

Città diffusa e governo del territorio*

Elio Piroddi

Così come, oggi, non è più definibile univocamente la città, altrettanto non lo è la città diffusa. Ognuno di noi si sforza di continuare a farlo, ma sono sempre di meno gli elementi comuni, riconoscibili, convergenti che portano alla definizione del «tipo» città, di cui la città diffusa comincia ad essere una sottospecie importante. Parliamo di cose che non sono più definibili se non riferendosi a specifiche condizioni di contesto.

Gli stessi concetti che Emanuel usa nella geografia territoriale sono difficili da utilizzare con precisione se non descrivendo con sufficiente dettaglio le realtà alle quali si applicano. Non tutti i termini si possono applicare in modo uniforme e ogni termine nasconde, in fondo, una certa dose di ambiguità.

Dunque, il primo compito di chi studia un certo fenomeno, oltre a metterne in luce gli aspetti generalizzabili, che rappresenta scopo precipuo di chi fa ricerca, è quello di descrivere con la massima possibile precisione il fenomeno specifico di cui si occupa. Per una regione molto semplice: che di città diffuse ne esistono tante. Una cosa è parlare della diffusione di una città centrale con caratteri metropolitani, che si diffonde attraverso il trasferimento di una parte degli abitanti e delle attività, nonché di una parte dei suoi problemi, nella propria corona; altra cosa è parlare della città diffusa dell' Umbria. Direi quasi che sono due facce opposte della medaglia, due fenomeni opposti, e in qualche modo simmetrici.

Con tutte le cautele del caso e con tutte le incertezze che riguardano i problemi di governo del territorio, direi che la città diffusa dell' Umbria rappresenta il dritto della medaglia. La città

centrale si diffonde perchè il nucleo preesistente, crescendo, invade il territorio, esplose, si sbriciola, provocando con ciò una serie di fenomeni prevalentemente negativi che si riassumono quasi in una dissoluzione della città. Dove prima vi era una entità fortemente connotata, identificabile, precisa, oggi, nella corona, al di fuori dei centri storici e delle periferie consolidate, vi è una nebulosa informe. In Umbria si verifica il fenomeno opposto. Una serie di realtà fortemente specifiche, assolutamente identificate dal punto di vista storico, molto differenziate, marciano insieme per costituire un nuovo fronte comune che rassomigli in qualche modo ad una città.

In questo senso l' Umbria rappresenta l' aspetto positivo, o progressivo se si vuole, del fenomeno, senza che, per questo, manchino anche i risvolti negativi, di cui parlerò tra poco.

Il fatto positivo consiste essenzialmente nel raggiungimento di un effetto città che prima non esisteva, che non è soltanto un fatto nominalistico, funzionale, organizzativo, ma è anche un fatto che porta questo tipo di territorio, nel nostro caso la Valle Umbra, a mettersi in evidenza, ad emergere e a competere con mezzi e risorse, che prima erano solo potenziali, sul cosiddetto mercato internazionale delle città. Questa nuova formazione, che si è venuta a costituire, utilizza e suscita sinergie che prima non c'erano. Un tessuto economico, che in realtà non è passato neppure attraverso la fase dell' industrializzazione dura, è diventato un tessuto di punta per quanto riguarda la produzione di servizi, un ambiente in cui è fortemente cresciuta la base economica, cioè la massa di beni esportabili, ed è corrispondentemente cresciuta la visibilità, la

vendibilità della sua immagine in campo nazionale e internazionale.

Vorrei osservare, di passaggio, che questo fatto che rende l'Umbria così speciale, deriva, a mio parere, anche da una circostanza assolutamente atipica nella tipologia delle regioni italiane: e precisamente la «sfortuna», che a lungo andare si è trasformata in carta vincente, di non avere nè il mare nè l'alta montagna, cioè quelli che sono stati i due fattori decisivi del degrado territoriale nazionale, i due grandi bacini dell'ipertrofia turistica. Così questa regione si è trovata quasi di colpo a giocare un ruolo di primo piano proprio in quel settore dove non aveva primeggiato nei consumi di massa. Si è trovata ad esser luogo privilegiato del turismo stanziale nazionale e internazionale, ha goduto di una plusvalenza del suo territorio, proprio grazie a questa sua peculiarità, che, in partenza, poteva sembrare una menomazione rispetto ad altre regioni ritenute più fortunate.

E' evidente, dunque, che questi connotati sono affatto specifici di questa regione e che questo particolare fenomeno di diffusione urbana non può essere facilmente assimilato ad altri apparentemente analoghi.

Naturalmente, contro gli aspetti positivi ci sono quelli negativi.

Con la diffusione e la bassa densità, i costi per abitante delle opere di urbanizzazione (a patto che si facciano, ma se non si fanno è peggio) e quelli della mobilità aumentano. L'accessibilità è garantita, ma a condizione che per gli spostamenti medio-lunghi si usi l'automobile. In queste zone, ricordava infatti Ceccarelli, il rapporto veicoli privati/abitanti è altissimo. D'altronde, la domanda di trasporto pubblico si trova, quasi ovunque, al di sotto delle soglie di convenienza accettabili perchè il servizio possa essere portato a competere con il mezzo privato (nella fattispecie umbra, questo problema può trovare una parziale soluzione solo nel rafforzamento del trasporto pubblico sull'asse Spoleto-Perugia).

Ma, in realtà il problema della mobilità è il meno grave: in fondo il maggior costo ricade sui singoli privati, mentre le amministrazioni, fortunatamente, non si trovano a fare i conti con la congestione delle grandi aree urbane. Più grave appare invece il problema delle urbanizzazioni; nonostante i diciotto anni della legge Bucalossi, le pubbliche amministrazioni non riescono ancora a far effettivamente ricadere sui privati i costi specifici, primari e secondari, dell'urbanizzazione e dell'uso del suolo a scopo edificatorio; vuoi per incapacità, vuoi per abusivismo, ma so-

prattutto per la colpevole inadeguatezza degli oneri.

Ma non meno grave è il problema del consumo di suolo. Questa, che non si sa se definire ruralizzazione della città o urbanizzazione della campagna, comporta di per sé un forte consumo di suolo; che da un lato è un consumo reale, cioè occupazione di suolo agricolo a scopo insediativo e non più produttivo; dall'altro un consumo potenziale, cioè una aspettativa di urbanizzazione e di trasformazione che fa da deterrente alla conservazione e allo sviluppo dell'uso agricolo e compromette gli altri usi leggeri legati al paesaggio e al tempo libero. Per cui accade che, in regime di stagnazione o regresso demografico e pur in presenza di una tendenziale saturazione del mercato immobiliare, la pressione che si esercita sulle amministrazioni e sui piani urbanistici per il riconoscimento di ulteriori facoltà edificatorie dei suoli sia ancora molto forte; benchè poi questa stessa pressione, una volta soddisfatta con la concessione della edificabilità, spesso non si risolve in effettiva edificazione proprio per mancanza di domanda reale. Questo fenomeno nella città diffusa ha un'incidenza sul territorio più alta e più estesa che nella città concentrata; ed è anche più difficilmente arginabile.

Un altro aspetto negativo consiste nel fatto che in un contesto territoriale fortemente caratterizzato, dove ancora oggi si godono vedute di paesaggi incontaminati da secoli, dove intere zone, completamente boscate e disabitate non recano tracce di antropizzazione e conservano la ormai rara testimonianza di quello che doveva essere il paesaggio medievale, la diffusione urbana ha portato con sé quel suo tipico connotato che noi chiamiamo omologazione, cioè la irricognoscibilità dei luoghi e degli oggetti l'uno dall'altro. Naturalmente l'omologazione delle forme, degli oggetti, degli artefatti è conseguenza di quella sociale, la quale, a sua volta, costituisce un fenomeno gigantesco, di dimensione planetaria, che permea le grandi realtà urbane come le piccole, che non è, dunque, specifico della città diffusa, ma nella città diffusa si avverte di più.

Infatti, alla omologazione la grande città, la città centrale (come, per andare al vertice, possono essere Roma e Venezia), risponde con il suo patrimonio di storia, di forme, di tipi, col suo patrimonio urbano; può rifarsi ai modelli insediativi della sua storia, della sua tipomorfologia sedimentata. Invece la città diffusa non dispone di modelli pregressi: semplicemente perchè prima d'ora non esisteva in quanto città, ma

era semplicemente una costellazione di medi e piccoli centri separati e autonomi. Nasce come fenomeno contemporaneo, attuale, talvolta in fieri; in qualche modo, nasce già omologata.

Nella città diffusa l'appiattimento dei manufatti a livello di merce fungibile, l'involgarimento dei «materiali» che vengono confitti nel territorio, rimettono necessariamente al centro il valore del paesaggio naturale e dei centri storici, gli unici «residui» ancora evidenti, benchè in parte compromessi (ma nella Valle Umbra meno che altrove), della specificità dei luoghi. Ma anche qui, come nel processo di omologazione materiale, l'identità dei manufatti ha spesso radici ormai essiccate, cicli produttivi conclusi, culture a rischio di estinzione. Allora, al limite (un limite che ci auguriamo di non toccare), non rimane che il paesaggio naturale, la vera, grande, decisiva risorsa della città diffusa.

Ma vi è ancora un altro problema per il quale non sembrano disponibili a breve soluzioni soddisfacenti. Per quanto la città concentrata si possa sfaldare, per quanto vi si rimescolino le carte dei ruoli e degli interessi sociali, per quanto siano sempre più difficili da rintracciare le radici di un comune sentire, essa continua a conservare un livello di coesione tale da potervi riconoscere il senso della civitas. Nella città diffusa, al contrario, una vera cittadinanza non esiste; perchè in realtà non esiste, o non esiste ancora, una vera città. I campanili sono quelli di sempre. Specificità e differenze aiutano ad arginare l'omologazione dilagante, ma non fanno crescere il senso di appartenenza a quella realtà territoriale che noi chiamiamo città diffusa, ma che, per i suoi cittadini, ha ancora una dimensione impalpabile.

Poste tali questioni, alle quali non è facile dare risposte risolutive, ma che servono a ribadire la necessità di una descrizione quanto più possibile attenta del fenomeno, tanto precisa da contenere in nuce le linee di un progetto, il primo problema, richiamato da Ceccarelli e dall'introduzione di Farinella, mi sembra che sia quello del governo di questo territorio.

Ebbene, bisogna intendersi sui modi e sulle forme che deve assumere il governo del territorio. Non credo che potremmo invocare per l'area vasta forme di governo dirigistiche e autoritarie, piani razionali e globali che tentano di disciplinare tutto ovunque, esautorando i Comuni e imponendo un'ipotetica razionalità illimitata dell'autorità superiore e dell'urbanista sapiente. Già a livello comunale, soprattutto per alcuni grandi Comuni, il modello del piano onnicomprensivo, dove le più spericolate previsioni infrastrutturali si associavano ad una dettagliata e

minuta disciplina dell'uso del suolo e dell'edificazione non ha funzionato. Non parliamo dei piani di area vasta, che neppure si facevano, ma, anche a livello comunale, i migliori piani regolatori delle città italiane degli anni '60 e inizio '70 sono semplicemente affondati nel nulla. Nella maggior parte dei casi, l'infrastrutturazione non si è realizzata mentre sono state attuate le operazioni immobiliari sottese alle infrastrutture: ha agito, in realtà, solo la componente speculativa, al di dentro e al di fuori del piano, ma le reti sono rimaste sulla carta e tutti gli insediamenti realizzati sono rimasti appesi alle reti preesistenti. Questo tipo di piano paligenetico, di summa delle scelte che si presumevano ottimali, insomma questa concezione dirigistica del piano, non ha retto allora e tanto meno è in condizione di reggere oggi; meno che mai nell'ambito di un'area vasta.

Personalmente ritengo che i Comuni non debbano essere scavalcati o esautorati; sia perchè non è giusto, sia perchè è dimostrato che il governo del territorio senza i Comuni non funziona. Non perchè non siano necessari un grande disegno, una strategia, una sponda di salvaguardia degli interessi sovralocali, e quindi un Piano Direttore di area vasta, ma perchè sono convinto che tutto ciò deve passare attraverso una presa di coscienza delle comunità locali.

Il Piano Direttore, o Piano della Struttura, di area vasta deve essere fatto di poche cose essenziali: una «visione» di sfondo (la «direzione di marcia» citata da Indovina), le regole della tutela e della trasformazione, una serie di accordi di programma con gli Enti operanti sul territorio e con i Comuni per la realizzazione degli interventi prioritari nelle aree di interesse primario.

Il governo del territorio deve abbandonare la pretesa di ribaltare le linee di tendenza (pretesa che nei piani che ho chiamato a «razionalità illimitata» era diventata quasi uno slogan) e di controllare tutto ovunque, ma deve inserirsi in quelle linee per correggerle se necessario, per utilizzarle a profitto della collettività, per coglierne le motivazioni profonde.

Ma la collettività è anch'esso un termine ambiguo e alquanto vago, che contiene al suo interno interessi, idee, sentimenti divergenti. All'interno della collettività agisce il mercato, come motore dell'economia; un motore senza credibili alternative ma pieno di distorsioni e di inquinamenti, di rigidità e di rendite parassitarie, ma con il quale è impossibile non fare i conti, visto che quando ci si è provato si è andati al fallimento. La collettività è rappresentata da una classe politica che non solo talvolta non esprime

indirizzi chiari e forti ma che molto spesso non si dimostra all'altezza di gestire una politica urbanistica forte. Per di più in questa classe politica gli interessi deboli non sono adeguatamente rappresentati. A tutto ciò si aggiunge l'incertezza in qualche modo endemica sul destino che ci attende nel medio-lungo periodo. Non siamo più di fronte a scenari di crescita, ma è in forse anche lo sviluppo senza crescita. Siamo sul crinale che divide la crescita dalla regressione demografica e forse anche economica. Lo sviluppo edilizio è continuato anche in presenza di stagnazione, ma stiamo verosimilmente toccando i limiti di una sovrapproduzione edilizia al di là dei quali può esserci uno sbilancio tra offerta e domanda molto simile al tracollo. Per dare qualche risposta credibile occorrerebbe saper guardare lontano, saper traguadare le scelte immediate, le uniche che interessano alla politica per la raccolta del consenso qui e ora, su alcune coordinate di fondo. Questo, io credo, è il compito che tocca fundamentalmente agli urbanisti, ai pianificatori, ai progettisti. Nella fase storica che stiamo vivendo, nella quale le grandi variabili che hanno orientato la crescita precedente cominciano ad oscillare intorno allo zero o danno segni di regressione, il futuro è più che mai nelle mani di chi sa progettarlo.

Tutto quanto sopra porta alla necessità di concepire il piano come strumento altamente flessibile. Che un piano flessibile non sia un piano se non è sorretto da alcuni indirizzi forti è assolutamente scontato, ma che un piano di questo tipo non debba, oltretutto non possa, pretendere di disegnare a priori la città sulla carta è, a mio parere, altrettanto vero.

Riferendomi ad un esempio portato in questo dibattito, non credo che per essere forte un piano debba dare una risposta a priori, predefinita alle cinquemila domande di edificazione singola dei cittadini di Perugia. Personalmente sono del parere che, nell'ambito di determinate regole di trasformazione del territorio, questa risposta vada lasciata al mercato. Come ricorda Indovina, la città è certamente un bene collettivo, ma gli usi, gli scambi, le attività che si allocano nel suo spazio fisico si generano in uno spazio economico dove vigono le regole del mercato. Queste possono essere corrette e piegate all'utilità collettiva, ma non abrogate o ignorate; pena, come abbiamo constatato di persona, il fallimento del piano, di qualunque piano; possono non piacere, anzi può non piacere il mercato (ma questo è un discorso che porterebbe lontano), ma, finché nel mercato dei beni finali vigono le sue regole, sono convinto che, a parità di utilità collet-

tiva, ovunque sia possibile, la scelta fra le alternative di localizzazione, che il piano, si badi bene, in piena autonomia, deve prevedere, vada lasciata al mercato.

Noi abbiamo constatato, pagandone anche il prezzo, che i piani che hanno preteso di determinare a priori l'intera mappa delle localizzazioni sono falliti. Nella realtà, molte delle localizzazioni che il piano sceglieva, in un clima di pretesa neutralità tecnica, sulla base di fattori di localizzazione che si pretendevano assoluti ed esclusivi, avrebbero potuto trovare, all'occorrenza, alternative altrettanto valide. La dislocazione delle zone industriali, ricordata da Indovina, rappresenta, a mio parere, un probante esempio di quella che io chiamo l'urbanistica dirigista, cioè quella dell'assolutismo localizzativo. Per non parlare del fatto che spesso le localizzazioni del pianificatore, in apparenza neutrali, erano il frutto della contrattazione con i cosiddetti poteri forti, che si manifestavano e facevano sentire la loro pressione prima e non dopo che il piano fosse fatto.

Si tratta in fondo di intendersi su cosa sia un piano «debole» o uno «forte»; e sono convinto che, se avessimo la ventura di lavorare insieme attorno ad un caso concreto, la necessità di trasferire sul terreno le nostre convinzioni teoriche ci aiuterebbe a trovare un punto di incontro, che già nell'incontro di oggi non è difficile intravedere, anche se ciascuno di noi tende a spettacolizzare i dissensi per rendere più vivace il dibattito.

Per il momento è quasi doveroso non proporre conclusioni; ma quello che, con Indovina, possiamo rispondere alla domanda provocatoria di Emanuel — «i piani non servono più?» — è che i piani servono ancora, anzi se possibile, servono più di prima.

Nota

* Il presente contributo ed i successivi di P. Ceccarelli, F. Indovina, F. Farinella fanno parte degli interventi tenuti al Seminario di Studio «Tra città reticolare e città diffusa: il caso della "città lineare" della Valle Umbra» organizzato dal Dottorato di ricerca in Tecnica Urbanistica e dal Dipartimento Architettura e Urbanistica per l'Ingegneria — Facoltà di Ingegneria, Università di Roma «La Sapienza» tenutosi a Roma il 10 novembre 1995.

Al Seminario hanno anche partecipato Cesare Emanuel e Enzo Scandurra. Questo saggio costituisce l'introduzione al Seminario.