo.

Le leggi e i piani urbanistici dell'Europa suggeriscono le riforme urbanistiche da realizzare in Italia. E queste riforme, sconfitte in Italia a livello nazionale, sono state approvate a livello regionale in Emilia Romagna; consentendomi finalmente di lavorare oggi ad un modello di piano, per il quale mi battevo da mezzo secolo.

Un sintetico master plan, che in Italia chiamiamo "piano strutturale": programmatico, ma non prescrittivo, come ancora chiede la vecchia legge italiana del 1942. Destinato ad attuarsi con "piani operativi"; validi per i cinque anni del mandato amministrativo, prescrittivi per gli investimenti pubblici garantiti dal Bilancio Comunale quinquennale e per gli investimenti privati scelti fra quelli disponibili a realizzare gli indirizzi del piano strutturale, facendo un uso frequente del progetto urbano. Grande flessibilità, ma rispetto delle regole

pubbliche; attuabilità degli obiettivi pubblici del piano garantiti dalle cessioni gratuite dei suoli necessari; cessioni ripartite pariteticamente in cambio dei diritti privati assegnati dal piano; stimolo sistematico alla qualità urbana. Modello semplice, innovativo, etico e democratico.

Però governare le “trasformazioni urbane”, in Italia come in Europa non basta; bisogna governare anche le “trasformazioni territoriali”. Non tanto occupandosi dei livelli istituzionali e dei contenitori delle trasformazioni, ma piuttosto occupandosi dei contenuti strategici delle trasformazioni.

Tipico di questa sottovalutazione delle strategie territoriali è il caso del piano di Roma. Di cui sono conosciute le principali e innovative “scelte urbanistiche”: la cura del ferro, primo caso in Italia; la nuova concezione della Città Storica, che spinge la salvaguardia storica ai quartieri moderni di Ridolfi e Quaroni; il nuovo meccanismo attuativo compensativo e anche le battute d’arresto che il piano ha subito a questo proposito. Del piano di Roma è, però, poco conosciuta e sottovalutata la “strategia territoriale”, che nasce dalla sua condizione di “Comune – Metropoli”. Il comune di Roma ha, infatti, una superficie maggiore di quella della Provincia di Milano o di Napoli, con quartieri periferici non dormitorio, perché ospitano abitazioni, industrie e terziario, grandi come le città storiche dell’area milanese o napoletana – Legnano o Pozzuoli – o come quelle dell’area di Barcelona – Terrassa o Sabadell –; enormi quartieri che però sono del tutto privi di un “centro”. E il piano allora ha programmato Nuove Centralità; destinate a dare un cuore ai molti Quartieri-Città del Comune-Metropoli; naturalmente sostenendo l’operazione con il sistema del trasporto su ferro. Una “strategia di riequilibrio territoriale”; che vuole trasformare Roma, da un monolito squilibrato, in una “area plurale”.

Una “strategia di riequilibrio territoriale”, era anche quella che scelse venti anni fa un altro Comune molto vasto, quello di Madrid; impegnandosi a rovesciare il drammatico squilibrio di servizi sociali – scuola, sanità, cultura, sport –, che allora caratterizzava il settore sud-orientale del Comune, rispetto al settore nord-occidentale. Strategia così ovvia che fu sottovalutata; così che il confronto con Barcelona si concentrò sullo strumento di intervento, il piano contro il progetto. Se il dibattito si fosse, invece, concentrato sulla strategia di

riequilibrio, sono sicuro che avremmo evitato una discussione fuorviante; e ci saremmo trovati tutti d'accordo nell'usare piano e progetto insieme, per realizzare quella strategia.

5. Il futuro e il riequilibrio del territorio

Ad una scala più modesta e in un contesto diverso da quello di Roma, sono tornato ad occuparmi a Bologna di una "strategia di riequilibrio territoriale". Bologna, infatti, aveva dimenticato i successi realizzati quaranta anni fa con il riequilibrio intercomunale. La città ha espulso negli ultimi anni tutta la produzione industriale, accentrando il terziario di eccellenza e le abitazioni ad alto costo; la popolazione si è ridotta a 370.000 abitanti, avendo espulsi i giovani, gli immigrati, i lavoratori più deboli economicamente. La mobilità è stata affidata alla sola motorizzazione individuale, lasciata deliberatamente senza regole: con il risultato di far prevalere la congestione, l'inquinamento, l'insicurezza.

Però nello stesso periodo, i centri della provincia sono cresciuti integrando casa e lavoro, con ricchi servizi e buona qualità ambientale. E oggi i 14 comuni della Pianura bolognese, dove vivono 120.000 abitanti, si considerano "Municipi-Quartieri" della Città della Pianura, che vuole dialogare alla pari con Bologna e rifiuta la politica coloniale del capoluogo. La strategia proposta è quella di decentrare il terziario di eccellenza, appoggiandosi al Servizio Ferroviario Metropolitano, che è già in corso di attuazione. Applicando un modello di "riequilibrio metropolitano", simile a quello realizzato a Monaco, a Stoccarda, nella Ruhr. Operazione che la recente vittoria elettorale amministrativa del centro sinistra a Bologna, ha reso finalmente possibile.

E a Bologna, applicando la nuova strategia territoriale, non dovremo rinunciare a "fare città", intervenendo anche direttamente sulla qualità urbana. Come si è fatto nel Comune di Barcelona, nei centri dell'Area metropolitana e della Comunità autonoma; secondo il modello illustrato da Jordi Borja nel suo splendido libro sullo "spazio pubblico".

Anche se forse in Catalogna si è preferita l'attenzione alle "trasformazioni urbane", rinunciando ad influenzare le "trasformazioni territoriali". Ed io allora mi chiedo se esiste, in Catalogna, un problema di "riequilibrio territoriale". E lascio a voi la discussione.

Pensando soltanto italiano, io vedo nel mio futuro l'impegno, che dura da sempre, a modernizzare gli strumenti delle "trasformazioni urbanistiche"; e quello più recente sul modo di "fare città", secondo la versione catalana, integrando il progetto con il piano.

Pensando italiano e insieme europeo, nel mio futuro c'è sicuramente l'intenzione di mantenere l'impegno al riequilibrio metropolitano, di battermi per la transizione dalle "città monocentriche" alle "città plurali". C'è l'impegno di chiedere alla Unione Europea una azione per il "riequilibrio economico, sociale e territoriale", come già fa per le politiche ambientali e infrastrutturali; a chiedere, in conclusione, una "politica di integrazione e di riequilibrio territoriale europeo", da portare all'attenzione dei governi nazionali e a quella dei media.

Per una persona che, come me, esitava a dare suggerimenti con lo sguardo rivolto fuori dal suo Paese, è questa una proposta, forse troppo ambiziosa. Non pretendo che riguardi l'intero secolo XXI, mi basta che riguardi gli anni del prossimo futuro, magari quelli che vivrò anche io. Per dirla con Gramsci questo è "l'ottimismo della volontà".