

Aspetti strategici della riqualificazione urbana

Roberto Camagni*

1. La riqualificazione delle aree dismesse o sottoutilizzate in ambiente urbano costituisce l'opportunità più importante e uno strumento di grande efficacia per l'intervento di rilancio e modernizzazione delle aree metropolitane; nel caso della città densa, costituisce forse il singolo strumento più potente per guidare la trasformazione della città.

2. Proprio per questa caratteristica, la riqualificazione delle aree dismesse deve inserirsi in un quadro di pianificazione strategica della città e della sua area metropolitana. Deve inserirsi cioè in un quadro complessivo che sia insieme:

- prospettico e dunque rivolto al futuro,
- desiderabile, possibile e condiviso dalle forze sociali ed economiche che operano nella città,
- unitario e coerente, capace di garantire una vera sinergia fra i diversi interventi previsti,
- partenariale, e cioè che nasca da una progettualità allargata, non confinata al solo settore pubblico e non lasciata alla sola iniziativa incontrollata del privato.

Come si dice nelle più avanzate esperienze, che oggi sono quelle americane della costa occidentale, occorre una "visione" complessiva, coerente e condivisa della città, della sua funzionalità interna e del suo ruolo nella rete dei rapporti territoriali di area vasta.

3. Purtroppo di pianificazione strategica in Italia si è iniziato a parlare solo di recente, e non esistono ancora esempi di una prassi decisamente orientata in questo senso. Di più: sull'idea di pianificazione strategica esistono ancora diffuse diffidenze e soprattutto ambiguità terminologiche e concettuali attorno alla sua definizione corretta.

* Prof. ordinario di Economia Urbana nel Politecnico di Milano.

Prova ne sia che nel pur avanzato progetto di riforma urbanistica proposto dall'INU, fondato sull'idea dei due livelli di pianificazione, quello operativo e quello strategico, per quest'ultimo livello si sia preferito il termine di pianificazione strutturale, che rinviando alle esperienze dei piani di struttura inglesi degli anni '60 e '70, rischia di rafforzare una interpretazione restrittiva del nuovo strumento, collegandolo alle sole decisioni infrastrutturali di scala vasta.

4. La pianificazione strategica delle aree metropolitane deve oggi sapersi collegare strettamente ai grandi obiettivi dell'intervento pubblico territoriale, che sintetizzano le grandi sfide che ci stanno di fronte:

- la sfida della globalizzazione, che vede le grandi aree urbane come i nodi di un sistema mondiale strettamente interconnesso di decisioni localizzative, di interazioni di mercato, di cooperazione e scambio di informazioni e di competenze;
- la sfida della sostenibilità (intesa anche solo nel senso limitante, ma centrale, della sostenibilità urbana), in un mondo in cui la qualità della vita nelle città e l'efficienza stessa delle città è spesso drammaticamente decrescente;
- la sfida della coesione e dell'equità, a fronte dei processi di periferizzazione, marginalizzazione e segregazione che alle diverse scale territoriali si manifestano.

5. Una recente indagine effettuata presso i Ministeri territoriali dei 15 paesi dell'Unione Europea ha mostrato come la grandissima maggioranza dei paesi si confronti con problemi e processi largamente simili per quanto concerne gli spazi urbani, pur nella diversità dell'organizzazione territoriale, dell'armatura urbana e delle caratteristiche storico-morfologiche del territorio. Quello che cambia è il grado di coscienza di questi processi e delle loro conseguenze, e la capacità di farvi fronte con strategie di pianificazione e strumentazioni urbanistiche adeguate; inutile dire che il nostro paese, e in generale i paesi del sud-Europa, non figurano certo fra quelli più previdenti o meglio attrezzati.

6. I rischi maggiori che stanno oggi di fronte alle grandi aree urbane sono così sintetizzabili:

- a - rischi di periferizzazione per le città che non sapranno "essere in rete", essere integrate nel sistema delle relazioni globali, sia perchè

non connesse con le nuove reti avanzate di trasporto e comunicazione, sia perchè sprovviste di un ruolo e di una identità nella nuova divisione spaziale del lavoro;

- b - rischi di innescare processi irreversibili, fatalmente orientati alla insostenibilità dello sviluppo. Ciò in due sensi maggiori:
 - a livello macroterritoriale, un circolo vizioso della insostenibilità può essere avviato da una cattiva gestione dell'ambiente urbano - per la pressione oggettiva dei processi spontanei di sviluppo, o per incuria, disattenzione, scarsa professionalità urbanistica o scarsa priorità agli obiettivi di una sana gestione del territorio - laddove essa si traduca in una minore attrattività di tale ambiente, riduzione delle attività produttive e residenziali, riduzione delle risorse finanziarie e fiscali a disposizione; e
 - a livello microterritoriale, processi di diffusione insediativa incontrollata creano fatalmente una crescente dipendenza dal mezzo privato, conseguenti fenomeni di congestione, ulteriore tendenza alla suburbanizzazione.
- c - il rischio di perdita di identità dei territori nella omologazione della urbanizzazione diffusa: agli archetipi urbani della strada commerciale, della piazza del mercato, del quartiere multifunzionale, fortemente integrati nello spazio delle relazioni urbane, si sostituisce la superstrada con grandi superfici espositive a nastro, il *mall* o l'ipermercato, il quartiere residenziale suburbano monoclasse, tutti spazi funzionalmente e socialmente specializzati, autosufficienti, disintegrati dal contesto territoriale;
- d - il rischio della segregazione sociale: la città storica era integrazione delle diversità, mentre la città che cresce oggi rischia di divenire la segregazione delle diversità;
- e - il rischio di conflitto e di segmentazione delle politiche. Di fronte alla complessità dei compiti e delle sfide, alla difficile integrazione degli obiettivi e alla differente professionalità richiesta dai singoli interventi, è facile che all'interno del processo di piano differenti politiche confliggano - in termini di mezzi finanziari, di strategie, di obiettivi - o non creino fra loro le necessarie sinergie: politiche di eccellenza economica contro politiche sociali, politiche ambientali contro politiche di accessibilità. Quante volte ci è toccato vedere politiche avanzate nei trasporti urbani non valorizzate da politiche di land-use, e al contrario politiche di localizzazione di grandi funzioni qualificanti effettuate in aree a scarsa accessibilità.

7. Fra le diverse strategie di intervento pianificatorio, una sembra emergere per ampiezza di consenso a livello internazionale: quella di mirare a una forma urbana "giudiziosamente" compatta e policentrica, organizzando e articolando su centralità riconoscibili e internamente differenziate l'espansione della città e riorganizzando nello stesso senso le periferie storiche della città più densa. Se si vuole, si tratta di rivisitare su una scala territorialmente e demograficamente assai più ampia e in un contesto tecnologico più avanzato l'idea howardiana della città-giardino, salvando alcuni elementi fondamentali: la compattezza degli insediamenti, la organizzazione di area vasta scandita dall'architettura delle reti di trasporto pubblico di massa, la trama verde non interrotta e non "tarmata" fra gli insediamenti urbani.

8. La politica delle aree dismesse o sottoutilizzate deve inserirsi in questo quadro di coscienze e di coerenze, pena la ridotta efficacia funzionale degli interventi, un aumento della casualità e della banalità della progettazione urbanistica, e spesso la possibilità di aggravare l'insostenibile irreversibilità dei processi di urbanizzazione.

Questa sembra la priorità assoluta oggi, dal momento che molti altri problemi o sarebbero tendenzialmente risolti a cascata da una buona impostazione strategica del progetto o lo sono già stati nell'esperienza del recente passato.

La localizzazione dell'area dismessa all'interno dell'area metropolitana dovrebbe orientare le scelte di riuso del suolo; la sua accessibilità rispetto alle reti di trasporto e gli obiettivi del "visioning" strategico dovrebbero definire la destinazione funzionale. Cruciale comunque la presenza di un imprenditore immobiliare, un developer, che si assuma il compito e il rischio della proposta progettuale e aggregi ex ante almeno una parte dei potenziali utilizzatori del nuovo complesso territoriale.

La coerenza del progetto di riconversione di un'area territoriale con una visione più generale dello sviluppo della città è garantita dall'efficienza economica del progetto stesso (o comunque condizione di aumento della sua profittabilità e di riduzione del rischio imprenditoriale).

Aumentano in conseguenza le possibilità che il progetto possa trovare possibilità di finanziamento nel solo ambito privato (project financing), pur in presenza di vincoli di destinazione.

Allorchè tali vincoli siano elevati, in presenza di un interesse pubblico ad utilizzare l'area per aumentare la dotazione di verde e servizi della città o per integrare la maglia del verde urbano, appare indispensabile prevedere meccanismi di perequazione fra terreni differenti, al fine di:

- aumentare l'equità della procedura complessiva,
- ridurre la pressione "politica" sulle scelte del pianificatore,
- aumentare l'efficacia della nuova progettazione urbanistica grazie alla più ingente massa critica raggiungibile nelle singole funzioni urbane, siano esse produttive, residenziali o ecologico-ambientali.

BIBLIOGRAFIA

R. Camagni, "Milano in Europa: nuove filosofie e nuovi strumenti di politica urbana", in R. Camagni, L. Fiori, R. Guiducci e F. Morganti, *Milano città d'Europa: progetti possibili, risorse attivabili*, Milano, Abitare Segesta, 1994.

R. Camagni, *Le città in Europa: globalizzazione, sostenibilità e coesione*, Rapporto alla Presidenza del Consiglio, Politecnico di Milano, di prossima pubblicazione presso Il Poligrafico dello Stato, Roma, 1996.

R. Camagni (a cura di), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 1996.

F. Curti e M.C. Gibelli, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1996.