

Identificazione degli strumenti necessari per l'integrazione delle città nel loro ambiente regionale

Sintesi dei risultati della ricerca Actvill svolta per la Commissione europea (1996)

1. Gli obiettivi della ricerca

La ricerca è nata nel quadro generale degli obiettivi delle ricerche Actvill, come quello corrispondente al Numero 2 di tali obiettivi (da cui l'acronimo di Actvill 2 (vedi *Le finalità e il quadro generale delle ricerche "Actvill"*) che è stato quello di "identificare gli strumenti necessari per integrare le città nel loro ambiente regionale".

Fin dalla sua impostazione, l'obiettivo generale della ricerca del Centro di studi e piani economici è stato letto come motivato dal fondamentale problema di gestire e conciliare il perseguimento di due obiettivi fondamentali, ai quali la integrazione delle città nel loro ambiente regionale fosse finalizzata:

- quello di assicurare a tutti i cittadini europei un elevato accesso alla città (cioè un accesso a tutte quelle funzioni o servizi urbani "superiori" che producono un "effetto città");
- quello di garantire che la concentrazione dei servizi urbani (necessaria ad ottenere quell'effetto città) fosse realizzata senza quel sovraccarico di funzioni che oggi produce danno sociale e ambientale.

L'"integrazione della città nel suo ambiente regionale" è stata perciò letta come mezzo per rendere compatibili i due suddetti obiettivi, tendenzialmente in conflitto.

L'obiettivo della ricerca si è identificato perciò nell'approfondire gli strumenti per conseguire il punto in cui i due obiettivi potessero essere conseguiti al massimo reciprocamente condizionato, cioè il punto "ottimale".

La ricerca ha mirato così a fornire gli ingredienti per definire una "città ottimale", con il quale orientare le politiche territoriali urbane.

2. Il quadro di riferimento della ricerca

Sempre nell'impostazione generale, la ricerca è partita dalla constatazione che il problema della conciliazione fra i due obiettivi (che peraltro sono obiettivi "storici" presenti in tutte le forme assunte dalla teoria della urbanistica lungo la sua evoluzione), si pone in modo sostanzialmente diverso nel caso di

"grandi città", che soffrono di più per il sovraccarico e per il disagio socio-ambientale e di meno per carenza di effetto città;

"medie e piccole città", che soffrono al contrario di più per carenza di effetto città e di meno per sovraccarico di funzioni e per disagio socio-ambientale.

L'obiettivo della ricerca si è pertanto subito sdoppiato : come realizzare l'obiettivo generale nei due casi geografico-urbani in questione: quello delle grandi città da un lato, e quello delle medio-piccole città dall'altro.

In realtà, l'obiettivo di base: rispondere al quesito: "quale è la città ottimale"? si è poi articolato nei due casi: "Come conseguirla nelle grandi città"? e "Come conseguirla nelle medie-piccole città"?

3. Gli oggetti specifici della ricerca

3.1 Definizione di uno standard programmatico di qualità urbana di vita.

Dato l'obiettivo della ricerca e le sue articolazioni (come sopra sommariamente indicati)¹, la ricerca ha definito i suoi oggetti. Per misurare l'effetto urbano o il sovraccarico urbano, occorre avere dei misuratori (o indicatori): la ricerca si è posta come oggetto specifico di discutere e produrre i misuratori o indicatori sia dell'effetto urbano che del sovraccarico urbano.

E in questa ricerca si è mirato anche allo scopo di valutare e armonizzare - alla scala europea (quanto meno quella dei quattro paesi membri ai quali per il momento la ricerca si è limitata)² - i livelli o soglie di accettabilità concernenti gli indicatori studiati e prescelti (livelli o soglie che chiameremo "standard programmatici"). Data l'impostazione della ricerca (di cui sopra) tali livelli o soglie di accettabilità circa gli indicatori di effetto urbano e di sovraccarico urbano, rappresentano un livello accettabile di "qualità urbana di vita".

3.2 Linee di guida per una riorganizzazione del territorio che massimizzi l'applicazione dello standard programmatico di qualità urbana di vita

Poiché tale livello accettabile (o standard programmatico) di "qualità di vita urbana" dovrebbe costituire l'obiettivo da conseguire da parte delle politiche urbane³, la ricerca si è posta come successivo oggetto specifico in quale modo (mediante la definizione teorica di città ottimale, ottenuta attraverso la definizione - via misurazione - degli standard programmatici di qualità urbana di vita) tradurre i risultati della ricerca - *rebus sic stantibus*, data la situazione di fatto in ciascun ambiente territoriale nazionale - in linee di guida per la "riorganizzazione" delle centralità nei

¹Per avere maggiori chiarimenti sull'impostazione della ricerca, si veda, ovviamente, il Rapporto nella sua parte introduttiva.

²La Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito.

³E per politiche urbane qui si è inteso gli indirizzi, le decisioni e gli interventi degli enti di gestione delle città a qualsiasi livello territoriale e giurisdizionale essi si esplicano (cioè a livello locale, come a livello regionale, o a livello nazionale, e perfino a livello comunitario europeo).

diversi paesi europei sottoposti a ricerca, in modo conforme alle condizioni prescritte dal modello teorico di città ottimale definito dalla ricerca.

E, dato il sopra indicato sdoppiamento del problema nei due casi delle città grandi e medio-piccole, questo secondo oggetto della ricerca (la riorganizzazione delle centralità) si è ridotto, in sostanza, cercare come:

- eliminare gli eventuali sovraccarichi delle centralità acquisite dalle grandi città;
- fare acquisire sufficienti centralità alle città medio-piccole.

3.3. Formulazione di linee di guida per la realizzazione dei "sistemi urbani" risultanti dalla riorganizzazione delle centralità

Come corollario alla riorganizzazione dei territori nazionali (sottoposti a studio) secondo i criteri della "centralità ottimale", la ricerca si è posta anche l'obiettivo di formulare i criteri di guida - da fornire a ipotetici responsabili delle politiche urbane (di qualsiasi livello territoriale) per passare dallo stato attuale della organizzazione urbana (creatrice degli squilibri lamentati di sovraccarico da un lato e di deficit di effetto urbano dall'altro), allo stato auspicato di riorganizzazione, portatore dei prescritti riequilibri. In questo la ricerca ha attinto agli indirizzi più aggiornati in materia di pianificazione urbanistica, applicandoli al caso specifico del nuovo assetto territoriale delineato.

4. I risultati della ricerca

4.1 Nel campo della definizione della soglie minime o massime per la misurazione della "centralità ottimale"

La esplorazione sui criteri e le possibilità di "misurare" con indicatori l'effetto città e il sovraccarico urbano ha fatto conoscere meglio il terreno, anche se non ha fornito dei risultati definitivi e certi.

D'altra parte, la incertezza dei risultati era prevedibile per una serie di fattori fra i quali:

- il fatto che - malgrado l'esistenza di una attività di ricerca urbana (e relativa letteratura) abbastanza estesa- il tema specifico degli indicatori o misuratori del benessere urbano non è stato negli ultimi decenni molto approfondito e i casi di ricerca sistematica sono assai pochi. Ciò fa della ricerca effettuata una ricerca pionieristica ed originale, con tutti i difetti che provengono dalle prime esplorazioni di terreni inesplorati. La ricerca ha comunque il merito di avere prodotto una serie di valutazioni e di proposte (e relativa quantità di documentazione), con la discussione delle quali si può sperare di avere futuri progressi sul tema della misurabilità del benessere urbano e della qualità urbana di vita.
- Il fatto che si operasse con panel di valutazioni includente esperti di differenti nazionalità, riflettente perciò situazioni nazionali di diverso livello (soprattutto

quanto a stadio di sviluppo della urbanizzazione), e implicanti anche mentalità e stili di vita diversi. Ciò ha prodotto inevitabili differenze di valutazione, soprattutto in una materia in cui la valutazione non ha avuto il supporto di un consolidato set di dati oggettivi, ma la scelta dei dati stessi, allo scopo di rendere misurabili i concetti e dar loro una base quantitativa, si dovesse fondare su apprezzamenti di tipo qualitativo.

- Il fatto che la misurabilità, e la misurazione proposta, fosse afferente non all'intero campo degli indicatori urbani (già di per sè ancora inesplorato, come si è detto), ma al campo ristretto degli indicatori di effetto urbano e di sovraccarico urbano; ciò che ha reso ancora più impervio il terreno da esplorare. Dobbiamo però subito avvertire che mentre le maggiori difficoltà si sono incontrate nel campo degli indicatori dell'effetto urbano (per le differenze di approccio e valutazione, ed anche per la inesistenza di valide misurazioni convenzionali) nel campo del sovraccarico si sono trovate minori difficoltà, soprattutto per il relativo sviluppo avuto negli ultimi tempi della ricerca ambientalista, specie nel campo dei livelli di inquinamento (atmosferico, idrico, del terreno, etc.); mentre ancora arretrati, anche in questo campo ambientalistico, è stato lo studio di altre forme di congestione e sovraccarico.

Ciò nonostante, la ricerca ha ottenuto, cammin facendo, una forte omogeneizzazione dei concetti e dei punti di vista, riuscendo a formulare, sia pure con molte imperfezioni, un core di indicatori di effetto urbano e di sovraccarico urbano, che è servito a costruire il modello di "città ottimale", che è poi stato utilizzato nelle successive fasi della ricerca. (si veda il capitolo della ricerca dedicato alla individuazione degli indicatori per la "città ottimale".)

4.2 Nel campo della rilevazione dello stato delle cose quanto alla esistenza di squilibri urbani in fatto di effetto urbano e di sovraccarico urbano

La ricerca ha confermato, nelle sue ricerche empiriche ed econometriche molte delle ipotesi su cui la ricerca stessa è partita. E precisamente:

- Che nei quattro territori nazionali sottoposti allo studio, vi sono fortissimi squilibri quanto all'effetto città; e che perciò nei paesi europei in questione (che rappresentano comunque una parte cospicua del territorio dell'Unione) vi sono larghe quote della popolazione che ancora o a) non hanno un accesso alla città, o b) hanno un accesso imperfetto e faticoso (non nell'ambito della quotidianità, come dovrebbe essere nel modello della "centralità ottimale"). E che perciò si impone pertanto una "politica urbana" mirata a estendere questo accesso (o diritto) alla città a tutti i cittadini interessati.
- Che - sempre nei quattro territori nazionali - si conferma l'esistenza di sovraccarichi "ambientali" nelle grandi città, mentre nelle piccole e medie la vivibilità dal punto di vista dei carichi è normalmente migliore.
- Che al processo di de-urbanizzazione delle residenze (crescita anagrafica di alcune aree di medie e piccoli centri, soprattutto nelle aree che circondano le gran-

di città) non corrisponde una inversione dei valori delle centralità, cioè non migliora l'effetto città nelle città medio-piccole.

- Che il sistema dei trasporti metropolitani ha visto intensificarsi il commuting verso i grandi centri, ad un tasso anche più elevato di quello della crescita media generale della mobilità quotidiana e periodica.

4.3 Nel campo della proposta degli scenari di riorganizzazione dell'armatura urbana dei singoli territori nazionali

Sulla base dei criteri provvisoriamente fissati (standards programmatici di centralità ottimale) è stato possibile proporre - in via del tutto "tentativa" - una riorganizzazione del territorio nazionale per sistemi urbani (o ecosistemi urbani) che corrispondessero ciascuno alle centralità ottimali. (s veda la *Proposta finale di riaggregazione dei sistemi urbani nei quattro paesi oggetto di indagine*)

L'operazione non è stata scevra di difficoltà, ma è stata però portata a termine in ciascuno dei paesi studiati, nelle diverse direzioni auspiccate:

- come creazione di sistemi urbani alternativi ai grandi centri metropolitani esistenti, finalizzata da un lato a "depolarizzare" questi ultimi (facendo loro conseguire un alleggerimento delle pressioni ambientali e una migliore la vivibilità) e dall'altro cercando di portare le centralità scarse attuali ai livelli delle "centralità ottimali". Ciò ha comportato il più delle volte di proporre l'aggregazione di più centralità attuali - insufficienti - in nuove reti di centralità - ciascuna delle quali capace di raggiungere nel suo insieme il prescritto livello di centralità ottimale. Queste nuove reti o sistemi urbani sarebbero decisamente da "polarizzare", nel caso che devono interrompere una pressione prevedibile nel futuro sui centri "storici" sovraccarichi che si è ritenuto di dover depolarizzare.
- come creazione di centralità alternative, all'interno delle grandi aree metropolitane attualmente sovraccariche, capaci di scorporare la compattazione e il monocentrismo attuali (portatori di congestione e di inquinamento non accettabili secondo gli standards programmatici prescritti), e di attrarre verso le nuove centralità ottimali all'interno di tali aree, quote parti della massa di utenza oggi gravante sui centri storici da depolarizzare. Queste centralità alternative potrebbero trasformare il monocentrismo attuale e tendenziale, in un policentrismo futuro più equilibrato, che potrebbe assumere il carattere di rete urbana, ma senza gli eccessi delle pressioni ambientali attuali e senza perdere i benefici dell'effetto città.
- come creazione di reti fra città che già presentano livelli soddisfacenti di interazione, tali da avvicinarsi ai livelli prescritti di centralità ottimale, ma che, se non sottoposte ad un esplicito rafforzamento dei legami e razionalizzazione delle funzioni, rischiano di perdere competitività nei riguardi delle aree metropolitane più accentrate.

Anche se la ricerca è giunta - come si è detto - a disegnare i confini dei vari sistemi urbani scaturiti da questa ancora sommaria analisi, tale disegno deve considerarsi più come una esemplificazione del lavoro da svolgere ulteriormente, che non di una proposta definitiva. La ricerca ha mirato infatti a suggerire più i criteri e le linee di guida di un lavoro di progettazione da svilupparsi ulteriormente - a scala nazionale o europea - che non a fare proposte territoriali definite.

D'altra parte la ricerca è servita a mettere in luce che un quadro territoriale di riferimento (planframe) utile ad orientare le scelte dei decisori e degli operatori pubblici urbani di qualsiasi livello non può essere effettuato che alla scala nazionale (ed anche europea) data la forte interdipendenza esistente fra le soluzioni adottate tra un livello decisionale e l'altro, e tra decisioni simultanee ad uno stesso livello territoriale. Le modalità "politiche" (dalla spontanea e libera adesione, alla persuasione, alla contrattazione fra istituzioni, alla regolamentazione e obbligatorietà legale, etc.) con le quali perseguire gli indirizzi auspicati e le linee di guida raccomandabili, sono materia di competenza degli ordinamenti istituzionali esistenti e delle riforme eventuali di essi per adeguarli alle scelte. Ed tali modalità non sono materia della ricerca, neppure dal punto di vista meramente scientifico, e sono state completamente tralasciate come oggetto della ricerca.

4.4 Nel campo della formulazione di Linee di guida di una politica di attuazione dei sistemi urbani proposti o di eventuali altre configurazioni territoriali del genere

La ricerca si è però dedicata, nella sua parte conclusiva, a formulare delle Linee di guida (ad uso dei decisori istituzionali, di tutti i livelli) di una politica urbana che volesse "attuare" i sistemi urbani strategici del tipo di quelli delineati. Queste Linee di guida sono linee guida tecniche - e precisamente di tecnica della urbanistica - e non riguardano - come sopra detto - le modalità politiche dell'attuazione.

Esse sono state formulate allo scopo di mettere in guardia sui fattori di interdipendenza delle decisioni in campo territoriale e urbano, fattori che possono rendere inefficaci delle decisioni che non siano consistenti con alcune condizioni necessarie.

La ricerca ha avuto come risultato di approfondire i vari aspetti di cui una politica di attuazione dei sistemi urbani si compone; in particolare:

- i requisiti dei sistemi urbani
- le tipologie dei sistemi urbani
- le componenti funzionali degli stessi sistemi urbani
- i campi operativi della politica dei sistemi urbani.

[*Pubblicazione*: della ricerca è stato redatto un Rapporto per la Commissione Cee, che dopo l'impegno preso per la sua pubblicazione, non è stato più pubblicato salvo che in una edizione interna ai servizi della Commissione. Il Planning Studies Centre ne ha provveduto allora - con il consenso della Commissione Cee

stessa - ad una pubblicazione nella sua serie, in attesa di una pubblicazione eventuale anche presso un editore commerciale.]