

Un primo scenario di prova di riorganizzazione territoriale alla scala europea (nei quattro paesi studiati dalla ricerca ACTVILL)

[Capitolo 14 del Rapporto Actvill, versione italiana]

1. Premessa: significato e limiti dello scenario di riorganizzazione formulato

Come si è ripetutamente detto (vedi **cap.2, 3 e 11**), la ricerca è stata finalizzata a fornire un primo tentativo di riorganizzazione territoriale ispirato alla applicazione dei risultati della ricerca stessa in materia di "centralità ottimale", nei territori dei quattro paesi per i quali si è condotta l'analisi.

E, come si è ripetutamente detto, fin dal progetto iniziale delle ricerca¹, questo primo tentativo ha avuto lo scopo esclusivo di "definire un quadro operativo della politica urbana", attraverso una riorganizzazione delle centralità che implicasse le due seguenti finalità:

- a. eliminazione dell'eventuale sovraccarico delle centralità acquisite dalle grandi città;
- b. modalità di acquisizione della centralità da parte delle città piccole e medie.

In effetti (ed anche questo è stato più volte detto) nel caso italiano il gruppo di ricerca del Psc si è trovato facilitato dalla esistenza di precedenti studi svolti nell'ambito di un Progetto (il Progetto "Quadroter" del Consiglio nazionale delle ricerche italiano) che negli anni recenti aveva già affrontato il tema e compiuto analisi del territorio italiano abbastanza approfondite. Così che la proposta di riorganizzazione territoriale italiana, ispirata agli stessi principi che sono emersi da questa ricerca, si è avvalsa di una conoscenza "mirata" della situazione, più approfondita di quella che tempi e mezzi a disposizione di questa ricerca europea permettessero a gli altri gruppi di ricerca.

Tuttavia anche per gli altri paesi sotto esame (Francia, Germania e Gran Bretagna), si è proposto fin dall'inizio di concludere la ricerca con uno scenario "*di prova*" che costituisse una esemplificazione di un lavoro futuro da svolgere con più attenzione e cura, ispirato dai criteri, dai principi e dagli indicatori di centralità ottimale emergenti da questa stessa ricerca.

Tale scenario, per ciascuno dei paesi in studio è contenuto nei Rapporti nazionali di questo Rapporto (si veda la bibliografia dei rapporti nazionali in Appendice). Qui ne illustreremo molto sinteticamente gli aspetti di insieme più significativi scaturiti da una analisi comparata dei risultati, risultati fortemente condizionati dal-

¹Quello che la Commissione europea prescelse nella gara da essa stessa promosso.

le diversità strutturali e morfologiche dell'armatura urbana dei quattro paesi studiati.

Riprenderemo poi - nei capitoli successivi di questo libro - a discutere ulteriormente dei principi e dei metodi di applicazione di una strategia di riorganizzazione territoriale quale quella emersa da tutto il lavoro effettuato di ricerca, ivi compresa la costruzione tentativa di questi scenari progettuali di prima approssimazione.

2. Le diversità strutturali e morfologiche dell'armatura urbana ereditata dal passato dei quattro paesi studiati

Le diversità morfologiche strutturali e morfologiche dell'armatura urbana dei quattro paesi studiati sono ben note e sono state ampiamente trattate dalla letteratura geografica e urbanistica, fra cui anche degli studi promossi dalla stessa Commissione europea. Qui ne faremo un riassunto, fondato peraltro dalle analisi della nostra ricerca di cui ai singoli Rapporti nazionali (vedi **Appendice**), con l'aiuto delle Mappe (quattro versioni nazionali alla stessa scala) nella quale viene espressa anche in modo "visivo" la localizzazione delle aree urbanizzate nei quattro paesi.

Quello che emerge subito anche da un colpo d'occhio comparato delle quattro situazioni, sono le grandi differenze nel rapporto fra territorio nazionale nel suo complesso e la distribuzione sullo stesso territorio delle aree urbanizzate.

Per la Francia la distribuzione territoriale di aree non urbanizzate è la più elevata in assoluto, e il livello di concentrazione di quelle urbanizzate è ugualmente la più elevata². Per cui, a prima vista, tenendo ben presenti e fermi i livelli di "massa critica demografica" (validi per ogni paese ed ogni tipo di urbanizzazione) che la ricerca ha messo in evidenza per ottenere una vita urbana accettabile (cioè l'effetto città), una strategia di "riorganizzazione territoriale", in termini di "redistribuzione territoriale" della urbanizzazione, sembra destinata ad incontrare i maggiori ostacoli, i maggiori "impedimenti" storici. E ciò al punto da suggerire di introdurre nella logica generale che si è sviluppata in questa ricerca (quella dei sistemi urbani, cioè unità territoriali autosufficienti per tutti i servizi urbani superiori), l'idea che una buona parte dei territori difficilmente inseribili in un processo di urbanizzazione, anche con il semplice ruolo strategico di "aree libere", debba necessariamente sottrarsi da una funzionalità "sistemica", ed essere considerata una "terra-di-nessuno" da destinare quasi solo alla conservazione "naturale" o storico culturale, ma non annessa ad alcun sistema esistente o programmato che sia.

²In rapporto ai paesi europei comparabili l'armatura urbana francese resta caratterizzata dal peso della capitale (rapporto da 7 a 1 fra la popolazione di Parigi e quella di Lione, seconda città di Francia), dalla relativa "debolezza" delle metropoli regionali (che non raggiungono per esempio le dimensioni di Milano, Monaco, Birmingham o Barcellona) e dalla regolarità della disseminazione delle medie e piccole città. Il modello prevalente è quello di agglomerazioni urbane multicomunali isolate in ambiente rurale; mentre le conurbazioni o grandi zone urbanizzate policentriche vi sono poco frequenti. (Si veda Datar, 1988)

Questo suggerimento, come si è detto, contrasterebbe evidentemente con la logica generale della ricerca (cioè quella di una politica dei sistemi urbani), ma sarebbe quasi una soluzione obbligata - adattata alle caratteristiche peculiari del territorio francese. Questo scenario, obbligato a causa del fatto che si rende arduo l'esito di ogni politica di polarizzazione adeguata (anche la più "forzata") dello sviluppo urbano, implicherebbe comunque una forzatura anche nel campo di un forte esodo delle popolazioni ancora installate (allo scopo di assicurare anche a queste popolazioni un accettabile livello di vita urbana).

Una alternativa - di cui il Rapporto francese presenta comunque uno scenario - è quella di immaginare alcuni "sistemi urbani" molto discutibili, molto "critici", quanto a rapporto massa di utenza/accessibilità, come reti fra piccole città in territori molto vasti e "deserti", che possano avere il loro decollo molto problematico e molto allontanato nel tempo futuro. Sono quelli definiti nella Mappa 2, di incerta consistenza e capacità di attuazione.

Una situazione analoga a quella francese non esiste in nessuno degli altri tre paesi esaminati³, se non per aree di dimensioni assai più limitate (per esempio la Scozia o alcune aree del Galles, in Gran Bretagna, e il Mezzogiorno in Italia). Anche in queste aree - benchè più limitate - si riproduce la scarsa accettabilità del rapporto aree-di-utenza/accessibilità. Ma la loro maggiore limitatezza rende più accettabile nello scenario la presenza di sistemi urbani di dubbia consistenza e capacità di attuazione, riducendoli in assoluto di numero e procrastinandoli in un incerto futuro.

Così la Gran Bretagna - segnata come la Francia dalla iperconcentrazione urbana dell'area della capitale rispetto al resto del territorio nazionale, con tutti i connessi e ben noti problemi che ne derivano⁴ - data la sua minore estensione territoriale registra tuttavia l'esistenza di altre vaste aree di conurbazione metropolitana come quelle del West-Midlands e del North-West, che sia pure a scale diverse, presentano gli stessi problemi di ipercongestionamento, e suggeriscono l'adozione dello stesso tipo di strategia, dell'area londinese. La minore estensione territoriale del paese inoltre rende meno ardui i problemi della accessibilità infrasistemica (per quei "sistemi urbani" del nostro scenario territorialmente "forzati", che, come si diceva, esistono anche in Gran Bretagna).

La Germania, al contrario, offre già in partenza uno scenario di armatura urbana fortemente equilibrata (nel senso dei criteri e dei principi elaborati dalla nostra ricerca). Questo equilibrio potrebbe forse essere migliorato per la sola regione conurbata della Ruhr (anche se presenta degli indicatori di performance anche superiori a quelli che ci si aspetterebbe, grazie alla buona politica di controllo degli im-

³Benchè si possano riprodurre, e con manifestazioni ancora più estreme, in altri paesi dell'Unione, quali la Spagna e la Svezia.

⁴Nei due paesi il rapporto tra la capitale e il resto del paese è stato oggetto di una vasta letteratura che certo qui non evocheremo: ricorderemo solo per la Francia il classico lavoro di Gravier (...) su "Parigi e il deserto francese", da cui presero le mosse buona parte degli sforzi di politica regionale e territoriale francese nell'ultimo cinquantennio, e per la Gran Bretagna un saggio storicamente riassuntivo di B. Robson: "London versus the Rest: 1890-1980 (1986).

patti ambientali che viene praticata in questo paese). E potrà creare dei problemi per l'area berlinese, se il suo sviluppo rilanciato dopo l'unificazione, non si ispirerà ai criteri di equilibrio e di policentrismo suggeriti in questa ricerca. Nel complesso, non ci si può sottrarre dal pensare che il relativo equilibrio dell'armatura urbana tedesca possa essere stato negli ultimi decenni un fattore determinante delle elevate performances economiche di questo paese.

L'Italia presenta due situazioni dell'armatura urbana differenti nel Centro-nord del paese e nel Mezzogiorno. Nel Centro-nord la situazione di distribuzione dell'armatura urbana assomiglia a quella tedesca; ma è anche fortemente alterata dallo sviluppo di una "conurbazione" metropolitana milanese, che rischia di coinvolgere anche Torino e il resto del Piemonte, e che rischia di riprodurre gli stessi problemi di squilibrio che si verificano in Francia e in Gran Bretagna sia pure entro i limiti di scale territoriali "inglesi", piuttosto che "francesi". Una politica ed una strategia di rafforzamento dei "sistemi urbani" in questa area del Paese avrebbe l'effetto di migliorare la situazione e di scongiurare i rischi predetti. Nel Mezzogiorno invece, lo scenario di partenza dell'armatura urbana, sia pure ad una scala territoriale ridotta, assomiglia a quella francese: una ipercentralizzazione e congestione della area conurbata della "capitale", Napoli⁵ e il suo hinterland metropolitano, e un relativo "deserto", interrotto da alcuni centri urbani relativamente importanti, come Palermo e Bari. Anche in questo caso, la dimensione territoriale della penisola rendono le accessibilità del "deserto" meno gravi che in Francia e i problemi connessi alla creazione dei sistemi urbani alternativi meno insolubili.

Questo esame "visivo", a colpo d'occhio - sulla base della Mappa 1 - della distribuzione della urbanizzazione esistente nei quattro paesi e dei problemi più evidenti che sono emersi nel tentativo di suggerire in ciascuno di essi, una strategia (e un scenario) di riorganizzazione territoriale-urbana, è suffragato da molte relazioni statistiche fra densità urbane e superfici territoriali che qui ricorderemo solo per grossi fenomeni.

L'occasione è ancora propizia per ricordare, comunque, che i dati statistici dai quali si possono trarre queste relazioni statistiche sono fortemente condizionati dalla base statistica utilizzata, che è quella di unità statistiche amministrative, in ogni paese, che corrispondono scarsamente alle unità appropriate di rilevazione, di misura e di pianificazione - su cui la nostra ricerca ha fortemente messo l'accento - la cui pre-definizione è indispensabile per dare un risultato più significativo ai discorsi sulla urbanizzazione, de-urbanizzazione, sub-urbanizzazione e perfino "controurbanizzazione", che correntemente vengono fatti.

Dati più significativi in questo senso si potrebbero ottenere da due strade diverse e convergenti:

⁵Come è noto, Napoli è stata per secoli, dopo Londra e Parigi, la città più popolosa di Europa; e nello stesso tempo per secoli la capitale del Regno delle due Sicilie (corrispondente all'odierno "Mezzogiorno"). Questo ruolo è stato da Napoli esercitato per un tempo assai più lungo nella storia che non quello "moderno" di Roma (iniziato appena con l'unificazione del paese, alla fine del secolo scorso). All'epoca della creazione dello Stato italiano, Napoli aveva tre volte la popolazione di Roma.

quella già detta della creazione di unità di rilevazione "omogenee" (e pertanto confrontabili) a scala europea. Gli stessi sistemi urbani suggeriti dallo scenario proposto in questa ricerca, già sarebbero una base statistica di misurazione della urbanizzazione che fornirebbe dati più significativi di quelli normalmente in uso.

quella della rilevazione territoriale di alcuni fenomeni localizzati (come residenze ed anche ogni sorta di presenza di risorsa naturale o antropica) mediante tecnologie informatiche e/o telematiche (satelliti, etc.), che ancora - malgrado gli incredibili progressi della tecnologia - stentano ad essere messi a disposizione degli studiosi da parte delle istituzioni all'uopo predisposte⁶.

3. La proposta di riorganizzazione territoriale nel suo contesto storico nazionale

3.1 il caso francese

La proposta di riorganizzazione che riguarda il territorio francese è dunque fortemente condizionata dall'antico, ma sempre vivo problema dello squilibrio fra l'area di Parigi e il resto della Francia. Le politiche territoriali che si sono succedute in Francia (quelle soprattutto messe in atto dalla Datar) - di cui vi è un appropriato panorama critico nel Rapporto nazionale francese di questa ricerca connesso alla Operazione 1 (vedi Volume I-B: Francia, paragrafo 2.2) - sono state sempre dominate da quel problema e hanno costituite sempre una risposta (anche se di diversa, e talora anche opposta, natura) a quel problema. Non è inutile inquadrare brevemente quelle politiche in una valutazione complessiva.

Si partì, dunque negli anni 50/60 con la politica delle "metropoles d'équilibre". Fu il tentativo di potenziare la crescita delle più grandi città francesi (per loro collocazione, "periferiche" rispetto a Parigi)⁷; e di tentare di farle diventare dei poli di attrazione, ciascuna, di un vasto hinterland, e quindi di attenuare la capacità di attrazione di Parigi rispetto ai rispettivi territori. Questa politica - insieme ad alcune altre iniziative di "decentramento" degli investimenti, pubblici e privati - ebbe, nel primo periodo del dopoguerra (che il rapporto del gruppo francese fissa nel trentennio 1945-75) qualche risultato. La crescita della regione parigina (Ile-de-France) rispetto al resto del paese ebbe qualche flessione di ritmo. Si registrò perfino qualche saldo migratorio passivo di questa regione. La creazione di nuovi posti di lavoro permise di "trattenere" nelle aree delle metropoli di equilibrio una proporzione superiore di famiglie che sarebbero altrimenti migrate a Parigi. Ma se qualche successo si ebbe nello sviluppo dovuto all'espansione degli investimenti industriali (su cui

⁶Su questo punto la Commissione europea, e in special modo la DGXII, in collaborazione con altri settori della Commissione (altre DG e l'Eurostat o l'Agenzia per l'Ambiente) potrebbe fare moltissimo.

⁷Si trattava di otto "metropoli": le città di Lille, Nancy-Metz, Strasburgo, Lione, Marsiglia, Tolosa, Bordeaux e Nantes, ed un loro vasto hinterland.

il Governo con la sua "politica regionale" ebbe qualche influenza regolamentatrice), il successo fu contrastato dalla natura della evoluzione "terziaria" dell'occupazione, che, essendo basata sullo sviluppo "urbano", ebbe sempre Parigi come sede privilegiata di insediamenti "efficienti".

Infatti, sul terreno dello sviluppo urbano e della sua centralità, la politica delle "metropoles d'équilibre" non ebbe gli stessi successi di quella degli investimenti industriali decentralizzati. Gli hinterlands di queste metropoles erano troppo vasti perchè si riuscisse a spostare veramente la loro gravitazione da Parigi verso le nuove metropoles. Essendo decisamente di dimensioni superiori alla "quotidianità", gli hinterlands delle metropoles, continuarono a gravitare su Parigi, con le stesse difficoltà e distorsioni, ma anche con le stesse ragioni vantaggiose di prima.

Accortisi di questo scarso "effetto città" competitivo nei riguardi di Parigi della politica delle metropole d'équilibre, ed anche del depauperamento che comunque la concentrazione degli sforzi pubblici sulle metropoles (cioè sulle città-polo di queste nuove aree troppo vaste) aveva su le città piccole e medie del più generale entroterra francese (depauperamento che si è manifestato attraverso la perdita di efficienza dei servizi "medi" che già questi piccoli e medi centri avevano nel passato), la politica francese delle metropole d'équilibre si integrò (secondo taluni) o si spostò (secondo talaltri) in una politica delle villes moyennes (dai 20 ai 100 mila abitanti). Si inaugurò così una politica di assistenza e di spinta di queste nuove unità territoriali, che per quanto volesse essere "integrativa" a quella delle metropoles d'équilibre, in realtà cantò il requiem di essa, perchè creava le condizioni "sistemiche" contrastanti al successo di essa. In realtà si instaurò in modo classico una politica che intendeva soddisfare tutti (i livelli territoriali), ma non riusciva a soddisfare nessuno, in quanto le politiche si elidevano per carenza di coerenza "sistemica".

D'altra parte le città medie non erano sufficienti a soddisfare, anche se fortemente "aiutate" con investimenti in infrastrutture e privilegi economici, la condizione della "urbanità" o dell'effetto città. Le loro dimensioni, soprattutto la dimensione della loro area di utenza, erano troppo modeste per stimolare la crescita di quei servizi "superiori" che producono "effetto città". Se la politica delle metropoles di equilibrio era errata per eccesso territoriale (che impediva - come sappiamo⁸ - la accessibilità quotidiana), la politica delle città medie era errata per difetto territoriale di area di utenza, che impediva la nascita di appropriati servizi superiori. Lo "stallo" fra le due politiche, e lo "spontaneismo" che ne derivò, non fecero che continuare a privilegiare l'area di Parigi.

E se in qualche modo si è avuto anche un "decentramento" di Parigi, questo è avvenuto nel tempo non per scelte politiche razionali, e non a vantaggio di un più equilibrato sviluppo dell'armatura del paese, ma per il naturale "spill-over" del sovraccarico locale e trasferendo i problemi di sovraccarico dal cuore della città metropolitana alle sue periferie.

⁸Si veda il capitolo 5 sul concetto di "sistema urbano" e il capitolo 12 sui "requisiti della città moderna (o sistema urbano)".

Dopo la guerra del Kippur, a metà degli anni '70, si ebbe il crollo generalizzato di ogni speranza di governare lo sviluppo in tutto il mondo. E nel particolare scacchiere della politica territoriale francese, si ebbe la rivincita della concentrazione di Parigi su ogni velleità riequilibratrice.

Il rafforzamento istituzionale "regionale" - che ebbe in questo periodo un certo effetto - servì a non avere più a livello nazionale una responsabilità di scelte rispetto all'assetto territoriale. Esso servì a rendere ancora più "decentrata" - in questo caso più caotica - ogni decisione. Il problema di una politica urbana, che è essenzialmente un problema di riequilibrio dell'effetto città sul territorio nazionale (e soprattutto in paesi come la Francia, fortemente squilibrati sotto questo profilo), lo si è fatto diventare un problema regionale, cioè lo si è cancellato come problema.

I problemi di "competitività" internazionale ed europea hanno contribuito a creare le basi per una giustificazione teorica del *laisser-faire* alla iperconcentrazione parigina. Problemi di "prestige" e di "grandeur", insieme alla presunta maggiore efficienza competitiva (a scala internazionale) delle grandi dimensioni, giustificarono la concentrazione dei "Grands Travaux" a Parigi, alla ricerca di una "funzione europea" (che peraltro non sembra necessariamente derivare dal gigantismo).

Come è espresso con efficacia nel rapporto nazionale francese, ha ripreso attualmente il dibattito su una politica urbana alla scala nazionale⁹, constatati i fallimenti (ma noi diremmo piuttosto le "carenze") di qualsiasi tipologia di politica urbana dei periodi passati.

Si confrontano naturalmente diverse posizioni, che si riassumono, in modelli di politiche: l'una favorevole alla concentrazione degli sforzi nei luoghi che mostrano già una certa capacità competitiva; l'altra favorevole a stabilire standard e soglie obiettivo per assicurare un accesso ai valori urbani a tutto il territorio¹⁰.

In realtà - al di là di contrapposizioni verbali e concettuali che possono anche avere un valore seduttivo - gli argomenti più profondi a sostegno di una posizione o dell'altra, non sembrano così distanti come le contrapposizioni inducono a credere. Anzi, tali argomenti sembrano poter portare ad una integrazione dei concetti, dalla quale trarre le basi di politiche meno superficiali.

Per esempio, i sostenitori della necessità di concentrare gli sforzi hanno ragione quando sostengono il bisogno di localizzazioni "strategiche", cioè quando cercano una "dimensione di efficienza" delle unità territoriali su cui fondare una nuova politica urbana. Essi mettono l'accento sulle città più grandi, perchè ricercano appun-

⁹ Una visione di insieme di questo dibattito viene dagli interventi raccolti come "Atti " del Convegno "Metropoli e Pianificazione del Territorio" organizzato nel 1993 dallo Iaurif (Iaurif, 1993)

¹⁰ Francamente il dibattito attuale non sembra molto diverso da quello che ha dominato tutta la storia dell'*aménagement du territoire* francese, soprattutto negli anni '60 e '70. Sembra impossibile che fra gli autori odierni di questo dibattito abbiano così totalmente spenta ogni memoria storica di quel dibattito. Eppure la Datar con i suoi archivi esiste ancora! Quella memoria storica servirebbe a non ripercorrere le stesse superficialità, ma a "superarle" in modo dialettico, con sicuro vantaggio delle soluzioni progettate e degli indirizzi nuovi di politica da adottare..

to "l'effetto città"¹¹, senza del quale la politica stessa di decentramento fallirebbe i suoi scopi. E ci sarebbe spreco dei mezzi investiti in questa operazione.

Ma hanno anche ragione i sostenitori del bisogno di assicurare in qualche modo una soglia minima di accessibilità ai servizi urbani a tutti i cittadini e nello stesso tempo cercare di valorizzare tutte le risorse territoriali del paese¹². Si tratta solo di vedere se ciò è possibile farlo in modo che sia efficace, cioè che il modo sia capace di raggiungere i suoi obiettivi. Altrimenti c'è solo spreco di mezzi.

In entrambi i casi si deve andare oltre, e fissare le soglie di fattibilità delle due politiche. E' la direzione in cui una legge recente francese¹³ è andata, chiedendo che si riorganizzasse l'equilibrio urbano, attraverso la creazione di "bacini di vita" (*bassins de vie*) composti da reti urbane, che pressapoco sembrano corrispondere nei loro criteri ai "sistemi urbani" postulati da questa ricerca. Ed è infatti anche lo sforzo e la direzione verso i quali ha voluto fare i primi passi la nostra ricerca.

Non vi è pertanto, in questo come in altri casi dibattuti politicamente e nella letteratura urbanistica, una soluzione corrispondente ad una delle due posizioni sopra riportate. Vi è solo da calcolare quale configurazione dare alla concentrazione del "sistema" di territori, di "unità territoriali" che presentano i migliori requisiti per rendere "fattibili" entrambe le posizioni.

E questo è stato il tentativo, fatto dalla nostra ricerca, di proporre un "sistema" di sistemi urbani, capaci di soddisfare i suddetti requisiti.

Lasciando il livello della discussione generale, si dovrebbe ora trasferire la discussione sugli scenari proposti, ed eventuali scenari alternativi, nella ricerca di quelli che rispondono di più agli scopi prefissi, che sono scopi che accomunano e non dividono molte posizioni.

¹¹ Essi ricercano tale "effetto" anche come competitivo "a livello europeo" (con un insopprimibile pregiudizio "nazionale" dietro l'intenzione); a parte il fatto che non è chiaro quale potrebbe essere il livello europeo, in che cosa il rispetto della competitività "europea" sarebbe diverso per natura (e da ricercarsi in modo diverso), da quelli connessi con una competitività delle città alla scala nazionale; non si riesce neppure a capire perché l'effetto città "perduto o non acquisito alla scala nazionale, sarebbe meno indesiderabile di quello perduto o non acquisito a scala internazionale.

¹² Questa sembra essere stata l'ispirazione ufficiale di una "legge di orientamento per la pianificazione e lo sviluppo del territorio" (del febbraio 1995), nella quale si statuiva a) che un piano nazionale da preparare avrebbe dovuto assicurare che nessun punto del territorio si trovasse ad una distanza di più di 50 km. da una autostrada o da una stazione TGV dal 2015; b) che il 65% dei ricercatori scientifici pubblici, e di altri servizi sanitari, culturali, universitari, di network ad alta capacità di comunicazione, etc., dovrebbero essere localizzati fuori dell'Ile-de-France a partire dal 2005. La legge del 1995 stabiliva che si dovesse preparare uno "*Schema nazionale di pianificazione del territorio*" (da presentare in parlamento entro un anno), introducendo la nozione di "*bassin de vie*" come unità territoriali di riferimento, organizzati in "paesi" (per le aree rurali) e in reti urbane. Una prima bozza dello schema non ha trovato l'accordo fra la miriade di attori dell'azione territoriale. E per il momento la approvazione di uno schema corretto è stata rinviata. (si veda il rapporto del Gruppo francese nella Parte 1 di questo Rapporto).

¹³ ricordata nella nota precedente.

3.2 Il caso britannico

La proposta di riorganizzazione che riguarda il territorio britannico ugualmente è fortemente condizionata dalla presenza della grande conurbazione londinese¹⁴ che ormai va ben al di là dalla "Greater London" (che rappresenta il territorio della contea), ma si estende anche a molte contee limitrofe di tutto il "South-Est". A differenza della Francia - come si è detto - la Gran Bretagna deve anche "depolarizzare" altre conurbazioni divenute eccessive dal punto di vista dell'equilibrio ambientale, quelle del West-Midland (Birmingham) e del North-West (Manchester-Liverpool).

Dando uno sguardo alle iniziative britanniche quanto a organizzazione (e riorganizzazione) del territorio - (si veda in proposito il rapporto del Gruppo inglese della Parte prima, Vol. I-B, par.3.2) - si deve constatare che questo è forse il paese in cui è più assente che in tutti gli altri in esame, una visione del problema della politica urbana alla scala nazionale. Non solo non vi è oggi alcun piano territoriale nazionale (lacuna peraltro comune anche agli altri paesi in esame), ma non vi è stato mai neppure nel passato nessun tentativo di porre il problema di una visione complessiva dello sviluppo urbano e della sua struttura urbana alla scala dell'intera isola come è avvenuto come si è visto in Francia, e come è avvenuto - si vedrà - in Germania e in Italia.

E una significativa iniziativa a questi effetti non si è registrata in Gran Bretagna neppure al livello "regionale" (che secondo le circostanze non sarebbe un livello appropriato per la politica di riequilibrio urbano del tipo di quella qui immaginata)¹⁵. I Regional Economic Planning Councils (che hanno funzionato dal 1964 al 1979) sono stati organismi consultivi i cui territori di competenza erano regioni create senza una delimitazione molto studiata preventivamente. Inoltre negli anni '80 e '90 la pianificazione regionale è stata portata avanti dalle "regional planning guidance" pubblicate dal governo nazionale (il dipartimento dell'ambiente), per aree normalmente più vaste delle contee, tradizionalmente competenti a produrre i "piani di struttura".

I "piani di struttura" sono dunque lo strumento più noto e più praticato di politica del territorio in Gran Bretagna. Anche se essi non sono stati integrati e guidati da una politica di riequilibrio urbano alla scala nazionale, essi nondimeno costituiscono pertanto le sedi più note, consolidate e riconosciute di applicazione della pianificazione territoriale, e ciò ad una scala che si avvicina molto a quella dei sistemi urbani come da noi concepiti. Perciò nell'elaborare lo scenario di riorganizzazione

¹⁴ Anche la storia inglese è stata dominata dal rapporto fra Londra "e il resto". La capitale è stata considerata sempre un fattore di depauperamento delle risorse umane regionali, malgrado (e forse addirittura motivante) il forte indipendentismo "nazionale" celtico (irlandese, galles e scozzese).

¹⁵ D'altra parte non ci sono "regioni" in Gb che abbiano una autonomia politica, con personale politico eletto, come negli altri paesi in esame; e ciò ha probabilmente indebolito la capacità di sviluppare una politica del territorio questo livello (che tuttavia non sarebbe, come detto, un livello appropriato) anche se, alla luce di quanto avvenuto negli altri paesi, quest'ultima opinione sembrerebbe piuttosto arbitraria).

territoriale urbana della Gran Breagna, il nostro tentativo ha cercato di slavaguardare le delimitazioni territoriali delle contee (così come definite nelle ultime riforme del.....), anche se in alcuni casi il "sistema urbano" da noi concepito come produttore di effetto città, ci ha obbligati ad aggregare centri urbani appartenenti a più contee (la dove il tessuto urbano è più rado).

3.3 Il caso tedesco

Come si è detto, la Germania è il paese che presenta una distribuzione territoriale della centralità urbana la più equilibrata fra tutti i paesi europei esaminati. Concorrono a realizzare questo maggiore equilibrio fattori storici (tardiva unificazione in un unico stato tedesco di tante città-stato o città-regioni)¹⁶, fattori geomorfologici (ampi territori sostanzialmente in pianura, che sembrano la realtà ideale di sperimentazione dei teoremi di modelli teorici di interazione spaziale)¹⁷, fattori di politica territoriale (la Germania è stato il paese che prima di altri (fin dalla Repubblica di Weimar) ha introdotto sistemi di assetto territoriale alle diverse scale: nazionali, regionali, locali, in una visione coordinata e globale)¹⁸.

Ed è stato quindi anche il paese più "facile" nello sforzo di verificare in concreto e sperimentare le ipotesi di ricerca e la validità degli indicatori selezionati¹⁹. D'altra parte, come si è detto, l'antica consuetudine al controllo dell'assetto territoriale, ha fatto sì che più di una volta nella storia amministrativa della Germania vi siano stati esempi di valutazione programmatica delle regioni urbane appropriate. L'ultimo, più significativo, è stato il "Programma federale di pianificazione territoriale" (Bundes raumordnungprogramm) del 1975, che è arrivato a formulare la distribuzione sul territorio di un certo numero di "bacini territoriali", definite secondo i seguenti criteri:

¹⁶ Che malgrado tutti gli sforzi contrari, bismarckiani e hitleriani, ha fatto della Germania un paese "naturalmente" federalista, e quindi sul piano territoriale più equilibrato rispetto alla superconcentrazione di potere e di funzioni delle capitali.

¹⁷ Non crediamo sia per caso che le teorie di interazione spaziale (da Von Thunen, a Alfred Weber fino a Christaller, abbiano trovato il loro terreno di cultura più favorevole in Germania; e che il Christaller abbia così facilmente trovato campo di sperimentazione della sua "teoria" nel Baden-Wurtemberg: un "Christaller" tedesco è stato certamente più "realista" di quanto non lo sarebbe stato un "Christaller" italiano o inglese.

¹⁸ Senza contare che la Germania è stato anche il paese-culla - alla fine del secolo XIX - proprio della pianificazione urbanistica; come è confermato da ogni seria conoscenza di quanto americani ed inglesi, e belgi e più tardi anche francesi ed italiani, abbiano attinto ai primi studiosi di *stadbau* tedeschi per sviluppare la disciplina urbanistica nei rispettivi paesi; naturalmente tutti erano spinti dai bisogni impellenti di governare la poderosa crescita urbana a cavallo del secolo, che è un fenomeno comune a tutti quei paesi.. (Per queste, ed altre, valutazioni si veda Archibugi, 1995).

¹⁹ Abbiamo anche avuto la fortuna che il gruppo tedesco della ricerca, fosse composto da esperti dell' *Istituto federale di ricerca sulla pianificazione territoriale*, che da anni raccoglie ed analizza dati sulla distribuzione territoriale dei fenomeni socio-economici, e quindi quelli definibili "urbani" secondo i criteri da noi sviluppati.

- unificare delle aree funzionali;
- che ogni bacino contenesse almeno un centro di ordine elevato o un area di agglomerazione;
- che le aree più estese, senza un centro di ordine elevato o un area di agglomerazione ma che avessero almeno 400.000 abitanti, fossero dichiarate come bacini territoriali con l'obiettivo di sviluppare un certo più forte (nel nostro linguaggio: un centro "da polarizzare").

Il Programma era ovviamente mirato a diminuire le differenze delle condizioni urbane di vita (economiche, sociali, etc., tra cui quindi l'effetto-città) fra tutti i bacini territoriali così identificati. Tali bacini dunque assumevano il carattere di bacini appropriati di valutazione e di pianificazione²⁰.

Il Programma federale del 1975 non ebbe lunga vita. Da un certo punto di vista esso può dirsi "fallito"; come falliti sono quasi sempre i programmi fortemente innovativi, di ogni tipo, in ogni luogo. Si vedano nel rapporto del gruppo tedesco (Vol.I-B, Germania, par.3.1) alcune spiegazioni del fallimento di tale programma rapidamente riportate da alcuni autori).

Ma tale programma assomiglia terribilmente allo sforzo che si fa in questa ricerca di fornire delle linee di guida "forti" per la riorganizzazione territoriale dell'armatura urbana dei paesi in esame secondo principi e criteri comuni, capaci di costituire la piattaforma di una nuova politica europea della città. E ci sembra molto saggia e appropriata l'osservazione contenuta nel Rapporto del gruppo tedesco (alla fine del paragrafo sopra ricordato) che il Programma tedesco del 1975 "era un ambizioso tentativo di minimizzare i costi sociali della differenziazione funzionale e della segregazione spaziale delle società industriali, ma non conseguì mai una importanza pratica. Ciononostante le idee strategiche di concentrazione decentrata delle risorse in centri e assi di sviluppo hanno comunque influenzato lo sviluppo e la fissazione di obiettivi e strategie di pianificazione regionale a livello di Lander durante gli anni '70. Ed essi si sono riflessi nei programmi e piani successivi a differenti livelli di pianificazione".

La concezione che in questa ricerca ci limitiamo a perseguire, ci fa dire che questo non è propriamente un insuccesso di quel programma, ma piuttosto un successo. Ed è un tale, simile, successo che ci auguriamo di ottenere anche con le proposte di questa nostra ricerca.

3.4 Il caso italiano

Anche in Italia, come in Germania, vi è stata una esperienza "storica" di tentativo di pianificazione territoriale alla scala nazionale. E' quella nota come "Progetto 80", un documento preparato nel 1969 dal Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, come documento di indirizzo per la preparazione del secondo

²⁰ Maggiori informazioni sul Programma federale di pianificazione regionale del 1975 nel Rapporto del gruppo tedesco (Vol. I-B)

Piano nazionale di sviluppo 1971-1975 (che poi fu letteralmente soppresso) insieme a ogni forma di programmazione seria pluriennale. Il documento ufficiale del "Progetto 80" fu accompagnato dal uno studio denominato "Proiezioni territoriali del Progetto 80" nel quale si introduceva il concetto di "sistemi metropolitani", in modo equipollente a quello introdotto qui di "sistemi urbani". Lo sviluppo di una politica territoriale alla scala nazionale è in particolare documentato dalla **ricerca Quadroter** (che ha visto il *Centro di studi e piani economici* particolare protagonista)

Nel Progetto 80, e nei documenti del Quadroter che lo ispirarono, si riorganizzò il territorio nazionale in 30 "sistemi metropolitani", di diversa natura e qualità, nel tentativo di contrastare anche in Italia, il sovraccarico di alcune aree "metropolitane" (il triangolo Milano-Torino-Genova, fortemente conurbato da meritare l'epiteto di "megalopoli", le aree metropolitane di Roma e di Napoli, fortemente monocentriche ed ugualmente destinate ad subire i più elevati indici di congestione e di malessere ambientale. Le proiezioni del Progetto 80 erano decisamente "normative": e si proposero di indicare le modalità operative fattibili per non aggravare la gravitazionalità sulle predette aree metropolitane e a quali condizioni le piccole e medie città dell'hinterland italiano potessero anch'esse giungere a valori di vita "metropolitana", cioè all'effetto-città che è il tema della nostra stessa ricerca.

Questa via fu suggerita già allora nella creazione di network urbani fra piccole e medie città capaci di resistere e contrastare la maggiore gravitazione delle tre grandi aree suddette; e suscettibili di invertire la tendenza, se si fosse adottata alla scala nazionale una strategia simultanea di polarizzazione delle aree da polarizzare e di depolarizzazione delle aree da de-polarizzare.

La situazione italiana, rispetto per esempio a quella francese, era forse quella della presenza di alcune città "medie" importanti (per esempio, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze e, nel sud, Bari e Palermo) che ancora non subivano in tutto la attrazione dei grandi centri metropolitani, ma che per sicurezza avrebbero dovuto stare bene all'erta e mettere in moto speciali politiche di auto-promozione, per conservare la loro relativa autonomia.

Ma in altre più rade aree del paese (specialmente nel Centro e nel Mezzogiorno) questa vantaggiosa circostanza non si produceva, per cui era necessario dar corso a quella politica dei networks urbani fra piccole e medie città, che era la sola speranza per ridare una qualità urbana indispensabile alla sopravvivenza di tali centri.

Il Progetto 80, benchè documento ufficiale di un Ministero, non fu mai adottato (come è avvenuto per il Programma tedesco di assetto territoriale del 1975) dall'intero governo. E la sua sorte fu pressapoco quella del documento tedesco: ebbe solo una influenza "culturale" e orientativa. Molte Regioni seguirono le indicazioni delle proiezioni territoriali del Progetto 80, o per lo meno alcune delle ipotesi di sviluppo indicate nel documento si sono attuate. Ma il sistema di interventi sul territorio nazionale ha seguito negli anni successivi 70 e 80 vie completamente diverse; sono stati interventi molto settoriali, per niente coordinati, in larga misura attuati dalle Regioni senza nessun coordinamento nazionale. Il Ministero del Lavori Pub-

blici, cui è rimasta la competenza del "cordinamento della pianificazione territoriale" è stato sulla materia fino ad esso in completo letargo, e probabilmente ci rimarrà ancora a lungo.

Come meglio è illustrato nel Rapporto del gruppo italiano (Parte III-B, Italia), vi sono state altri sporadici tentativi di rilanciare la visione complessiva di una politica urbana alla scala nazionale:

- nel 1982, Il Ministro del Mezzogiorno, riprese lo studio del Progetto 80 per orientare la distribuzione di alcuni interventi speciali per il Mezzogiorno;
- nel 1985, vi fu un altro tentativo da parte del Ministro dei Trasporti di presentare un "Piano generale dei Trasporti", che assunse i sistemi urbani del Progetto 80, opportunamente rielaborati e ri-progettati come base di riferimento per la programmazione dei trasporti urbani;

nel 1990-92 il Ministro dell'Ambiente, elaborò un "Piano decennale dell'ambiente" (**Decamb**), in cui è incluso un "Programma per l'ambiente urbano". In questo programma i principi ispiratori del Progetto 80 furono allargati al problema della individuazione di aree urbane nelle quali si realizzasse la compatibilità fra "pressioni" sull'ambiente e capacità territoriale di riciclare e metabolizzare tali pressioni; e ciò condusse a rielaborare il concetto di sistemi urbani che divennero "ecosistemi urbani", senza cambiare in nulla le loro caratteristiche (giacchè i fattori ecologici, erano stati sempre presenti anche nelle precedenti versioni degli studi del Progetto 80).

Quest'ultima esperienza, quella del **Decamb-Ambiente urbano (1992)**, è quella che è stata assunto come base di verifica di questa ricerca, e quindi anche come base della proposta di riorganizzazione territoriale presentata dal Gruppo italiano in questa ricerca.

5. Lo scenario di riorganizzazione territoriale urbana della ricerca Actville

5.1 Lo scenario francese

Sulla base delle considerazioni svolte nel precedente paragrafo 14.2 di questo capitolo, lo Scenario di guida tentato per la Francia (di cui alla Mappa 5²¹) ha cercato innanzitutto di risolvere - in maniera tuttavia ragionevole e fattibile - i due grandi problemi che tutti conoscono (e che in larga misura sono probabilmente storicamente interdipendenti): a) quello della superconcentrazione di Parigi, nei rispetti dell'intero territorio del paese; e b) quello di grandi spazi territoriali, soprattutto

²¹ Nella Mappa 5 (per tutti e quattro i paesi studiati) i "Sistemi urbani" indicati sono denominati come "Città-regioni" anche per quei "Sistemi urbani" fortemente monocentrici e quindi "da depolarizzare" che si sono ristretti volontariamente di un loro eccessivo "hinterland" regionale, proprio per creare "sistemi" a loro alternativi, secondo i principi sviluppati lungo tutta la nostra ricerca. Le cifre tra parentesi accanto a nomi di città sono gli abitanti in migliaia di unità).

to al "centro" del territorio nazionale, senza alcuna urbanizzazione di una qualche consistenza. Questa situazione ha reso ovviamente assai difficile qualsiasi esercizio di redistribuzione dei pesi urbani che seguissero i criteri elaborati, (i quali, d'altra parte, costituiscono lo scopo e il significato stesso di questa ricerca).

Per quanto riguarda il problema della superconcentrazione di Parigi, è da constatare che le linee di indirizzo da tempo adottate in Francia dalle autorità per la gestione di tutto il "bacino" della grande Parigi (quello in pratica sottoposto all'autorità "regionale" dell'Ile de France) non sono così distanti da quelle che potrebbero ispirare la nostra ricerca e i suoi parametri.

Tutto il bacino parigino (Ile de France) forte oggi di circa 10 milioni di "utenti", è stato suddiviso in 8 unità territoriali²² le quali dovrebbero rappresentare altrettanti tentativi di costituire delle "centralità alternative" complete al centro storico di Parigi (per essere veramente efficienti). Delle 7 unità (escluso il "core" storico della città²³) tre costituiscono un primo anello per l'intero "core"²⁴, e quattro come un secondo anello²⁵. Ebbene, qui abbiamo ritenuto opportuno accettare questa suddivisione (peraltro sancita amministrativamente dalle autorità francesi, attraverso la loro costituzione in "dipartimenti"), anche se, forse, avremmo preferito istituire - intorno al "core" della Ville de Paris - non due anelli di centri alternativi, ma solo uno, con una soluzione di "sistemi urbani" (o "città-regioni") "a spicchi" dell'intero territorio dell'Ile de France. E ciò per non rischiare di creare delle nuove situazioni "chiuse" e "obbligate" della crescita urbana parigina eventuale, bensì delle situazioni largamente "aperte" ad una crescita di lungo periodo, ove essa si dovesse ulteriormente prodursi (malauguratamente per tutto il resto della Francia).

Per il secondo grande problema - i territori scarsamente urbanizzati della Francia centrale - le soluzioni proposte non possono avere niente di miracoloso. Si sono proposti, infatti, dei sistemi urbani (o città-regioni) largamente deficitarie sia dal punto di vista della "massa critica" di utenti (troppo bassa), sia dal punto di vista della accessibilità (troppo distante) di ciascun insediamento alle diverse "centralità" indicate.²⁶ In ogni modo, le soluzioni proposte ci sono sembrate, in una valutazione di "trade off" di diversi vantaggi e svantaggi di alternative proposte (scenari alternativi), le più favorevoli. Certamente più favorevoli che lasciare ad un eterno abbandono luoghi e risorse che comunque hanno una loro storia ed un loro capitale sociale, umano, ed economico, non indifferente; e ugualmente più favorevoli alla soluzione di "concentrare" gli sforzi su più favorevoli sviluppi di "metropoli di

²²Le quali - ad esclusione della storica "ville de Paris", in cui sono installati più di due milioni di abitanti - sono state all'incirca costituite intorno al milione di abitanti ciascuna (e questo ha creato delle forti differenze di ampiezza territoriale delle stesse). Esse sono contrassegnate nella Mappa 5 (Francia) dai Sistemi urbani da n.13 a n.17-D.

²³"Core" che è circoscritto all'incirca dai "boulevards peripheriques".

²⁴Le città-regioni o i sistemi 17-B, 17-C, e 17-D, corrispondenti peraltro ai "Dipartimenti": "Haute-Seine", "Seine-Saint Denis", e "Val-de-Marne".

²⁵Le "città-regioni" o sistemi n.13, 14, 15, e 16, corrispondenti ai Dipartimenti "Yvelines", "Val-d'Oise", "Seine-et-Marne", e "Essonne".

²⁶Questo vale soprattutto per i Sistemi o città regioni indicate con i numeri:

equilibrio", che avrebbero risolto la condizioni della "massa critica", ma assolutamente peggiorato quello della "accessibilità". Soluzione che certamente²⁷ crea situazioni tendenziali che vanno esattamente nel senso opposto di quelle auspiccate: un ulteriormente rafforzamento dell'area parigina: "se l'accessibilità alla centralità mi deve essere così costosa, tanto vale che scelgo quella parigina".

Questa considerazione ha guidato il tentativo intrapreso di "equilibrare" le centralità nel migliore dei modi possibili, rispettando il più possibile le qualificazioni sia storico-culturali che amministrative ("regioni e dipartimenti") delle nuove "unità" proposte, salvo nei casi in cui oggettive condizioni materiali di accesso e di vita, hanno consigliato di trasgredirle. L'esercizio è stato svolto (e questo vale per tutti gli altri esercizi svolti nel caso degli altri paesi studiati) nella speranza che - come si è ripetutamente detto - l'evoluzioni del reddito, degli stili di vita e delle tecnologie di accesso a certi servizi urbani superiori - possano diminuire le soglie della "massa critica" di utenza per creare un effetto città, e che quindi con il tempo le insufficienze di "massa critica" che sono insite nella proposta tendano a mitigarsi, se non a scomparire.

Un commento più dettagliato della proposta si potrà effettuare dopo adeguati esami e adeguate discussioni con altri esperti.

5.2 Lo scenario tedesco

Lo scenario proposto per la Germania (Mappa 5) risente ovviamente della situazione - già descritta (vedi par. 14.2) - di maggiore equilibrio dei pesi urbani sul territorio.

Il risultato complessivo è che abbondano nel caso tedesco i sistemi urbani (o città regioni) appartenenti (nella proposta di riorganizzazione) alla categoria dei sistemi da "razionalizzare", cioè: da rafforzare nella loro struttura, ma che attualmente non soffrono né di troppo dipendenza da altri né di rischi di sovraccarico. E che, per converso, sono assai pochi i sistemi da depolarizzare. A nostro avviso essi sono solo quelli:

- del bacino di Berlino (n.10), che è stato territorialmente ancora "ristretto" rispetto alla sua attuale probabile capacità di attrazione, per dare possibilità di crescita alternativa e non solo "periferica" ai sistemi limitrofi, (quelli della Pomerania -Pommern- n.4; del Brandeburgo n. 6; e dell'Oder, n.13) che sono sistemi urbani assai deboli e fragili, ma che devono "urbanizzare" un territorio assai vasto e di urbanizzazione diffusa;
- del bacini di Amburgo (n.2), che è sul punto di soffrirne le caratteristiche dell'eccessivo congestionamento, e che d'altra parte non è bene che "soffochi" possibilità di maggiore sviluppo dell'area di Brema (n.5), e dell'area di

²⁷ Come l'esperienza passata (vedi il paragrafo 14.3) ha largamente dimostrato, e come avrebbe potuto essere facilmente previsto se si fossero applicati i criteri di razionalità raccomandata in questa ricerca.

- Lubecca-Kiel (n.1), ed anche di quella di Rostock (n.3), che hanno già delle forti possibilità di crescita equilibrata (le prime due) e di sviluppo (la terza);
- dei bacini della Ruhr (n.11 e 17), la cui attuale congestione, commista ai fenomeni di de-industrializzazione, sta creando anche dei fenomeni di perdita di "effetto-città" (e quindi di inutile de-urbanizzazione), a vantaggio di una crescita disordinata di territori limitrofi, che dovrebbero invece preservati; quindi i due bacini della Ruhr, appena de-polarizzati", potrebbero in breve tempo aggregarsi alla categoria di quelli da "razionalizzare";
 - dell'area di Monaco, che per essere la Baviera una regione a scarsa densità urbana, assorbe una eccessiva funzione urbana, danneggiando l'accessibilità alla città di ampie porzioni di popolazione urbana (compromettendone la crescita culturale); e rischiando di compromettere per sovraccarico la qualità urbana della stessa città di Monaco, già soddisfacentemente molto sviluppata.

Vi sono comunque anche in Germania, come in Francia (ma non con condizioni di partenza così poco favorevoli) numerosi sistemi da sviluppare e da polarizzare - alternativamente a quelli esistenti: quelli di buona parte dei nuovi territori della Germania dell'est (Meckleburg, n.3; Pomerania, n.4; Brandenburg, n.6; Oder, n.13; regione di Magdeburgo-Dessau, n.9; regione di Chemnitz, n.20); e quelli del vecchio Ovest risultanti ancora periferici come: la Westfalia (Munster-Bielefeld-Munster), n.7; la regione di Kassel-Gottingen, n.12; la regione tra il Westervald e il Vogelsberg (Siegen-Marburg-Giesse), n.18; la regione di Wurzburg, n.24; la regione di Bamberg-Bayreuth-Coburg, n.25; la regione di Regensburg-Passau, n.30; la regione della Foresta nera (Schwarzwald), n.33; e del Bodensee (n.34).

Ulteriori commenti e specificazioni potranno farsi a seguito di discussioni e verifiche con altri esperti.

5.3 Lo scenario inglese

Lo scenario inglese (Map.5) è come quello della Francia dominato dal problema ben noto (già preso commentato nel par.14.3) della superconcentrazione di Londra; ma nello stesso tempo la superconcentrazione si realizza anche in altre aree conurbate del paese : il Central-Midland (area di Birmingham) e il North-West Midland (area di Liverpool-Manchester); e dalla esistenza di aree tradizionalmente urbanamente "deserte" (come le regioni scozzese del Nord, il Galles del Nord, e in misura minore la Cornovaglia) che presentano gli stessi problemi di scarsi valori urbani (fortunatamente queste aree sono minori di numero di quanto non avvenga in Francia).

La proposta di scenario ha affrontato il primo problema, quello di Londra, suggerendo una ripartizione dell'area della area amministrativa della Greater London, che ponesse maggiore attenzione alla possibilità di guidare delle alternative centralità capaci di "competere" e quindi contrastare quella del "core" della vecchia storica Londra. Si trattava di definire una area di utenza "nuova", fondata su vere

centralità da "central business district", piuttosto che da una ripartizione dei quartieri o distretti più o meno residenziali (fondati cioè essenzialmente sul principio e sui requisiti minimi abitativi). Per questo, l'area territoriale del Greater London si è presentata anche troppo limitatata. Essa infatti si presenta (al 1990) con una popolazione di 6.8 milioni di abitanti, quando è notorio che l'area di utenza della città di Londra (perfino di quella calcolata in modo riduttivo dal solo commuting di lavoro) è ormai assai superiore a questa cifra. Un pò per la scelta che molte famiglie hanno fatto di andare a risiedere al di fuori di questa area di Londra (in meno di un quindicennio la Greater London ha perduto mezzo milione di abitanti), un pò per l'accesso nuovo ad attività nel territorio della Greater London da parte di residenti fuori della Greater London, l'area di "pendolarismo" (commuting), e quindi di squilibrio fra luogo di residenza e luogo in cui è possibile godere dell'effetto città", si è fatta fortemente più grande: ciò che rappresenta un evidente controindicazione per una migliore qualità della vita e rispetto ad alcuni fattori di sovraccarico, come quelli relativi al traffico quotidiano.

La proposta suggerisce pertanto di allargare l'area di calcolo delle appropriate aree di utenza contemporaneamente ad alcuni territori di contee limitrofe alla Greater London, cercando di "progettare" i nuovi sistemi urbani (secondo i criteri propri di questa ricerca) con aree di utenza che appartengano sia a quartieri ormai densi ma periferici della Greater London, sia a territori delle contee limitrofe, (ma notoriamente "dipendenti" dalla Greater London). Così si sono proposti per l'area di Londra: la scorporazione da un primo "sistema" detto della "Inner London"²⁸(n.30), da quattro altri "sistemi urbani" o "città regioni" (quelli numerati dal n.26 al n. 29), includenti ciascuno una parte (periferica) della Greater London, e una parte (marginale) delle rispettive contee²⁹.

Questi nuovi quattro sistemi londinesi si configurerebbero nel seguente modo:

- un sistema della Londra del Nord-Ovest (n.26), fondato sulla integrazione funzionale di alcuni quartieri della Greater London (Enfield, Barnet, Harrow, possibly Brent) con alcune municipalità della contea del dell'Hertfordshire (St.Albans, Welwyn Garden City (New Town), Hatfield, Hertford, Ware, Hemel Hempstead (New Town), e municipalità della contea del Buckinghamshire (Watford, Amersham, etc. Il confine occidentale di questo sistema dal resto della contea del Buckinghamshire potrebbe essere segnato dalle Chiltern Hills).
- un sistema della Londra del Nord-Est (n.27), fondato su alcuni quartieri della Greater London (Waltham Forest, Redbridge, possibly Chingford e Woodford, Havering, possibly Barking & Dagenham,) con alcuni centri della contea dell'Essex (Loughton, Harlow New Town, Epping, Bishop's Stortford, Chemsford, etc. fino a Southend-on-Sea);

²⁸In pratica il territorio all'interno della "North Circular Road" e della "South Circular Road", includente pertanto i boroughs: City of Westminster, City of London, South Wark, Camden, Islington. Hackney, Tower Hamlets, Lambeth, Wandsworth, Hammersmith & Fulham.

²⁹Eccetto che per la contea del Surrey, che verrebbe inclusa interamente, nel Sistema proposto n.29.

- un sistema della Londra del Sud-Est (n.28), fondato su alcuni quartieri della Greater London (Bexley, possibly Crayford, Bromley, possibly Sidcup) con alcuni centri della Contea del Kent (Dartford, Darenth, Sevenoak, Swanley, Foringham, Eynsform, Wrotham);
- e, infine, una Londra del Sud-Ovest (n.29), fondata su alcuni quartieri della Greater London (Croydon, Sutton, Kingthor-upon-Thames, Richmond-upon-Thames, Hounslow, Hillington) con tutti i centri più importanti del Surrey (Epsom e Ewell, Leterhead, Guildfords, Weybridge, Esher, Staines, Reigate, Horley, Dorking, Egam, Shepperton, etc.).

Ovviamente la proposta andrebbe articolata nei dettagli; ciò che non è considerato lo scopo di questa ricerca. Potrebbe rivelarsi opportuno scindere - in caso di esubero di massa critica nei sistemi proposti - di scorporarli ulteriormente in più di uno. Ma il principio che qui si è inteso affermare è quello di una misurazione delle aree di utenza potenziale minima per la creazione di centralità alternative allo storico centro di Londra, cui orientare delle politiche guidate di concentrazione degli sforzi, privati e pubblici (e questi ultimi diretti ed indiretti) capaci di portare ad un riequilibrio spontaneo della urbanizzazione, e del miglioramento delle accessibilità senza compromettere la qualità dell'effetto città.

Per il resto della Gran Bretagna, qualcosa di analogo - ma a scale molto più ridotte - è stato fatto per le aree superconcentrate del Midlands e della Greater Manchester. Infatti si è riconosciuta la logica della ristrutturazione delle contee operata in Gran Bretagna nel 1974, che ha creato delle "contee metropolitane". Accanto al riconoscimento come sistema (o città regione) della contea del "Meyerside" (Meyerside City-Region, n.10) (che riguarda Liverpool e la cerchia delle città con essa conurbate), e della contea della "Greater Manchester" (Greater Manchester City-Region, n.11), (che riguarda ugualmente la città di Manchester e la cerchia delle città con essa conurbate) si sono proposti "sistemi alternativi" capaci di ribaltare la gravitazionalità tradizionale sulle centralità di Liverpool e Manchester. Per esempio

- il sistema (n.7) che abbiamo chiamato della Lancashire City-Region, che raccoglie l'insieme delle contee del Lancashire e della Cumbria (massa critica di circa 2 milioni di persone), il quale con le città da polarizzare" di Blackpool, Preston e Blackburn;
- il sistema (Yorkshire City-Region, n. 9) che, integrando le contee del South-Yorkshire con quella del West-Yorkshire, sviluppa con le città di Leeds e di Sheffield (e loro rispettive conurbazioni), una massa critica che non ha fin d'ora alcun bisogno di "difendersi" da ogni rischio di dipendenza, per l'effetto città, da Manchester e da Liverpool (e tanto meno da Londra);
- e, infine, il sistema piuttosto debole del North-Wales (n. 25) le cui città (la più grande, Wrexham, ha 40 mila abitanti) gravitano, e per lungo tempo graviteranno, sull'area fortemente urbanizzata di questa parte dell'Inghilterra, e che la lunga distanza, la appartenenza ad una forte tradizione culturale, e la presenza sia pure sparsa di 600 mila abitanti, ci hanno indotto a proporre come sistema urbano autonomo, nella speranza che con il tempo possa contrastare la loro tradizionale e naturale gravitazionalità e dipendenza.

E qualcosa del genere si è proposto anche per l'area di Birmingham, al cui sistema "da depolarizzare" (quello n.14, chiamato "West-Midland-City-Region" (totale: più di 4 milioni di abitanti), composto dalla addizione ulteriore della contea dell'Hereford e Worcester alla contea "metropolitana" del West-Midland propriamente detta), si sono affiancati dei sistemi urbani (o città regioni) alternativi di riequilibrio; come quello (n.13, denominato "East-Midland City-Region") che raccoglie le contee del Derbyshire, del Nottinghamshire, del Leicestershire e del Lincolnshire (totale: 3 milioni di abitanti) e quindi è un sistema "policentrico" fra le città di Derby (250), Nottingham(300) e Leicester(300) e Lincoln (80) che ha delle forti possibilità di sviluppo equilibrato.

Intorno all'area critica di Londra e del South-East si sono inoltre proposti altri sistemi o città di "riequilibrio" da utilizzare strategicamente per diffondere in tutto il territorio alti valori urbani, come:

- il sistema n. 15 (South-Midland City-Region) che raccoglie le contee del Northamptonshire e del Bedfordshire, nonché della parte del Buckinghamshire a nord delle Chiltern Hills) (1.500 mila abitanti circa);
- il sistema n. 18 che mira a creare una rete di sviluppo fra le città "medie" di Oxford, Reading e Swindon, con forti possibilità di sviluppo³⁰;
- il sistema n. 16 (detto "East-Anglia" City-Region") certamente problematico, ma che può sviluppare in una rete comune (di cui dovrebbe essere strategicamente curata molto l'accessibilità interna), un'area tradizionalmente sacrificata e dipendente da Londra, ma che può raggiungere 2 milioni e mezzo di utenti;

e a sud di Londra:

- il sistema del Kent (n.22, detta "Kent City-Region", un milione 300mila abitanti) che può "legare" in un insieme policentrico funzionale una serie di centri di alta qualità (Rochester, Canterbury, Gravesend, Margate, Folkestone, Dover), che avranno forti possibilità di sviluppo in connessione al Canale della Manica;
- e il sistema delle due contee del Sussex (n.21: "Sussex City-Region", un milione e mezzo di abitanti), che ha forti chances di sviluppo, pure policentrico, di un ristretto ma qualificato numero di centri fortemente in crescita, ma ancora fortemente dipendenti da Londra.

Per il resto della Gran Bretagna, la proposta raccomanda la "razionalizzazione" (con tutto il corredo di tecniche e di metodi che ciò comporta) di altri centri già sviluppati, e con un "effetto città" già esercitato nel passato, ma che rischia qualche battuta di declino se non accuratamente difeso o ulteriormente promosso. Si tratta dei sistemi urbani (o città regioni) che fanno capo

- a Bristol (n.17), al gruppo conurbato di Southampton-Portsmouth e Bournemouth, etc.(n.20), in Inghilterra;
- a Cardiff (n.23) nel Galles;

³⁰ Si veda in proposito il rapporto del gruppo britannico (Vol.III-B) di questa ricerca.

- e infine a Glasgow (n.3) e a Edinburgh (n.4) in Scozia.

Vi sono poi tre altri sistemi ugualmente da "razionalizzare" che fanno capo a città nel passato alquanto "anonime" e quindi con scarso effetto città, ma che oggi hanno tutti i requisiti - se opportunamente valorizzati - per raggiungere livelli elevati di qualità urbana: sono i sistemi di New Castle-on-Tyne (n.5: "Tyne City-Region", 1.750 mila abitanti), del "Cleveland" (n.6: "Tees City-Region", 860 mila abitanti) e infine dello Staffordshire, unito allo Cheshire) con Stoke-on-Trent come centro principale (300) (n.12).

Vi è poi un numero importante di sistemi urbani (o città regioni) proposti per aree di scarsa urbanizzazione, che come in tutti gli altri paesi studiati, vanno sviluppati, valorizzati, con strategie di "polarizzazione", al fine di fare con il tempo recuperare un certo livello di qualità anche urbana. Sono

- i sistemi n.1 e 2 della Scozia: "North Scotland City-Region" (610 mila abitanti), basato sulla città di Aberdeen (200), e "Central Scotland City Region" (in totale 1 milione di abitanti), basato sulla città di Dundee (200);
- il sistema 24 del Galles: West-Wales City Region (720 mila abitanti nel complesso), basato sulla città di Swansea (200),
- e i sistemi 8 e 19 dell'Inghilterra: "North-Yorkshire e Humberside City Region" (1,5 milioni circa), con la città di Hull (300), in utile rete funzionale con quelle di York (100) di Grimsby (100); e "Devon-Cornwall City-Region" (1 milione di abitanti), con la città di Plymouth (250), in utile rete funzionale con quelle di Torbay (110) e di Exeter (100).

5.4 Lo scenario italiano

Lo scenario italiano è quello che da più tempo ha ispirato l'approccio che è stato seguito in questa ricerca, ed è forse quello che più degli altri risente di dubbi ed incertezze.

Esso esprime la finalità generale, che ispira tutta la presente ricerca, di alleggerire il sovraccarico di alcune aree (riconosciute come "metropolitane" nel paese) da un lato e, dall'altro, suggerire - per altre aree urbane molto deboli - la loro aggregazione in sistemi urbani capaci con il tempo di migliorare la loro "qualità urbana" e quindi di fornire un più soddisfacente effetto città.

In Italia la decongestione delle aree metropolitane significa soprattutto decongestionare e depolarizzare i diversi "centri storici" delle aree metropolitane. E l'unica strategia possibile per contrastare la supercongestione e depolarizzare la funzione del centro storico, e ridurre il suo sovraccarico, è quella di progettare dei centri alternativi che assorbino una parte delle funzioni di centralità e di spazi pubblici riservate al centro tradizionale.

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 ritenuti minimi per il funzionamento di centralità alternative. Una diffusione eccessiva produce il risulta-

to 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" è quella di redistribuire i "carichi" di funzioni su un'area di utenza che costituisca però una "massa critica" sufficiente per i servizi urbani superiori prima forniti (in modo ridondante magari) dai centri storici da decongestionare.

Tali aree sono nello scenario suggerito:

- Roma, un sistema urbano di circa 3,5 milioni di abitanti ove vi sono aree di utenza nell'area metropolitana che suggeriscono almeno quattro o cinque centri alternativi;
- Milano, un sistema urbano la cui area di utenza è stata nello scenario ridotta fortemente per dare sviluppo ai sistemi urbani alternativi della Lombardia e delle regioni limitrofe. Tuttavia anche nelle sue proporzioni ridotte (circaabitanti) il sistema di Milano si configura tale da giustificare 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 e Prato, 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.

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 recupero 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 so-

cializzazione 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).

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 (su questo ritorneremo nel capitolo 18).

Connessa alla riqualificazione delle aree metropolitane mediante la creazione di centri alternativi, sono previsti nello scenario italiano anche programmi di 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 tempo 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 è 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, Bologna, Palermo, Bari e Catania.

Ma, come si è detto, lo scenario prevede in simultanea la progettazione di nuovi "sistemi di città" nelle aree non-metropolitane. Nello scenario proposto questi nuovi "sistemi urbani" vengono così identificati:

- 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 gravanti con gravi costi ambientali e sociali su Torino o su Milano;
- 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 gravanti con gravi costi sociali ed ambientali su Torino e su Milano;
- 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 gravanti quasi totalmente su Milano, con gravissimi costi ambientali e sociali;

- una "Città del Po", fondata sull'integrazione funzionale di due città vicinissime (ma che si ignorano vicendevolmente) Piacenza e Cremona (più 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;
- 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;
- 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;
- una "Città veneta", che rappresenta già un buon esempio di policentrismo funzionale fra Venezia, Padova, Mestre, Vicenza e 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;
- 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;
- 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;
- 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 su Bologna;
- 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;
- 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;
- 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 gravitante per i Sus su Firenze o Roma;
- 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;

- una "Città marchigiana" o "Picena", fondata sull'integrazione funzionale di Ancona-Pesaro-Ascoli e Macerata (cioè la Regione Marche), con una 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);
- 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;
- 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;
- una "Città Abruzzese", che stenta a decollare come valori urbani fra Aquila e Pescara, che coinvolge una potenziale utenza di 1.200 mila abitanti (tutta la Regione), e che gravitano ancora quasi totalmente su Roma;
- una "Città della Campania interna", fondata sull' integrazione territoriale di Salerno-Avellino e Benevento, con bassissimi valori urbani, malgrado il sensibile sviluppo del Salernitano, con una utenza di 1.500 mila abitanti che continuano a gravare su Napoli, con gravissime conseguenze sull'ambiente urbano di Napoli;
- una "Città della Daunia", composta dalla integrazione delle città del Molise (Campobasso, Termoli) con Foggia e gli altri centri della provincia, che con il loro territorio arrivano ad un potenziale che supera appena i 500 mila abitanti, con una struttura urbana assai debole, diffusa, senza centralità speciali.
- 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;
- 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;
- 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.
- 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.
- 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 difficilmen-

te funzionanti in modo integrato ma policentrico, che comunque rappresentano una utenza potenziale di 1.200 mila abitanti;

- e infine i "sistemi di città" della Sardegna meridionale, polarizzato su Cagliari, ma esteso all'area di Oristano e del Sulcis, con circa 1 milione di abitanti, già con scarsa qualità urbana, ma da rafforzare in modo assai concentrato e polarizzante;
- e quello della Sardegna settentrionale, polarizzato su Sassari, ma esteso alle aree di Alghero, Olbia e Nuoro, con circa 600 mila abitanti come utenza potenziale e di una qualità urbana ancora molto remota nel futuro.

I 27 "sistemi di città" (o città regioni) 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.

I 27 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, si dovranno elaborare - di intesa con le Regioni, le Provincie e gli altri enti locali interessati - dei "piani", in parte normativi, in parte indicativi, di interesse e carattere ambientale.