

UN PIANO PER LE CITTA'

Trasformazione urbana e sviluppo sostenibile

**Materiali per una riflessione
a tutto campo**

Aprile 2012

INDICE

Premessa

1. Il patrimonio edilizio esistente: una risorsa da mettere in gioco

1.1. Lo stock esistente: il rischio obsolescenza

- 1.1.1. Una ricchezza diffusa
- 1.1.2. Una difficile eredità

1.2. Le dinamiche di contesto

- 1.2.1. Gli effetti della dispersione residenziale
- 1.2.2. Mutamenti sociali e diversificazione della condizione abitativa

1.3. Valorizzazione dell'esistente, chiave di un nuovo paradigma

- 1.3.1. Qualità e sostenibilità ambientale: la necessità di una svolta
- 1.3.2. Virtù (dimenticate) della città compatta
- 1.3.3. Risparmio energetico: ragionare in termini di risultato
- 1.3.4. Obiettivo mix sociale: diversificare l'offerta

1.4. I nodi da sciogliere

- 1.4.1. Sostituzione e densificazione: due tabù da superare
- 1.4.2. Lavorare alle diverse scale
- 1.4.3. Fattori di successo: regia pubblica ed incentivi

2. Mobilità urbana: uscire dall'invischiamento

2.1. La congestione da traffico: una patologia incurabile?

2.2. Criticità e ritardi della situazione italiana

- 2.2.1. Squilibrio modale e ritardo infrastrutturale
- 2.2.2. I pesanti riflessi sul funzionamento dei sistemi urbani

2.3. Fare sistema: infrastrutture, pianificazione, gestione

- 2.3.1. Le priorità: più trasporto pubblico e intermodalità
- 2.3.2. Le condizioni per un rilancio del trasporto collettivo
- 2.3.3. Non solo metropolitane...
- 2.3.4. Costruire attorno ai nodi della mobilità su ferro
- 2.3.5. Mobilità privata: più innovazione e più regolazione

3. Verso una riscoperta dello spazio collettivo

3.1. La crisi degli spazi pubblici

- 3.1.1. Trasformazioni urbane e abbandono degli spazi pubblici
- 3.1.2. I fattori di malessere urbano
- 3.1.3. La competizione dei nuovi “superluoghi”

3.2. I segnali di un possibile recupero di attenzione

- 3.2.1. Il rispecchiamento locale e la rivisitazione della dimensione comunitaria
- 3.2.2. Il ritorno della piazza tra vecchi bisogni e nuove proposte
- 3.2.3. Nuove offerte di città: la “scommessa” dei Centri Commerciali Naturali

3.3. Saldare la nuova spinta comunitaria con l’offerta di città

- 3.3.1. Ripartire dai quartieri e dal presidio della dimensione dell’abitare
- 3.3.2. Erodere lo spazio della città dell’auto
- 3.3.3. Progettare luoghi di forte ibridazione
- 3.3.4. Rinnovare i format urbani: le scuole

Premessa

Il presente testo, che riassume e sintetizza gli esiti di una comune attività di analisi e confronto condotta da Censis e Ance, vuole contribuire a far avanzare una riflessione a tutto campo sul tema dell'intervento sulla città esistente in relazione a tre dimensioni fondamentali: il patrimonio edilizio, le reti di mobilità urbana, lo spazio collettivo.

Quella che si vuole tratteggiare è una visione ancorata ad una lettura delle dinamiche di cambiamento della domanda sociale, ma anche attenta ai grandi obiettivi che la collettività si sta dando nella direzione di una maggiore sostenibilità dello sviluppo.

Nella convinzione che oggi le quantità in gioco e le problematiche siano tali da richiedere la definizione di priorità e l'elaborazione di strategie che riguardino l'organismo urbano nel suo complesso, il testo ha quindi l'ambizione di stimolare una discussione che rimetta al centro le città in quanto luogo decisivo dei processi di rafforzamento della coesione sociale e di accrescimento della capacità competitiva del Paese.

Reintervenire sulla parte qualitativamente più scadente del patrimonio esistente innalzandone le performances tecnologiche, ambientali ed urbanistiche, realizzare un vero riequilibrio modale che liberi lo spazio urbano dalla paralizzante morsa del traffico, riscoprire, anche in nuove forme, la dimensione socializzante dello spazio collettivo, sono sulla carta opzioni che riscuotono ampi consensi. Ma di fatto, nel nostro Paese l'attenzione per questi temi è stata in questi anni, residuale.

Tranne eccezioni interessanti ma quantitativamente limitate, occorre registrare che lo sviluppo urbano degli ultimi anni è andato in gran parte nella direzione opposta, esasperando le già preoccupanti disfunzioni del modello di crescita per proliferazione: aumento del consumo di suolo e di energia, congestione veicolare, inquinamento, banalizzazione e riduzione dello spazio collettivo.

Pur ricche di qualità in gran parte ereditate dal passato, le città italiane non sembrano riuscire a garantire alla maggioranza dei propri utenti standard adeguati, in termini di abitabilità, di qualità dei servizi urbani e degli spazi dell'abitare, né la loro attrattività appare legata alla capacità di rinnovarsi.

Per questo si tratta di ribadire la necessità di un'inversione di rotta nella direzione di una rinnovata attenzione al tema della modernizzazione

urbana. Una sfida ancora in gran parte da affrontare, che richiede peraltro il superamento di alcuni “veti” ideologici e l’adozione di una logica operativa e progettuale molto attenta alla complessità delle questioni in gioco, da quelle ambientali a quelle sociali, da quelle finanziarie a quelle normative.

Dimensioni da approfondire in una logica integrata, per far crescere quel “Progetto Città” che rappresenta, a nostro avviso, una reale priorità per la crescita e lo sviluppo sostenibile del Paese.

1. Il patrimonio edilizio esistente: una risorsa da mettere in gioco

1.1. Lo stock esistente: il rischio obsolescenza

1.1.1. Una ricchezza diffusa

Nell'analizzare la dotazione immobiliare italiana non si può non considerare anzitutto un dato di fondo: il Paese dispone di un vasto patrimonio edilizio, in gran parte fatto di case e perlopiù di proprietà delle famiglie.

Basti ricordare che secondo ricognizioni recenti dell'Agenzia del Territorio ("Gli immobili in Italia", 2011) le unità immobiliari censite al catasto nelle categorie A, B, C, D ed E sono pari a 59,1 milioni. Una dimensione senza dubbio ingente, senza contare gli immobili non registrati o quelli oggetto di interventi edilizi per i quali non è stata effettuata la registrazione.

Di questi 59 milioni di unità, solo il 7,9% non appartiene al settore residenziale. Infatti nel 56,0% dei casi si tratta di abitazioni mentre un ulteriore 36,0% è costituito da loro pertinenze (cantine e locali di deposito, box e posti auto)(fig. 1).

Peraltro, per quanto concerne gli immobili residenziali, la distribuzione della proprietà tra persone fisiche e persone non fisiche è nettamente a favore delle prime che detengono infatti, il 91% delle abitazioni e l'87,5% delle pertinenze (fig. 2).

Un dato che in fondo non stupisce: la casa è sempre stata un tema molto sentito dalle famiglie italiane che in passato hanno indirizzato ad essa gran parte dei loro risparmi. La progressiva crescita del benessere delle famiglie è stata accompagnata, anche per effetto delle politiche pubbliche, da una diffusione della proprietà immobiliare che, fatta eccezione per la Spagna, non ha avuto uguali in Europa.

Ciò è ancora vero benché nella maggior parte dei paesi europei a partire dagli anni '80 si sia verificato un progressivo e generale riorientamento delle politiche, improntato ad un significativo ridimensionamento dell'intervento pubblico, sempre meno centrato sull'impegno diretto dello Stato a costruire un'offerta abitativa, e sempre più diretto a sostenere il progressivo espandersi dell'accesso all'abitazione in proprietà (fig. 3).

Patrimonializzazione segnata anche da una forte stanzialità delle famiglie: a fronte di una media di 21 anni, nello stock in proprietà il numero di anni medio di permanenza della famiglia nella stessa abitazione è di ben 24 anni, che salgono a 27 nei casi di usufrutto (fig. 4).

Gli immobili rappresentano peraltro la principale componente della ricchezza familiare. Secondo la Banca d'Italia, alla fine del 2009 la ricchezza in abitazioni detenuta dalle famiglie italiane ammontava a circa 4.800 miliardi di euro, corrispondenti a circa 200.000 euro in media per famiglia.

1.1.2. Una difficile eredità

Questa ricchezza diffusa, che rappresenta senza dubbio un fattore positivo per il Paese, rischia tuttavia di perdere valore nel tempo, dato che il patrimonio residenziale esistente è stato in buona parte costruito rapidamente nell'arco di 25-30 anni, cioè negli anni della ricostruzione e poi del boom edilizio spesso con disegni urbanistici poveri, caratteristiche architettoniche e costruttive sovente di scarsa qualità, carenza di reti infrastrutturali.

Si tratta di un dato che ci distingue da paesi come Francia e Regno Unito che hanno conosciuto un forte sviluppo urbano già nell'Ottocento e nei primi del Novecento. Da questo punto di vista, un po' paradossalmente, si può dire che le nostre città, pur conservando più di altre un cuore "antico" ad alta stratificazione, il centro storico, sono relativamente "giovani": si sono sviluppate cioè soprattutto negli anni del secondo dopoguerra, anni in cui, a fronte di una popolazione urbana in forte crescita, è stato tumultuosamente realizzato un vasto patrimonio abitativo in tempi molto ristretti.

In questo quadro, fatta eccezione per la Germania che in relazione alle enormi distruzioni belliche ha dovuto ricostruire gran parte delle proprie città, il nostro paese con 10 milioni di abitazioni realizzate tra il 1946 ed il 1971 (il 36,8% del totale al Censimento 2001) è in cima alla classifica europea per quota del patrimonio realizzato negli anni '50 e '60.

Un dato che caratterizza in particolare le principali città italiane: la percentuale di abitazioni realizzate nel secondo dopoguerra rappresenta in molte di queste oltre il 50% del patrimonio (fig. 5).

All'interno di questo vasto stock esistono naturalmente tipologie insediative tra loro diverse, quali:

- i complessi di edilizia sociale pubblica, spesso dotati di un disegno unitario ma penalizzati da un'edilizia a basso costo e da scarsi livelli di manutenzione;
- i grandi quartieri della speculazione edilizia, sovente caratterizzati da densità edilizie elevatissime e dalla forte carenza di spazi pubblici e verdi;
- gli insediamenti abusivi (a Roma e nel sud del Paese) caratterizzati da reti stradali e tecnologiche inadeguate, e da un disegno urbanistico povero. Un fenomeno di vaste proporzioni in quegli anni: secondo le indagini relative alla prima sanatoria edilizia (anni compresi tra il 1942 e il 1983), si tratta di 2,5 milioni di alloggi interamente abusivi, pari a circa 7,5 milioni di stanze edificate (ma già all'epoca alcune valutazioni ritenevano che, scontando una quota fisiologica di mancata adesione alla sanatoria, i dati più realistici dell'abusivismo edilizio riguardavano 3,2 milioni di alloggi interamente abusivi).
- un vasto stock di seconde case (3,5 milioni), collocate soprattutto nelle aree costiere.

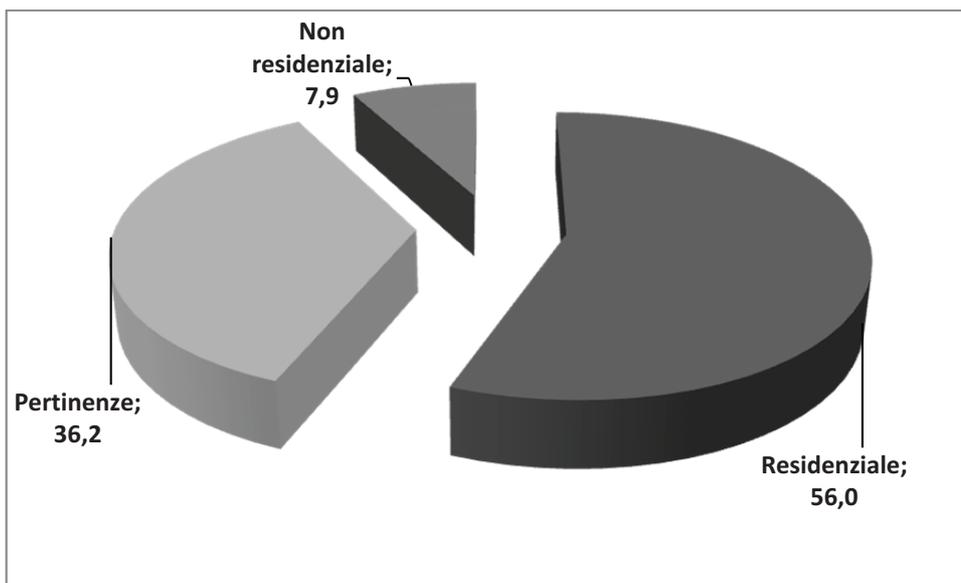
Si tratta evidentemente di quantità in gioco enormi: gli ambiti urbani suscettibili di riqualificazione hanno estensioni tali da non poter essere metabolizzabili nell'arco di una sola generazione, richiedono tempi lunghi, la definizione di priorità e la presenza di strategie che riguardino l'organismo urbano nel suo complesso.

Per le modalità con cui è stato realizzato, il patrimonio esistente non solo non rispetta quelle qualità tecnologiche che oggi richieste ad un immobile, ma, in ragione della sua avanzata obsolescenza, rischia di perdere parte del suo valore. La quota di edifici con più di 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione e/o di sostituzione di gran parte dei componenti edilizi dei fabbricati (pena la caduta stessa del loro grado di efficienza strutturale e funzionale), sta crescendo progressivamente: basti ricordare che oggi quasi il 55% delle famiglie occupa un alloggio realizzato prima del 1971 (fig. 6).

Peraltro va ricordato che fino a metà degli anni '70 in Italia non è stata varata alcuna norma relativa al risparmio energetico, e che gli edifici rappresentano una voce importante del consumo di energia ed una delle principali cause di spreco. Nel 2009 il 35,2% dell'energia impiegata in Italia è stata destinata agli usi civili legati agli edifici (riscaldamento, luce, acqua

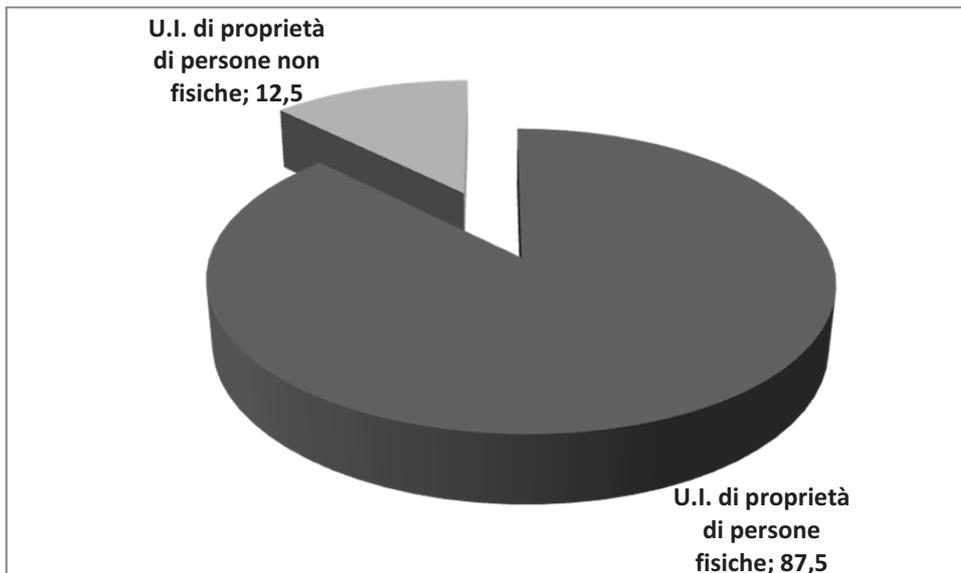
calda, energia per cucinare): è un volume stimabile in 46,9 milioni di tonnellate di petrolio equivalente.

Fig. 1 - Patrimonio edilizio registrato al Catasto per tipologia funzionale (val.%)



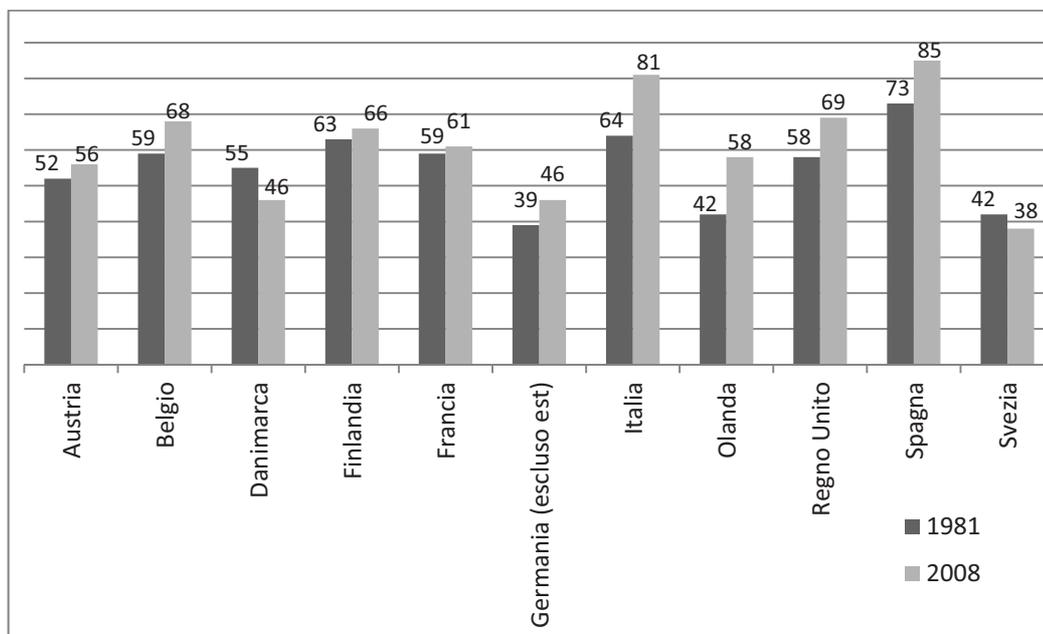
Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia del Territorio, 2011

Fig. 2 - Patrimonio edilizio registrato al Catasto per tipologia di proprietario (val.%)



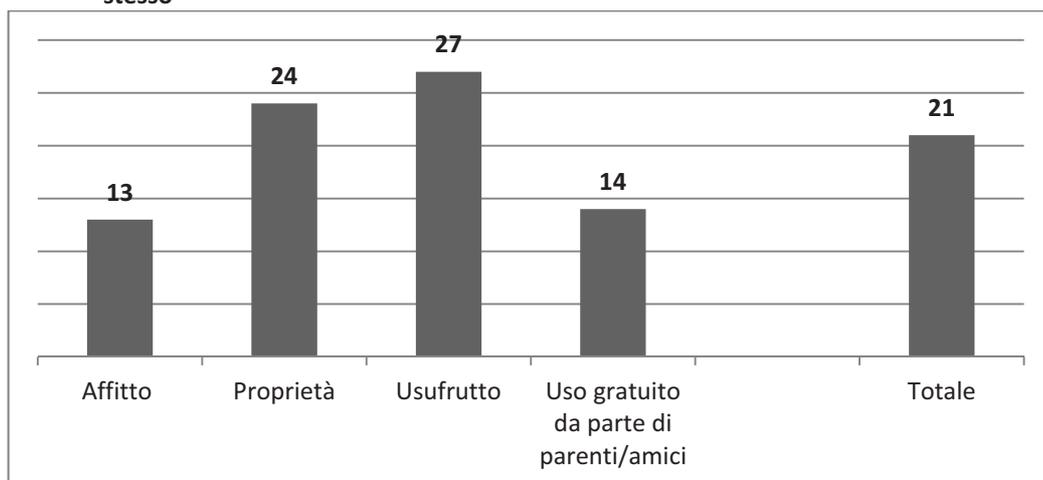
Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia del Territorio, 2011

Fig. 3 - Quota di abitazioni godute in proprietà o in usufrutto gratuito in alcuni paesi europei: confronto 1981-2008



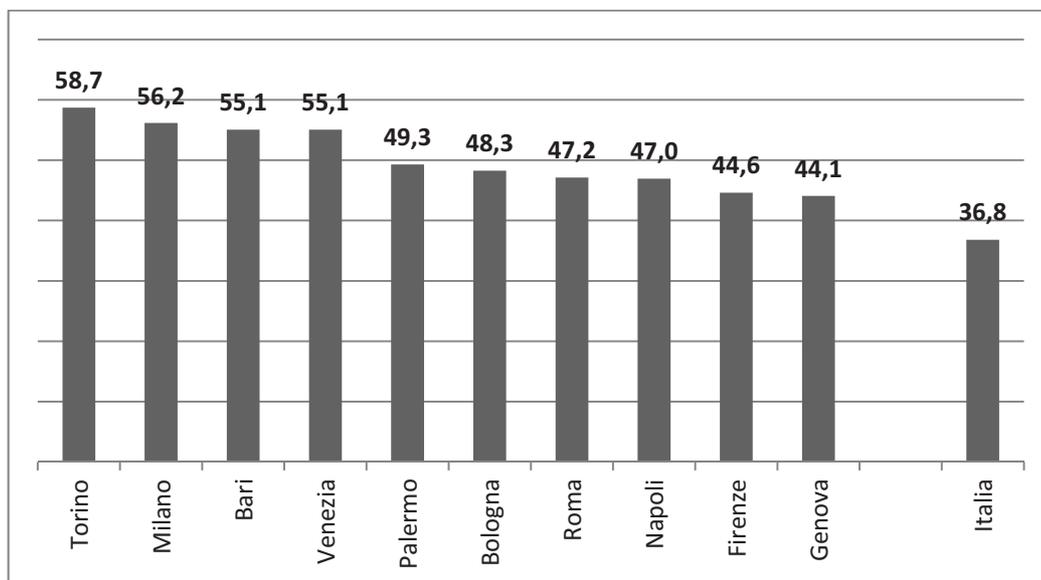
Fonte: elaborazione Censis su dati Housing Statistics in the EU 2010

Fig. 4 - Numero di anni medi di permanenza nell'alloggio per titolo di godimento dello stesso



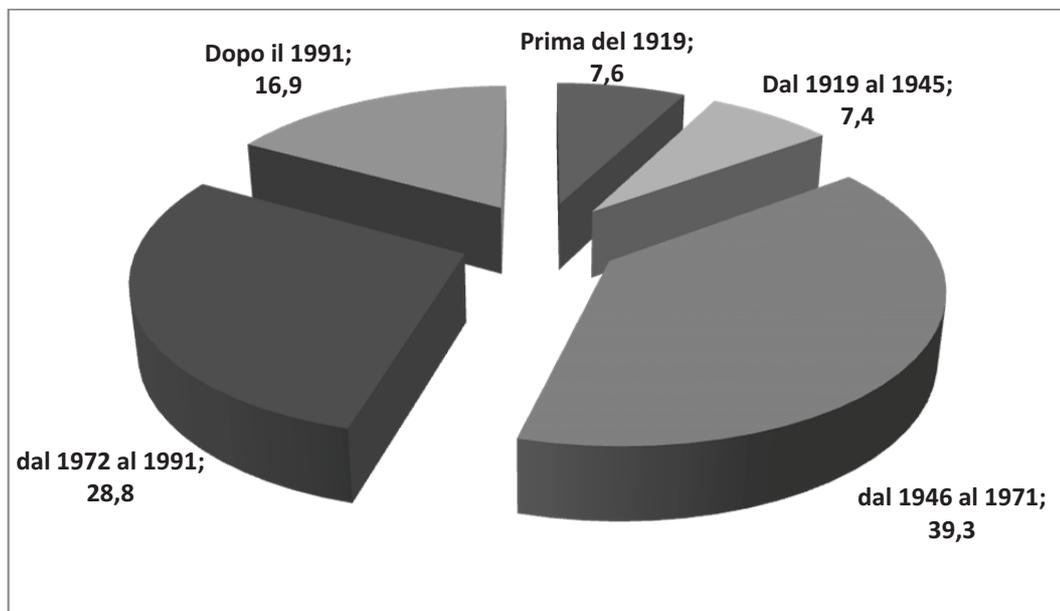
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, "I consumi delle famiglie 2009"

Fig. 5 - Quota percentuale di abitazioni realizzate tra il 1946 ed il 1971 nelle principali città italiane sullo stock registrato al Censimento 2001



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 6 – Famiglie per epoca di costruzione dell’edificio in cui risiedono



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat "I consumi delle famiglie, 2009"

1.2. Le dinamiche di contesto

Per comprendere il ruolo futuro del patrimonio edilizio esistente, ed in particolare di quello che costituisce la città compatta frutto della ricostruzione e degli anni della grande espansione urbana degli anni '50 e '60, vanno considerate a fondo due grandi dinamiche di trasformazione:

- da un lato i processi territoriali legati alla dispersione residenziale che hanno interessato soprattutto le grandi città;
- dall'altro i processi di diversificazione della composizione sociale e di frammentazione della domanda abitativa.

1.2.1. *Gli effetti della dispersione residenziale*

Il patrimonio realizzato soprattutto negli anni '50 e '60 per dare risposta alla domanda abitativa della fase dell'inurbamento costituisce il tessuto principale delle vecchie periferie urbane, che per una lunga fase sono state caratterizzate da alte densità abitative e da una generale carenza di servizi ed infrastrutture.

Oggi il quadro è in gran parte mutato, dato che quelle vecchie periferie, ormai parte integrante della cosiddetta "città consolidata", hanno almeno parzialmente colmato il gap: si pensi nel caso delle grandi città, alla realizzazione, certo tardiva rispetto alle altre città europee, delle linee di metropolitana. Inoltre, in relazione alla notevole estensione degli ambiti urbani, la loro posizione è divenuta assai meno periferica, e la qualità generale dell'ambiente di vita è in parte migliorata.

Ciò ha fatto sì che in molti casi i relativi valori immobiliari hanno subito un forte incremento, mentre, anche per effetto dei processi di invecchiamento, la loro densità abitativa è diminuita.

A mutare il ruolo delle vecchie periferie hanno contribuito i processi di redistribuzione della popolazione a scala metropolitana.

Se si considerano le dinamiche demografiche delle grandi città italiane negli ultimi due decenni (1991-2011), si nota come il saldo positivo di 1,05 milioni di abitanti sia la risultante di una perdita di popolazione di 395mila abitanti nei capoluoghi, cui ha corrisposto un incremento di ben 1,45 milioni di residenti nei comuni esterni, cioè nel resto della provincia. Una

fenomenologia che si riscontra in tutte le maggiori città, ad eccezione di Genova, dove pesa il declino demografico del capoluogo (fig. 7).

Considerando un intervallo temporale più recente (2001-2011, fig. 8), si nota il parziale recupero di popolazione nei comuni capoluogo del centro-nord, determinato unicamente da un saldo migratorio positivo legato all'apporto dell'immigrazione. Tuttavia resta forte il differenziale di crescita demografica con i comuni dell'hinterland, che a fronte di una generale pressione della domanda residenziale, sono stati quelli che hanno assorbito maggiormente nuova popolazione.

In sostanza nelle grandi aree urbane l'esistenza di una offerta abitativa quasi unicamente fondata sulla casa in proprietà e sempre meno accessibile dalle fasce medio-basse, e più in generale l'assenza di politiche volte a trattenere popolazione, ha alimentato un esodo continuo verso le prime ed ormai soprattutto le seconde e terze cinture urbane, dove i valori immobiliari sono più accessibili.

Questo processo di redistribuzione residenziale ha peraltro alimentato in gran parte l'esplosione del pendolarismo quotidiano verso le città, che continuano a concentrare gran parte dei posti di lavoro soprattutto nei servizi. Il Censis ha misurato le dimensioni di questo fenomeno, decisamente impressionanti: in Italia dal 2001 al 2007 il numero di coloro che si spostano quotidianamente per lavoro/studio al di fuori del proprio comune è passato infatti da 9,6 a 13,1 milioni. Una mobilità di scala metropolitana che rimane fortemente legata, anche per gli spostamenti sistematici, all'uso del mezzo privato, soprattutto per i residenti dei comuni esterni al comune centrale capoluogo. In questo caso la scelta dell'auto riguarda addirittura i $\frac{3}{4}$ degli spostamenti quotidiani per lavoro.

Se si guarda al caso romano si nota ad esempio come in anni recenti (periodo 2001-2009):

- la città consolidata esterna alla città storica ma dentro l'anello ferroviario, cioè al momento probabilmente la zona maggiormente servita dalla rete dei trasporti, ha perso circa 22mila abitanti (-6%);
- l'area esterna all'anello ferroviario e compresa all'interno del raccordo anulare, cioè la gran parte della periferia storica, ha registrato una perdita di oltre 100mila abitanti, con un decremento pari a circa il 6%;
- infine l'area esterna al Gra, la periferia ancora in formazione, è cresciuta nello stesso periodo di oltre 170mila abitanti (una dimensione maggiore

della popolazione di Reggio Emilia), registrando un incremento rilevantisimo, pari a circa il 30%.

Nel frattempo i comuni confinanti a nord con quello di Roma, ben più lontani e mal collegati con il centro città, sono cresciuti del 20%.

La composizione sociale delle diverse zone riflette inevitabilmente queste dinamiche: la percentuale di anziani decresce spostandosi all'esterno, verso le aree meno servite e con valori immobiliari meno elevati, e simmetricamente aumenta la quota della fascia di età 0-14 anni.

Di fatto il modello espansivo basato sul consumo di suolo è rimasto dominante. Aniché trasformare le aree interne già urbanizzate si è costruito soprattutto nei comuni esterni, dove i piani urbanistici erano più permissivi, i costi delle aree più bassi, con tipologie edilizie più vicine ai desideri dell'utenza.

E' mancata la città, certamente, anche perché le difficoltà procedurali e operative hanno finora bloccato la ripianificazione e trasformazione dei tessuti urbani esistenti.

Lo spreco di suolo degli ultimi decenni testimonia l'inadeguatezza di questo modello. Se gli anni di più rapida dilatazione delle città italiane sono stati quelli del dopoguerra e del boom economico, in cui il forte inurbamento e il conseguente fabbisogno abitativo hanno determinato la rapida urbanizzazione di vaste aree agricole intorno alle città storiche, in anni recenti, pur in presenza di una spinta demografica di profilo diverso, il consumo di suolo ha ripreso a crescere in modo rilevante.

La città contemporanea si è dimostrata grande divoratrice di spazi: ciò sia in relazione al fenomeno dello *sprawl* urbano, con gli insediamenti residenziali a bassa densità della cosiddetta "città diffusa", sia in relazione alle mega-strutture per il consumo e l'intrattenimento di massa.

Si è realizzata una nuova offerta abitativa quantitativamente rilevante e quasi unicamente in proprietà, legata in parte a reali fattori di domanda: il forte incremento del numero delle famiglie e degli stranieri, la ricerca di migliori condizioni abitative, l'espansione di un'economia dei servizi a forte carattere urbano.

L'innalzamento dei valori immobiliari nelle aree centrali, caratterizzate da migliore qualità dell'ambiente urbano e dei servizi, e da un più elevato livello di accessibilità, ha alimentato un ulteriore esodo di popolazione verso i comuni esterni. Comuni caratterizzati da un'ampia offerta di nuova

edilizia residenziale (basata su tipologie a bassa densità) a prezzi più accessibili. Di qui i processi di dispersione insediativa tipici della città diffusa, che hanno prodotto un ulteriore consumo di suolo agricolo.

Sull'entità del fenomeno permane una notevole carenza informativa, sebbene i pochi studi approfonditi in grado di identificare i reali termini quantitativi di questo processo siano estremamente preoccupanti.

La mancanza di dati ufficiali forniti con adeguata periodicità all'elaborazione statistica limita anche la possibilità di valutare gli effetti di piani e normative. In ogni caso secondo stime del Censis in Italia nel periodo 2001-2010 il consumo medio di suolo vergine per nuovi insediamenti (non più riconvertibile una volta sigillato e impermeabilizzato dagli usi urbani), è stato in media pari a 53,2 ha/giorno, cioè 194 Km² l'anno, al netto dello spazio consumato per infrastrutture ed altre attrezzature (centrali energetiche, discariche, cave ecc.) (fig. 9).

L'andamento del consumo di suolo appare legato, più che alle dinamiche demografiche, al volume degli investimenti in costruzioni e alle scelte della pianificazione urbanistica ed edilizia. Ed infatti, quando il consumo di suolo è diminuito, come nella recente crisi, ciò è avvenuto sostanzialmente per effetto della congiuntura negativa, e non per un indirizzo legislativo e di governo.

1.2.2. Mutamenti sociali e diversificazione della condizione abitativa

Ragionare su come preservare il valore e la funzione del patrimonio abitativo esistente richiede di considerare anche i cambiamenti dell'utenza di tale stock, cioè del corpo sociale.

I termini tradizionali con cui veniva considerato il fabbisogno sono da tempo superati, dato che la condizione abitativa appare frammentata, e si sta sempre più differenziando in relazione ad alcuni fondamentali fattori di mutamento della composizione sociale. Al riguardo la tabella 1 riporta la variazione 2001-2011 di alcuni indicatori demografici delle principali città italiane. In particolare a condizionare l'articolazione del quadro è:

- il costante aumento del numero di famiglie (più sensibile di quello della popolazione) e la loro progressiva diminuzione dimensionale, unitamente all'invecchiamento della popolazione e alla crescente condizione di solitudine abitativa;

- l'invecchiamento della popolazione, con un peso crescente della fascia di età più anziana;
- la crescente presenza di famiglie straniere, specie nelle città del centro-nord, in cerca di radicamento e quindi di una sistemazione abitativa.

Il primo fattore che ha conseguenze rilevanti sull'utilizzo del patrimonio è la dinamica delle famiglie, che si frammentano, si moltiplicano e contemporaneamente si riducono in termini dimensionali. Dal 2004 al 2010 il numero di famiglie ha avuto un incremento dell'8,9% mentre nello stesso periodo la popolazione è cresciuta del 4,2%.

Di pari passo è continuato a diminuire il numero medio dei componenti. Dal 2001 al 2011 siamo scesi da 2,6 a 2,4 componenti in media a livello nazionale. Si tratta di una dinamica che non conosce battute d'arresto e che in alcune aree è già molto avanzata (in Liguria siamo già arrivati a 2,0 componenti, in città come Bologna siamo ben sotto questa soglia). In particolare prosegue la crescita delle famiglie senza nuclei, prevalentemente costituite da una sola persona, e la diminuzione dell'ammontare complessivo delle coppie con figli.

Un secondo fattore rilevante di modificazione della composizione sociale è l'invecchiamento della popolazione che, pur a fronte di un importante apporto demografico fornito dall'immigrazione, appare costante: come mostra il grafico di figura 10 negli ultimi dieci anni (2001-2011) si è registrato il sorpasso della classe di età con più di 65 anni su quella 18-34 anni, quella cioè corrispondente, almeno teoricamente, all'età di ingresso nel mondo del lavoro ed anche di conquista di una propria autonomia abitativa.

Cresce in generale la quota di persone che vivono da sole: tra il 2003 ed il 2008 si è passati dal 25% al 27%. Ciò peraltro pone un tema di funzionalità del patrimonio residenziale italiano, che è composto da abitazioni che in media hanno dimensioni non piccole (114 mq).

Proprio la crescita del numero di famiglie e la forte riduzione del numero medio di componenti determina oggi nelle città, cioè nei luoghi della massima "tensione abitativa", un sostanziale paradosso: da un lato fabbisogni abitativi insoddisfatti (si pensi ai giovani e agli immigrati), dall'altro condizioni di sottoaffollamento del patrimonio, con una quota rilevante di persone anziane che vivono da sole in alloggi sovradimensionati e privi di servizi adeguati.

Altro fattore rilevante di differenziazione della condizione abitativa è la cittadinanza. In pochi anni la presenza degli immigrati è praticamente raddoppiata (in città come Torino e Napoli), raggiungendo in alcuni casi quote percentuali sulla popolazione molto rilevanti: a Milano la comunità straniera rappresenta oggi il 15% della popolazione residente.

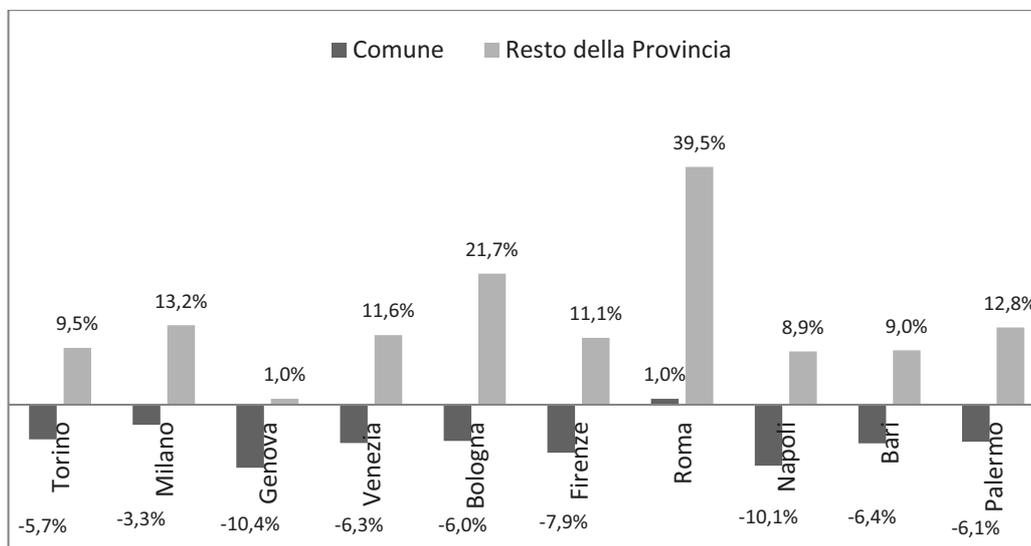
Se in generale la presenza dei cittadini stranieri immigrati è cresciuta in modo rilevantissimo, permane e anzi si accentua uno squilibrio geografico marcato, legato alla maggiore appetibilità dell'offerta lavorativa delle regioni del nord. Di contro le regioni e le città del sud assolvono soprattutto al ruolo di territorio di ingresso, tappa iniziale di un percorso migratorio che ha come destinazione finale altre regioni italiane o altri paesi europei.

In Italia, ben più che in altri paesi europei con una più lunga esperienza di immigrazione, il profilo della condizione abitativa tra italiani e stranieri residenti è radicalmente distante. In particolare la maggioranza delle famiglie con stranieri vive in affitto o subaffitto (58,7 %, contro il 16% delle famiglie composte solamente da italiani), e il 23,1 % vive in abitazioni di proprietà (contro il 71,6% delle famiglie italiane). Quasi una famiglia su cinque dispone dell'alloggio in uso gratuito o usufrutto (contro il 12,5%), messo a disposizione dal datore di lavoro in oltre il 60 per cento dei casi.

Finora la condizione abitativa degli stranieri è stata connotata da elevata precarietà: le famiglie con stranieri si trovano infatti più spesso in condizioni di grave deprivazione abitativa, abitando talvolta in condizioni di sovraffollamento la parte più degradata dello stock, quella con problemi gravi di inadeguatezza funzionale.

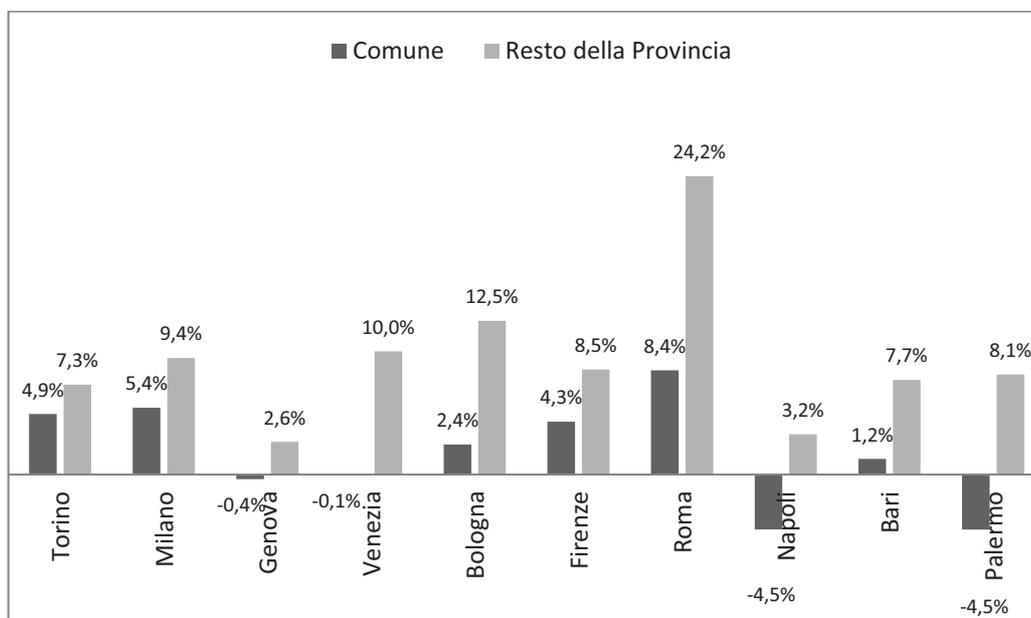
Il recupero della piena funzionalità del patrimonio esistente rimanda quindi anche ad un processo di miglioramento sostanziale delle condizioni abitative degli stranieri residenti in Italia.

Fig. 7 - Confronto tra variazione 1991-2011 della popolazione residente nei comuni capoluogo e nel resto della provincia nelle principali città italiane (val. %)



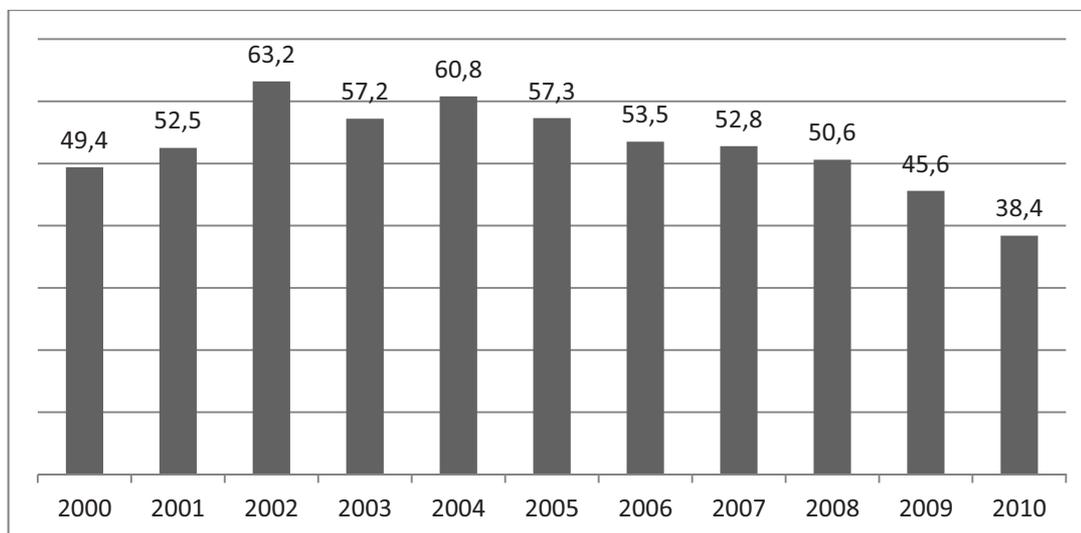
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 8 - Confronto tra variazione 2001-2011 della popolazione residente nei comuni capoluogo e nel resto della provincia nelle principali città italiane (val. %)



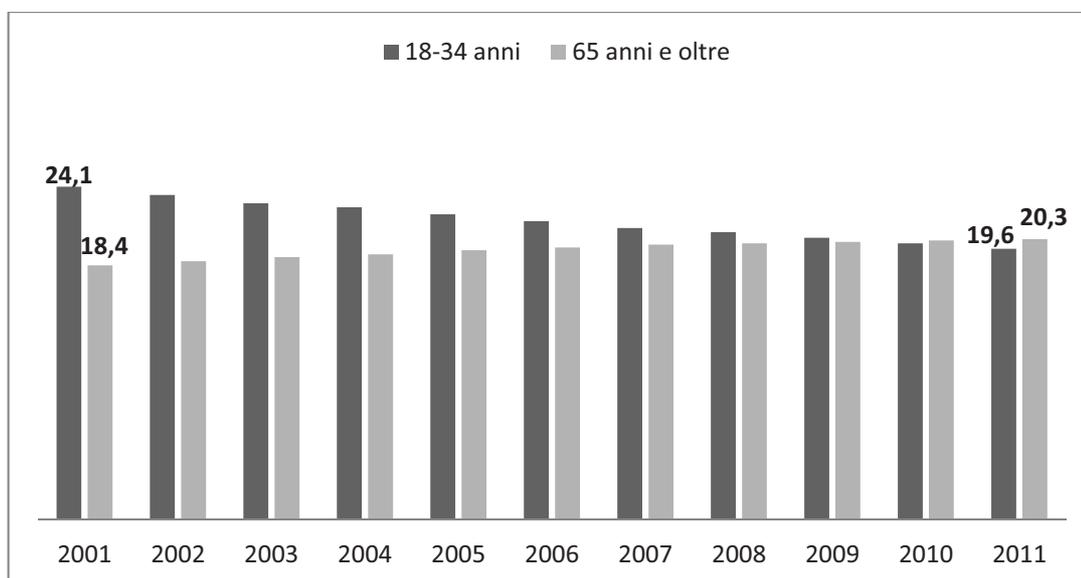
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 9 - Stima dell'andamento del consumo medio di suolo (in ettari/giorno) nel periodo 2000-2010 in Italia al netto delle infrastrutture



Fonte: Censis, 2011

Fig. 10 – Andamento 2001-2011 delle classi di età 18-34 anni e 65 anni ed oltre (val.%)



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tab. 1 - Variazione 1991-2011 di alcuni indicatori demografici delle principali città italiane

	N. componenti per famiglia		Quota popolazione con 65 anni e più (val.%)		Quota stranieri residenti (val.%)	
	1991	2011	1991	2011	1992	2011
Torino	2,30	2,17	16,8%	22,3%	1,3%	14,1%
Genova	2,40	2,20	21,2%	25,6%	1,4%	8,3%
Milano	2,30	2,11	18,2%	22,8%	3,9%	16,4%
Venezia	2,60	2,30	18,8%	23,8%	0,8%	10,8%
Bologna	2,30	2,06	23,4%	26,6%	1,5%	12,7%
Firenze	2,40	2,19	22,0%	25,6%	2,5%	13,5%
Roma	2,70	2,42	14,6%	19,0%	3,1%	10,7%
Napoli	3,40	2,96	12,6%	15,6%	0,6%	3,1%
Bari	3,10	2,82	12,2%	17,2%	0,7%	2,8%
Palermo	3,20	2,92	11,4%	14,7%	1,5%	3,1%
Italia	2,83	2,59	15,3%	18,7%	0,5%	7,5%

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

1.3. Valorizzazione dell'esistente, chiave di un nuovo paradigma

1.3.1. Qualità e sostenibilità ambientale: la necessità di una svolta

Sul fronte della riconversione del patrimonio esistente anche in Italia non siamo all'anno zero: soprattutto nelle città del nord, la grande opportunità offerta dalla riconversione delle aree produttive o di servizio dismesse o liberate dai trasferimenti di attività, negli ultimi decenni è stata in parte colta, insediando nuove funzioni necessarie allo sviluppo urbano senza incidere sui tessuti storici e senza produrre ulteriore consumo di suolo.

Naturalmente non mancano le criticità (a cominciare dal tema dei costi di bonifica), ma sulle aree industriali dismesse esiste un'accumulazione di esperienze importanti. Certamente assai meno esplorato è invece il terreno relativo alla trasformazione del patrimonio abitativo esistente. Finora anche grazie a politiche di natura fiscale, ci si è limitati ad interventi su singoli immobili e di portata limitata.

Ma se è vero che, anche in relazione alla crisi economica globale, sta gradualmente crescendo l'allarme per il consumo delle risorse fisiche (dall'acqua al suolo), per lo spreco energetico, per la crescente ingovernabilità dei sistemi di mobilità, si può dire che ciò rappresenta una spinta rilevante ad imprimere una inversione di rotta radicale nel modo di concepire il rapporto con la risorsa territoriale, nella direzione di una forte e condivisa attenzione alla sostenibilità dello sviluppo.

Un vero e proprio cambio di paradigma si rende necessario se si vuole realizzare una effettiva inversione di tendenza. Dal punto di vista dello sviluppo insediativo l'opzione di fondo non può che essere quella di guardare al patrimonio esistente come una grande risorsa oggi mal utilizzata che richiede un recupero di qualità e di funzionalità con particolare attenzione al risparmio energetico, al contenimento del consumo di suolo e alla necessità di dare risposta alla nuova domanda abitativa.

1.3.2. Virtù (dimenticate) della città compatta

Un grande obiettivo legato alle politiche di sostenibilità è quello di fermare la corsa al consumo di nuovo suolo e quindi all'espansione incontrollata delle aree urbanizzate, in zone impossibili da servire con il trasporto collettivo.

Per ridurre tale consumo due sono le opzioni di fondo che devono essere prese in considerazione: puntare da un lato sulla densità, su tessuti urbani compatti, e dall'altra sul riutilizzo dei terreni già infrastrutturati ma oggi sottoutilizzati o abbandonati.

Se il nuovo paradigma è quello di costruire sul costruito valorizzando gli investimenti collettivi già effettuati sulle reti di mobilità e sui servizi, ne deriva che la logica da seguire è quella di reinvestire sui siti dimessi, sui quartieri obsoleti, indirizzando su tali aree anche gli interventi finalizzati a dare risposta alla nuova domanda abitativa.

Quella della compattezza dei tessuti urbani rappresenta ormai una scelta necessaria, dato che le diseconomie della dispersione sono rilevanti sia in termini ambientali che di mobilità. E' ormai convinzione comune che lo *sprawl* sia causa di gravissimi sprechi: rende obbligatorio l'impiego quotidiano dell'automobile, provoca un aumento parossistico del traffico, dei consumi energetici, della proliferazione di strade che a loro volta aumentano il consumo di suolo, aggrava l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, incide negativamente sull'impiego del tempo delle persone, riduce la coesione sociale.

L'opzione di fondo, che è propria delle posizioni più avanzate in Europa come quella dell'Urban Task Force di Richard Rogers nel Regno Unito (la Commissione chiamata ad affrontare il declino dei quartieri e il problema dello *sprawl*) è quella di privilegiare il "costruire sul costruito" aderendo al principio del riuso dei *brownfield*, cioè delle aree già urbanizzate, anziché edificare su spazi liberi (*greenfield*). Secondo tale ricetta è essenziale mantenere la *green belt* intorno alle città ed aumentare le densità attorno ai nodi del trasporto pubblico, sul quale bisogna investire molto di più.

Da tempo altri paesi hanno ritenuto necessario contrastare lo spreco di territorio, indirizzando l'attività edilizia verso il riuso di suolo già urbanizzato. La Germania, in particolare, si è distinta per aver fissato un obiettivo a livello nazionale di contenimento dei consumi di suolo per il 2020. Anche alcune città italiane stanno orientando i loro strumenti urbanistici in questa direzione.

1.3.3. Risparmio energetico: ragionare in termini di risultato

Con riferimento a quella parte dello stock edilizio realizzato con materiali e tecnologie obsoleti, le possibilità di un salto di qualità sono rilevanti, a cominciare da un tema oggi centrale quale quello energetico.

Il settore dell'edilizia presenta infatti, insieme a quello dei trasporti, il potenziale più alto di risparmio e da esso può venire un contributo importante per raggiungere gli obiettivi posti dal Protocollo di Kyoto.

Esistono grandi opportunità di intervento, con promettenti ricadute, se si tiene conto che il 65% degli edifici è stato realizzato anteriormente all'entrata in vigore dei primi provvedimenti sull'efficienza energetica (che risalgono al 1976), e non presenta quindi alcun tipo di accorgimento al riguardo.

Basti ricordare che oggi un'abitazione con trenta anni di età consuma in media 180-200 kWh/mq/anno e che un edificio nuovo realizzato in classe C (che oggi è lo standard minimo nelle nuove costruzioni) consuma in media tra 30 e 50 kWh/mq/anno e si ha idea di quanto rilevante sia il potenziale di risparmio che caratterizza il patrimonio edilizio più energivoro. Al riguardo, secondo l'Enea attraverso l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio italiano si potrebbero ridurre le emissioni di CO₂ addirittura del 45%.

Finora le riqualificazioni energetiche incentivate con la detrazione Irpef del 55% sono state condizionate non tanto dalla loro efficacia sotto il profilo del risparmio energetico, quanto dalla semplicità di esecuzione e del costo dell'intervento (la maggior parte delle pratiche ricevute riguarda interventi elementari come la sostituzione degli infissi).

Guardando al futuro e considerando i processi di obsolescenza del patrimonio sarebbe importante ragionare piuttosto in termini di performances: fissare cioè delle prestazioni minime (in termini energetici) da conseguire anche per il patrimonio esistente.

In una fase storica in cui la riduzione della dipendenza dalle fonti fossili non può che rappresentare un grande obiettivo collettivo, accanto agli investimenti nelle fonti alternative occorre puntare con decisione sulla carta del risparmio energetico. E in questa direzione la riconversione del patrimonio esistente rappresenta una delle poche strade percorribili, ed un interessante fattore di rilancio occupazionale.

1.3.4. Obiettivo mix sociale: diversificare l'offerta

Reintervenire sulle parti della città esistente connotate da bassa qualità tecnologica, architettonica e funzionale, può essere una grande opportunità per dare risposte più efficaci alla domanda abitativa, la cui crescita è in gran parte legata all'incremento del numero di famiglie.

A fronte di una forte articolazione e differenziazione della domanda, la direzione giusta è quella di lavorare sulle condizioni per un migliore utilizzo dello stock abitativo (ricordando che vi è un grande patrimonio sfitto e sottoutilizzato da reimmettere in circolazione) e per una maggiore diversificazione dell'offerta. Una diversificazione che deve riguardare anzitutto:

- i costi dell'abitare, per dare la possibilità alle famiglie, in base alle proprie disponibilità, di trovare la giusta soluzione e di poter intraprendere nel tempo delle vere "carriere abitative" dalla casa a basso costo in su;
- le tipologie edilizie, in funzione delle variegata esigenze e dei mutamenti sociali: in generale oggi servono case più piccole che in passato, dato che il profilo delle famiglie è cambiato, ma pensate diversamente, con ad esempio alcuni servizi comuni.

Servono insomma politiche diversificate, flessibili, articolate sul territorio, in grado di rispondere a diversi tipi di bisogno e necessariamente basate su un sistema di operatori più ampio.

L'obiettivo è anche quello, perseguito peraltro da tutte le esperienze più avanzate, di favorire all'interno delle città una composizione maggiormente mista, invertendo pericolosi processi di polarizzazione sociale (ricchi-poveri, giovani-vecchi, italiani-stranieri). Ciò si traduce necessariamente in un ampliamento dell'articolazione dell'offerta, introducendo alloggi pensati per diverse categorie di utenze, con un forte mix tra proprietà ed affitto.

Una riflessione deve riguardare anche la dimensione degli alloggi: la possibilità di frazionare il patrimonio esistente articolando l'offerta con alloggi di taglio piccolo, più rispondenti all'evoluzione della domanda e della struttura familiare.

Vanno peraltro in questa direzione i più recenti interventi di social housing in fase di lancio in Italia, che si caratterizzano proprio per la ricerca di una composizione sociale articolata e di tagli degli alloggi diversificati, con forte presenza di case di taglio minimo.

1.4. I nodi da sciogliere

Con riferimento alle condizioni operative del nostro Paese i nodi critici per un salto di scala e di qualità, cioè per una incisiva trasformazione qualitativa degli ambiti più degradati e di bassa qualità delle nostre città, sono tuttavia numerosi e in gran parte noti.

In sostanza questi rimandano a:

- una resistenza culturale (che ha certamente ragioni storiche facilmente rintracciabili) a considerare la possibilità di una trasformazione radicale dei tessuti urbani anche quando questi sono l'esito di uno sviluppo di bassa qualità;
- le difficoltà a recepire le recenti innovazioni apportate alla normativa urbanistica che hanno introdotto la possibilità di intervenire nello sviluppo urbano anche mediante sostituzione dei tessuti obsoleti;
- la sostanziale debolezza della pianificazione di area vasta che lascia spazio talvolta ad incoerenze significative nelle previsioni insediative dei piani locali (come ad esempio tra le previsioni del comune capoluogo e la pianificazione dei comuni contermini);
- una debole capacità di regia da parte delle amministrazioni pubbliche, che si traduce anche nella difficoltà a gestire operazioni di elevata complessità che richiedono la capacità di mediazione tra gli interessi e di interlocuzione credibile sia con gli abitanti che con gli investitori-imprenditori;
- una proprietà edilizia fortemente frazionata, con una debole presenza di grandi investitori istituzionali (e comunque assai minore che in passato, a seguito delle dismissioni) che rende estremamente complesso il montaggio di operazioni che coinvolgono un elevato numero di soggetti.

Si tratta di ragioni note, che hanno finora inciso negativamente sulla capacità di riqualificare i tessuti urbani più dequalificati, ma che vanno superate tenendo conto della notevolissima portata delle questioni in gioco che riguardano non solo la funzionalità ed attrattività delle nostre città, la loro coesione sociale, ma anche tematiche di grande rilevanza sul fronte della tenuta e sostenibilità complessiva del sistema.

Ci misuriamo in prospettiva con criticità importanti che sono destinate a diventare i temi di lavoro centrali per la modernizzazione sostenibile delle nostre città: la questione energetica, la questione della mobilità, la questione della sicurezza.

Temi rispetto ai quali reintervenire sul patrimonio puntando sulla qualità significa produrre benefici sociali diffusi e ridurre quelle esternalità negative che si traducono già oggi in pesanti costi sociali.

Ma per attuare questa fondamentale inversione di tendenza occorre che esistano sia le condizioni “culturali” che quelle operative che rendono possibile la reale attuazione di una strategia di trasformazione della cosiddetta “città da rottamare”.

Il rischio, se il sistema di veti incrociati e la debolezza del quadro procedurale continueranno a costituire un ostacolo insormontabile per dare risposte efficaci alle tante domande emergenti, sarà da un Lato quello di una disordinata quanto insostenibile proliferazione delle aree esterne a bassa accessibilità, e dall'altro l'aggravarsi del degrado e dei processi di obsolescenza dei vecchi insediamenti a bassa qualità costruttiva ed urbanistica.

1.4.1. Sostituzione e densificazione: due tabù da superare

E' chiaro che per migliorare le performances sociali, funzionali ed urbanistiche dei tessuti edilizi senza qualità della città moderna non basta una politica di piccoli interventi ma è necessario avere il coraggio di rinnovare talvolta anche drasticamente l'edificato, superando quella tendenza alla conservazione a tutti i costi che spesso ha bloccato sul nascere nel nostro paese ogni ipotesi di ripensamento degli assetti urbani.

Su due categorie di intervento in particolare è necessario fare una riflessione meno ideologica: quelle della densificazione e della sostituzione.

La sostituzione edilizia, che certo è intervento drastico da applicare a casi specifici, rimane in Italia una categoria di intervento quasi del tutto inesplorata.

Le ragioni vanno ricercate, come si è detto, oltre che nella citata cultura della conservazione a tutti i costi, anche nella grande frammentazione proprietaria, e nella parcellizzazione delle competenze che determina peraltro una forte incertezza sui tempi.

In Europa sono invece numerosi gli interventi basati su demolizioni selettive e sostituzioni edilizie, addizioni volumetriche volte a integrare nuove funzioni o impianti o a creare nuove unità abitative utili a fornire un incentivo economico all'aggiornamento tecnologico e prestazionale complessivo dell'edificio. Si tratta di categorie di intervento che si inquadrano all'interno di strategie di trasformazione urbana volte a ricercare nuovi modelli di sostenibilità sociale, economica e ambientale, suggerendo nuovi modelli abitativi e di crescita delle città.

E' arrivato il momento di guardare anche nel nostro Paese in termini più sereni e concreti questa possibilità, tenendo conto della bassissima qualità costruttiva ed urbanistica di tante aree delle nostre città che da un tessuto edilizio rinnovato, anche dal punto di vista tipologico e tecnologico e da un generale ridisegno degli spazi pubblici, dei servizi e delle zone verdi, potrebbero avere indubbi benefici in termini di vivibilità.

L'altra categoria di intervento che merita di essere rivisitata e ripensata è quella della densificazione urbana, categoria che può apparire ambigua, richiamando l'idea di una intensificazione, di un aumento del peso specifico del consumo di risorse materiali e energetiche da parte della popolazione insediata.

Il concetto di densità può assumere una nuova accezione positiva se legato all'efficienza, alla qualità e alla sostenibilità; la scelta da incoraggiare è quella di densificare nelle aree ad elevata accessibilità infrastrutturale, in base a opportune linee guida e in relazione a standard di qualità, per sfruttare al meglio le risorse esistenti all'interno delle città, risparmiando territorio.

Si tratta in sostanza di valorizzare gli investimenti collettivi già fatti o in corso di realizzazione sulla rete dei trasporti pubblici e sui servizi.

1.4.2. Lavorare alle diverse scale

Un impegno significativo nella direzione di una rivalorizzazione complessiva del patrimonio esistente richiede di operare a scale di intervento diverse e articolate.

In sostanza i livelli di intervento riguardano:

- l'operazione limitata al singolo edificio, centrata sulla modificazione, integrazione o sostituzione del manufatto edilizio;

- l'intervento alla scala di isolato/complesso edilizio che non si limita alla trasformazione degli asset immobiliari (e quindi ad un miglioramento delle loro performance tecnologiche e della loro immagine architettonica), ma prevede anche una ristrutturazione complessiva del tessuto urbano tale da migliorare la qualità dello spazio di vita;
- il montaggio di operazioni complesse ed integrate alla scala del progetto urbano, che investe un intero quartiere/settore della città, intervenendo anche sul telaio infrastrutturale e sul rilancio economico e occupazionale.

Si tratta evidentemente di tre livelli di intervento contrassegnati da ambizioni e complessità differenti (tav. 1).

Se per il primo servono essenzialmente sistemi di incentivi e regole chiari ed efficaci, nel caso di interventi su un complesso abitativo o su un quartiere è fondamentale il coinvolgimento diretto degli abitanti, la strutturazione di un processo capace di coinvolgere in una partnership locale l'amministrazione pubblica, le imprese e le forme organizzate di rappresentanza dei residenti.

Al crescere della scala di intervento gli obiettivi non possono essere limitati alla trasformazione anche radicale dei contenitori edilizi e dello spazio fisico, ma devono riguardare anche l'innescare di un processo di sviluppo di lunga durata puntando quindi anche (e soprattutto) al rilancio economico ed occupazionale, attraverso l'attrazione di nuovi investimenti, di nuove attività e nuovi abitanti.

Come dimostrano le esperienze più avanzate condotte negli ultimi decenni soprattutto nei paesi europei con una lunga tradizione di politiche in questo ambito (Olanda, Regno Unito, Francia), non si tratta di mettere in campo una sommatoria di progetti tra loro slegati, ma di perseguire un approccio integrato, dove le singole azioni costituiscono i tasselli di una strategia complessiva a carattere multidimensionale.

1.4.3. Fattori di successo: regia pubblica ed incentivi

Alla scala del progetto urbano, dalle esperienze più avanzate di ristrutturazione di parti obsolete dello stock abitativo e di riqualificazione complessiva di ambiti urbani attraverso interventi di rimodellazione del costruito, emerge chiaramente il carattere complesso e multiattoriale dei processi. Si tratta infatti di operazioni in cui vi è da affrontare il problema

del consenso degli abitanti e della loro sistemazione abitativa nella fase dei lavori.

E' interessante considerare al riguardo gli esiti di uno dei pochi casi italiani, ovvero la demolizione e sostituzione di alcuni edifici intensivi degli anni Cinquanta interessati da gravi dissesti strutturali a Viale Giustiniano Imperatore a Roma, di cui nel 2011 si è avuta la consegna dei primi 120 appartamenti.

Si tratta di un caso di sostituzione di edilizia privata legato ad una situazione di emergenza per il grave rischio di crollo degli edifici. La procedura, che è passata attraverso un primo concorso per la redazione del masterplan e successivamente ad un concorso-appalto per la realizzazione del primo comparto, ha visto giocare un ruolo fondamentale all'Amministrazione comunale che con la sua attività di mediazione ha consentito di convincere i proprietari a consorzarsi. Questi peraltro hanno dovuto sostenere una spesa limitata, equivalente alla somma che avrebbero pagato per consolidare gli edifici.

La realizzabilità dell'operazione è stata possibile grazie al coinvolgimento del privato: l'impresa realizzatrice ha venduto i nuovi alloggi ai vecchi residenti a prezzo contenuto in cambio di un incremento volumetrico pari ad un terzo del vecchio volume, che si è tradotto in circa 40 appartamenti in più da collocare sul mercato. D'altra parte la sistemazione temporanea degli abitanti è stata possibile grazie alla messa a disposizione di immobili comunali e all'erogazione di contributi per l'affitto.

Da segnalare, infine, che la densificazione prevista è accompagnata da un reinvestimento degli oneri concessori nell'area da parte dell'Amministrazione. Il nuovo assetto presenta dunque una qualità urbanistica decisamente più elevata di quella precedente..

Il caso citato (e i numerosi casi analoghi europei) segnala in modo esemplare come per interventi di maggiore complessità vi sia la necessità di una forte regia pubblica, indispensabile per:

- individuare un insieme di criteri, atti, risorse, sistemi di reciproci impegni e convenienze tra i vari soggetti coinvolti;
- varare un nuovo assetto urbanistico dell'area;
- favorire la mediazione tra gli abitanti ed il loro coinvolgimento;
- consentire l'introduzione di incentivi necessari per il coinvolgimento e la mobilitazione di risorse private.

Tav. 1 - Le scale di intervento della riqualificazione

	Obiettivi	Azioni	Attori
Singolo edificio	Miglioramento qualità edilizia, preservazione del valore degli immobili	Adeguamento tecnologico e rinnovo immagine	Proprietari
Isolato-complesso edilizio	Miglioramento qualità abitativa attraverso interventi di natura edilizia ed urbanistica	Adeguamento tecnologico, rinnovo immagine, riorganizzazione e ridisegno spazi collettivi, nuove residenze e servizi	Amministrazione comunale, proprietari, rappresentanza degli abitanti
Quartiere-settore urbano	Rilancio ambientale, sociale ed occupazionale con attrazione di nuovi investimenti, nuove attività e nuovi abitanti	Rafforzamento delle infrastrutture e dei servizi, recupero/sostituzione edilizia abitativa, riqualificazione verde e spazi collettivi, rilancio attività economiche	Amministrazione comunale, proprietari aree, soggetti economici, forze sociali, gestori di rete

Fonte: Censis 2012

2. Mobilità urbana: uscire dall'invischiamento

2.1. La congestione da traffico: una patologia incurabile?

Lo sviluppo di una mobilità più efficiente e sostenibile è un obiettivo strategico condiviso e proclamato da tutti, almeno in Europa. La mobilità costituisce infatti, insieme all'energia, uno dei temi chiave su cui realizzare un percorso di riorientamento verso un modello di sviluppo diverso, anche in considerazione del fatto che le esigenze di spostamento di merci e persone sul territorio sono in costante crescita e destinate ad aumentare.

In un contesto come quello attuale in cui il cambiamento climatico sta diventando uno dei problemi di fondo dello sviluppo, l'obiettivo generale perseguito, che appare peraltro piuttosto arduo (cfr. il nuovo libro bianco dei trasporti adottato dalla Commissione Europea a marzo 2011), è quello di coniugare l'incremento della mobilità con la riduzione delle emissioni climalteranti.

Nel caso italiano il recupero di efficienza appare una necessità ancor più ineludibile per un recupero della competitività dell'intero sistema Paese.

L'attenzione sul tema si concentra spesso prevalentemente sui collegamenti di lunga distanza, sulle reti lunghe, sui grandi corridoi internazionali. Certo si tratta di fattori fondamentali, rispetto ai quali vi è un forte ritardo in relazione al problema del completamento delle reti Ten-T, mirate non solo ad agganciare il Paese allo spazio europeo, ma anche a migliorare l'accessibilità delle diverse regioni e aree del territorio nazionale.

Ma l'arretratezza dei nostri sistemi urbani in relazione ai temi della mobilità è forse l'aspetto più emblematico della sfida che comporta la sostenibilità urbana. Di fatto le città italiane sono malate di traffico: gli spostamenti urbani ancora oggi si basano prevalentemente sull'uso del mezzo individuale, mentre il trasporto collettivo, che sarebbe di gran lunga il più conveniente in termini di costi e di impatti, in molti contesti ha ancora un ruolo marginale. Nel caso italiano lo squilibrio modale è tale che l'auto rimane assoluta protagonista degli spostamenti urbani (2/3 degli spostamenti viene fatto in auto). Un dato che storicamente ci caratterizza rispetto ad altri paesi europei, ma che negli ultimi due decenni è stato aggravato dalle dinamiche di dispersione residenziale (cfr. i temi del primo capitolo).

Quindi se il ruolo delle città come luoghi di concentrazione di servizi superiori e di opportunità aumenta di importanza, l'evidente carenza dell'offerta di trasporto, in termini di qualità e quantità, rispetto alle dimensioni della domanda ed alle prestazioni richieste, determina inevitabilmente la saturazione dei sistemi di accessibilità urbana ai poli centrali delle regioni metropolitane.

Non va dimenticato, peraltro, che le città sono anche i luoghi di connessione tra locale e spazio allargato, e quindi la mobilità urbana ha un impatto significativo sull'efficienza dei trasporti a lungo raggio che iniziano o terminano in gran parte nelle aree urbane, ed è da considerare come parte integrante delle reti transeuropee di trasporto, anche perché spesso ne costituisce il collo di bottiglia.

L'insostenibilità di tale modello, in termini ambientali, economici e sociali, che peraltro incide sulla qualità della vita di milioni di cittadini, è tale da richiedere un radicale cambiamento di impostazione. In realtà, benché si stia diffondendo il ricorso ad appositi strumenti di pianificazione, i Piani Urbani della Mobilità (e non più "del traffico", concetto legato a una città che individuava nell'auto la protagonista assoluta degli spostamenti urbani), sembra invece prevalere nel Paese una certa rassegnazione, che sconfina nell'immobilismo.

Scarsità di risorse pubbliche, farraginosità dei processi decisionali, tempi lunghi di realizzazione e, non ultimo, la conflittualità che decisioni sul sistema di trasporto riescono a generare: l'insieme di questi fattori sembra determinare le condizioni per un'inerzia soprattutto da parte del decisore pubblico locale. Il risultato è che si fa ben poco e nelle riflessioni manca il riconoscimento del valore dei sistemi di mobilità quali strumenti di sviluppo economico, di competitività dei territori e di sostenibilità ambientale.

A ben guardare l'allungamento degli spostamenti urbani e l'incremento dei tempi di viaggio dovuti alla crescente congestione, il cui relativo costo è il deterioramento della vivibilità delle città, non possono essere liquidati nei termini di una patologia "settoriale". Sono piuttosto la conseguenza di scelte mancate o miopi a livello di pianificazione dello sviluppo urbano, e di limiti culturali evidenti nell'impostazione della pianificazione dei trasporti, che hanno per decenni isolato le nostre città rispetto alle innovazioni sperimentate in altri contesti europei.

Lo scenario di riferimento è dunque molto preoccupante e richiede una rinnovata capacità di fare sistema, superando una programmazione per singoli progetti o per singole opere settoriali, staccate da una strategia.

C'è bisogno di pensare alla mobilità in maniera integrata, realizzando una serie di interventi infrastrutturali e gestionali tra loro coordinati che aiutino i cittadini a modificare i propri comportamenti di mobilità, passando ad un modello più evoluto, in cui l'intermodalità diventi la chiave di una nuova efficienza delle città.

2.2. Criticità e ritardi della situazione italiana

2.2.1. Squilibrio modale e ritardo infrastrutturale

Rispetto ai temi della mobilità urbana, le città italiane sono da tempo in fase di lenta rincorsa, tentando di recuperare un gap storico legato soprattutto agli scarsi investimenti sul trasporto su ferro, ma anche alla mancanza di politiche di sistema.

Le analisi convergono nella segnalazione di alcuni principali criticità di fondo:

- il ritardo storico nella realizzazione di infrastrutture per il trasporto collettivo testimoniato da una scarsa dotazione di reti metropolitane, da una incompleta e obsoleta rete ferroviaria urbana, da errori storici nella gestione delle reti esistenti (come lo smantellamento delle linee tranviarie negli anni Sessanta);
- il forte squilibrio modale a favore del trasporto individuale su strada, aggravato da una domanda di trasporto cresciuta a ritmi molto sostenuti. A tale incremento non ha corrisposto un adeguato potenziamento dell'offerta viaria: ne segue che la densità del traffico sulla rete stradale tende ormai alla congestione;
- la grave mancanza di coerenza tra pianificazione insediativa, pianificazione infrastrutturale e gestione della mobilità. La previsione di nuovi insediamenti residenziali è stata a lungo (e spesso lo è ancora) scollegata dall'esistenza/programmazione del servizio pubblico su ferro. Del resto la dispersione territoriale delle residenze e degli insediamenti produttivi degli ultimi 20 anni è

avvenuta in assenza di una logica legata alla dotazione infrastrutturale;

- la notevole disomogeneità dei servizi nelle diverse aree del Paese: mentre le città del nord si caratterizzano per maggior livello di infrastrutturazione e presenza di significativi fenomeni di congestione, quelle del Mezzogiorno presentano soprattutto bassi livelli di accessibilità, causati dall'insufficiente qualità dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

Sottodotazione della rete dei trasporti pubblici e squilibrio modale sono evidentemente due aspetti dello stesso problema.

Se negli anni recenti un grande sforzo è stato fatto per potenziare il telaio della rete ferroviaria ad alta velocità del Paese, ancora lentissimo è il processo di modernizzazione della rete del ferro a servizio della mobilità urbana e metropolitana, la cui importanza, ai fini della sostenibilità, non è inferiore.

La tabella 2 mostra chiaramente come molte delle principali città europee (Londra, Parigi, Berlino, Vienna) abbiano iniziato a realizzare le prime tratte di metropolitana agli inizi del '900, ed abbiano poi costantemente ampliato la rete anche negli anni in cui la loro popolazione è diminuita in relazione ai processi di suburbanizzazione. Nel caso italiano le prime realizzazioni (Roma e Milano) sono state avviate solo nel dopoguerra, ed in misura estremamente ridotta, mentre la popolazione urbana cresceva a tassi impressionanti.

E' il caso di ricordare che l'attuale estensione complessiva della rete delle metropolitane delle città italiane non supera di molto quella della U-Bahn berlinese, e che, senza considerare il caso di Londra, che dispone della seconda rete al mondo dopo Shanghai, la rete di Madrid si estende per ben 293 Km, e quella parigina supera i 210 Km.

Nella stessa tabella viene messa a confronto la dimensione della rete (in Km) e la dimensione dell'utenza (numero passeggeri) delle metropolitane delle principali città europee: come si vede non solo le nostre città maggiori si caratterizzano negativamente (è il caso soprattutto di Roma) per la modesta estensione della rete, ma anche, in rapporto a questa, per una notevole dimensione dell'utenza. Ciò significa, in sostanza, che i pochi treni di cui disponiamo viaggiano in condizioni di frequente sovraffollamento.

Di fatto nelle città italiane la quota di spostamenti assorbita dal trasporto pubblico è complessivamente molto bassa. Naturalmente il tema va declinato tenendo conto delle importanti differenze strutturali delle aree urbane. Differenze significative si segnalano anzitutto tra grandi città e città medio-piccole: nelle prime la forte congestione stradale obbliga l'utenza ad una maggior ricorso al trasporto pubblico, nelle seconde il mezzo privato prevale nettamente. Sotto i 100mila abitanti il trasporto pubblico assorbe appena il 3,5% degli spostamenti motorizzati. Tale quota sale al 10,5% per le città tra 100mila e 250mila abitanti, e al 26,9% nelle grandi città (tab. 3).

Ma anche all'interno delle grandi città i differenziali sono notevoli: a Milano, ad esempio, all'interno dei Bastioni, il 70% degli spostamenti avviene su mezzi pubblici; percentuale che scende al 40% nella fascia più esterna di Milano e crolla al 25% in periferia. In sostanza l'uso dei mezzi perde attrattiva man mano che si dirada la rete.

Differenze rilevanti si registrano anche tra nord e sud (fig. 11): il tasso di passeggeri trasportati dal trasporto pubblico locale di Milano è ben 18 volte più elevato di quello di Bari (rispettivamente 702 e 39 ogni 1000 abitanti).

Tutte le indagini sul riparto modale degli spostamenti confermano il ruolo predominante dell'auto privata nel nostro Paese. Uno squilibrio che risulta accentuato tra coloro che abitano nella parte periferica delle aree metropolitane rispetto ai residenti nel comune centrale. I dati dell'indagine multiscopo dell'Istat (tab. 4) segnalano infatti che:

- tra i lavoratori l'auto viene utilizzata nel 76,1% dei casi nei comuni periferici e nel 53,8% nel comune centrale;
- tra gli studenti l'auto viene utilizzata nel 44,7% dei casi nei comuni periferici e nel 31,6% nel comune centrale.

Un differenziale che dimostra, ancora una volta, come i processi di urbanizzazione che hanno interessato negli ultimi decenni le aree esterne alle grandi città sono stati fondamentalmente basati su un sistema di accessibilità incardinato sul mezzo individuale.

In questo quadro fortemente squilibrato, è interessante analizzare l'evoluzione della dimensione media degli spostamenti (tab. 5). Crescono in maniera rilevante quelli di media distanza tra 10-50 km che passano dal 18,1% al 24%, mentre scendono gli spostamenti brevi (fino a 2 km) che passano dal 2000 al 2009 dal 37,7% al 31,1%, mentre quelli di corto raggio tra 2 e 10 km restano stabili intorno al 42%. Poco rilevante è il peso degli

spostamenti i oltre 50 km,(erano il 2,1% nel 2000, sono diventati il 2,8% nel 2009). In sostanza quasi i $\frac{3}{4}$ degli spostamenti riguarda un raggio inferiore ai 10 km, un dato che supporta la convinzione che occorra investire di più su ferrovie urbane, metropolitane e tramvie.

Peraltro siamo, in Europa, il Paese con il più alto tasso di motorizzazione: ben 606 auto ogni 1.000 abitanti, quando i valori dei principali paesi europei variano tra i 460 della Gran Bretagna e i 520 della Francia (tab. 6).

All'incremento della domanda di trasporto privato automobilistico (testimoniata anche dalla crescita del parco circolante) non ha corrisposto un potenziamento dell'offerta viaria. Ne segue che la densità del traffico sulle reti tende alla congestione. Al riguardo, secondo l'Osservatorio Autopromotec, il numero di veicoli per chilometri di strada è passato da 81 del 1970 a 225 del 2010. Nei 4 decenni considerati il complesso dei mezzi (auto, motocicli, furgoni, camion e autobus) è passato da 11,1 milioni a 41,3 milioni (+271%), mentre l'estensione della rete viaria (autostrade, statali e provinciali) ha conosciuto un'espansione solo del 34%. La densità dei veicoli sulle strade è aumentata del 178%.

Nonostante gli indubbi progressi, resta elevato il numero delle vittime degli incidenti stradali: nel 2010 quelli con lesioni a persone sono stati 207.000 ed hanno causato 3.998 morti e 296.000 feriti con lesioni di diversa gravità. Ogni giorno, durante il 2010, si sono verificati mediamente 567 incidenti stradali con lesioni a persone, per una media giornaliera di 11 morti e 811 feriti.

2.2.2. I pesanti riflessi sul funzionamento dei sistemi urbani

I riflessi dello squilibrio modale sul funzionamento delle aree urbane sono fortemente negativi e penalizzanti tanto per la qualità della vita dei cittadini quanto per la competitività delle imprese. La crescita del traffico e la prevalenza della modalità stradale sono infatti all'origine di rilevanti esternalità negative in termini di allungamento dei tempi, impatto ambientale, incidentalità, costi economici.

La bassa velocità e quindi l'allungamento dei tempi sono il primo fenomeno evidente. Considerando gli stop and go, i semafori e le code nel traffico, nei giorni feriali un'automobile nelle principali città italiane circola ad una velocità media di 23-25 km/h. Non va meglio per i mezzi pubblici su gomma, che oltre a subire il rallentamento da traffico laddove non hanno

corsie preferenziali, hanno anche l'incombenza delle fermate: in questo caso la velocità media stimata nelle grandi città italiane scende a 12-15 Km orari. D'altronde i metri di corsie preferenziali per i bus in Italia sono pari a 81mt ogni 1.000 abitanti, mentre in Germania sono addirittura 186 metri.

Le stime sul tempo trascorso in auto nelle città italiane sono sconfortanti: ogni anno un automobilista trascorre due settimane della sua vita in automobile a causa del traffico e della congestione urbana. Secondo una ricerca di Cittalia a Roma si passano in auto 74 minuti al giorno, 63 minuti a Napoli, 62 minuti a Torino, 60 minuti a Milano.

Di fatto mentre per quanto riguarda i trasferimenti tra città a media-lunga distanza negli ultimi anni si è registrata una forte riduzione dei tempi (grazie alla diffusione degli spostamenti in aereo legata al *low cost* e all'estensione delle reti ferroviarie ad alta velocità), nel caso degli spostamenti interni alle aree metropolitane si registra una condizione di peggioramento continuo, con una tendenza alla saturazione dei sistemi di accessibilità urbana. Basti pensare alla crescente sproporzione tra tempo impiegato per raggiungere la stazione o l'aeroporto di partenza e la durata del viaggio vero proprio. Un paradosso che illustra bene questa crescente divaricazione.

Un secondo tema rilevante è quello dell'inquinamento atmosferico. La congestione è alla base non solo dell'allungamento dei tempi di spostamento ma anche dell'inquinamento dell'aria, dato che alle basse velocità con cui si compiono i percorsi urbani salgono i consumi e le emissioni.

Il settore dei trasporti è il secondo per maggior rilascio di CO₂, dopo quello dell'energia. In particolare le emissioni di anidride carbonica prodotte da autovetture private rappresentano il 57% di tutte le emissioni di CO₂, prodotte dal settore dei trasporti e sono pari a 71 mila tonnellate/anno. La legislazione comunitaria, con gli obblighi imposti nella costruzione di veicoli, ha consentito un notevole abbattimento dei fattori di emissione. Tuttavia la costante crescita del parco auto (c'erano 50 auto ogni 100 abitanti nel 1991), ha in parte ridimensionato gli effetti positivi dell'innovazione tecnologica introdotta, aggravando la congestione.

Grave è poi la questione delle polveri sottili, dato che il particolato è l'inquinante oggi considerato di maggiore impatto nelle aree urbane. Fra i fattori antropici alla base dell'inquinamento da polveri sottili vi sono le emissioni del riscaldamento domestico (in particolare gasolio, carbone e

legna), quelle della combustione dei motori a scoppio (autocarri, automobili, aeroplani), nonché i residui dell'usura del manto stradale, dei freni e delle gomme delle vetture.

Secondo i dati dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente, la produzione di Pm10 (polvere inalabile formata da particelle inferiori a 10 μm in grado di penetrare nel tratto respiratorio superiore e provocare malattie respiratorie croniche), in Italia deriverebbe per il 49% dai trasporti.

Accogliendo le direttive europee, dal 2002 anche in Italia si è identificato come limite giornaliero di Pm10 nelle aree urbane il valore di 50 $\mu\text{g}/\text{mc}$ (milionesimi di grammo al metrocubo). L'Unione europea ha anche fissato il limite di 35 giornate/anno in cui i livelli delle polveri Pm10 possono superare la soglia fissata. Nel 2010 sono stati ben 48 i capoluoghi di provincia italiana fuorilegge rispetto a tale soglia. Come è noto in una città come Milano il problema è particolarmente stringente: in alcuni giorni vi sono zone della città in cui si supera quota 100, il doppio del limite consentito dall'Unione Europea, mentre il bonus sulla qualità dell'aria di 35 giorni nel 2011 è stato superato dopo soli 40 giorni dall'inizio dell'anno.

Tab. 2 - Metropolitane delle città europee: estensione e utenti

Città	Estensione attuale rete	Numero linee	Numero stazioni	Passeggeri/anno (in milioni)	Anno di entrata in servizio
Londra	402 km	11	270	1.065	1863
Madrid	293 km	13	288	627	1919
Parigi	213 km	16	300	1.479	1900
Berlino	146 km	10	173	509	1902
Barcellona	123 km	11	164	405	1924
Stoccolma	106 km	3	100	300	1950
Monaco	103 km	6	100	360	1971
Amburgo	101 km	3	89	206	1912
Oslo	84 km	6	90	98	1928
Milano	83 km	3	94	328	1964
Rotterdam	78 km	5	62	87	1968
Vienna	74 km	5	101	510	1898
Atene	72 km	3	54	342	1957
Francoforte	65 km	9	87	114	1968
Praga	59 km	3	57	585	1974
Bruxelles	56 km	4	69	133	1976
Bilbao	43 km	2	40	89	1995
Amsterdam	42 km	4	52	85	1977
Lisbona	40 km	4	52	166	1959
Roma	39 km	2	48	274	1956
Budapest	33 km	3	42	297	1896
Lione	30 km	4	43	244	1974
Marsiglia	22 km	2	30	68	1977
Helsinki	21 km	1	17	50	1982
Copenhagen	21 km	2	22	46	2002
Napoli*	17 Km	2	19	29	1993
Torino	13 km	1	20	22	2006

Fonte: elaborazione Censis su dati vari

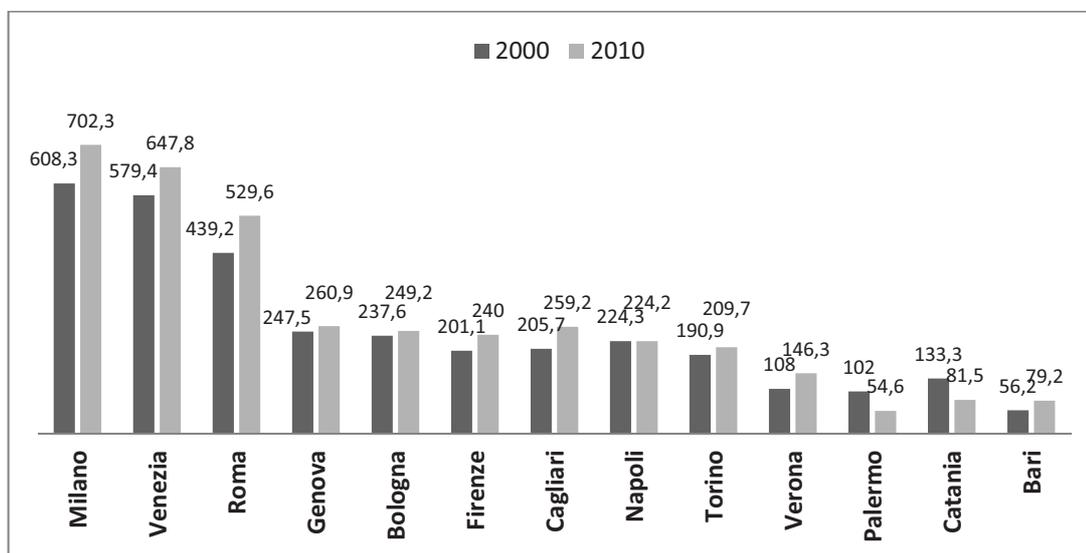
*solo linee gestite da Metronapoli

Tab. 3 - Quota del trasporto pubblico locale (val.%) sul totale spostamenti motorizzati in Italia (val.%)

Tipologia comune	Quota Tpl su spostamenti motorizzati
Fino a 100mila abitanti	3,5%
Tra 100mila e 250mila abitanti	10,5%
Grandi città	26,9%
Totale	100,0%

Fonte: Isfort Audimob 2011

Fig. 11 – Il trasporto pubblico locale nelle città italiane - Passeggeri trasportati per 1.000 abitanti, dati 2000-2010



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tab. 4 - Spostamenti sistematici per motivi di studio o di lavoro: confronto ripartizione della modalità tra gli abitanti del centro e quelli della periferia delle aree metropolitane (val. %)

Residenza	Ragione dello spostamento	Modalità dello spostamento					
		A piedi o in bici	Treno	Corriera, pullman aziendale o scolastico	Tram, bus, metropolitana	Auto (conducente o passeggero)	Moto
Comune centro area metropolitana	Lavoro	16,2	2,6	1,9	28,1	53,8	11,3
	Studio (persone fino a 34 anni)	37,3	1,8	1,1	29,9	31,6	8,4
Periferia area metropolitana	Lavoro	11,4	6,3	4,7	8,5	76,1	4,3
	Studio (persone fino a 34 anni)	27,2	8,7	19,4	14,0	44,7	2,3

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, indagine multiscopo 2009

Tab. 5 - Italia: Lunghezza dello spostamento medio

Spostamenti	Quota % spostamenti
Fino a 10 Km	73,3%
Tra 10 e 50 Km	24,0%
Oltre 50 Km	2,7%
Totale	100,0%
Lunghezza media spostamento	4,3 km
Tempo medio spostamento	16 min

Fonte: Isfort Audimob 2011

Tab. 6 - Unione europea, tasso di motorizzazione per Paese. Confronto 1991-2009

	Tasso di motorizzazione (auto per 1.000 abitanti)	
	1991	2009
Austria	402	522
Belgio	398	483
Danimarca	310	471 ***
Finlandia	385	521
Francia	385	521**
Germania	393	509
Grecia	174	349*
Irlanda	238	437**
Italia	503	606
Olanda	371	462
Portogallo	183	560*
Regno Unito	362	459
Spagna	322	480
Svezia	421	465

Fonte: Eurostat, 2011

*Dati 2003 **Dati 2007 ***Dati 2008

2.3. Fare sistema: infrastrutture, pianificazione, gestione

2.3.1. Le priorità: più trasporto pubblico ed intermodalità

Le ragioni di fondo per considerare una priorità la riorganizzazione del sistema della mobilità nelle aree urbane italiane sono diverse, ma tra loro strettamente connesse e risiedono:

- nell'allungamento degli spostamenti e nell'incremento dei tempi di viaggio dovuti alla crescente congestione, il cui relativo costo è il deterioramento della vivibilità delle città;
- nell'insostenibilità ambientale dello squilibrio modale che caratterizza l'Italia e le sue aree urbane rispetto a quelle degli altri paesi europei. L'inquinamento da trasporto rappresenta peraltro una condizione incompatibile con gli obiettivi europei ed internazionali di abbattimento delle emissioni climalteranti.

A fronte del quadro di criticità sopra esposto e della lentezza delle risposte offerte dal sistema decisionale pubblico, va detto che in realtà le strategie per uscire dall'impasse sono state più volte enunciate e in molte città, specie del nord Europa, anche messe in pratica. Se è vero che l'obiettivo di una mobilità urbana più efficiente e sostenibile è ormai considerato imprescindibile per curare la malattia della congestione e dell'inquinamento che in diversa misura tocca tutte le principali realtà urbane, sul fronte delle ricette sembra infatti esservi una sostanziale convergenza.

C'è ampia convergenza sul fatto che per diminuire la congestione bisogna produrre un incremento dell'intermodalità: che significa sfruttare al meglio il vettore più conveniente su ognuno dei segmenti che compongono il tragitto, controllandone il momento più delicato che è quello della rottura di carico. Da questo punto di vista due leve vanno di pari passo: il potenziamento e la diversificazione dell'offerta di trasporto collettivo e di trasporti alternativi; la disincentivazione del trasporto privato e l'incentivazione dell'intermodalità.

Inoltre c'è consenso sul fatto che interventi settoriali tra loro slegati scontano grandi limiti, e che occorrono invece politiche organiche basate sulla complementarietà tra le diverse modalità, e sul coordinamento tra pianificazione insediativa ed organizzazione del sistema della mobilità.

Fare sistema significa cioè (anche) recuperare un rapporto funzionale fra la politica urbanistica (che governa la distribuzione sul territorio delle funzioni con diversa capacità di attrazione del traffico) e quella della mobilità intesa sia come programmazione e realizzazione delle infrastrutture sia della normativa sull'uso del suolo pubblico. La pianificazione degli insediamenti deve essere calibrata sull'esistenza del servizio pubblico su ferro indirizzando ampliamenti e nuovi insediamenti nelle zone servite da questo. Una prospettiva che richiede tuttavia un coordinamento ed una convergenza di scelte da parte di soggetti diversi.

2.3.2. Le condizioni per un rilancio del trasporto collettivo

In un contesto di forte squilibrio modale, nelle nostre città la risposta offerta dal trasporto pubblico è apparsa finora non solo inadeguata a modificare almeno in parte tale assetto, ma fundamentalmente priva di una reale strategia complessiva. I diversi segmenti di offerta (treno, bus extraurbano, metropolitana, bus urbano), pur perseguendo analoghe finalità, non costituiscono, al momento, elementi sinergici di un disegno unitario basato su un'ottimizzazione delle risorse.

Peraltro, in un quadro come quello attuale, di riduzione delle risorse finanziarie destinate al trasporto pubblico locale, l'assenza di un disegno strategico rischia di produrre effetti pesantissimi.

Puntare sul rafforzamento del trasporto pubblico fundamentalmente significa razionalizzare e potenziare l'offerta non solo in relazione alle esigenze dell'utenza attuale ma nell'ottica di riuscire ad intercettare una quota significativa dell'utenza potenziale, quella che oggi fa ricorso al mezzo privato per mancanza di alternative valide.

Come mostrano i vari osservatori della mobilità urbana il trasporto collettivo è finora la soluzione di mobilità adottata soprattutto, per scelta o per necessità, dai pendolari di media e lunga distanza, soprattutto giovani e studenti, e da chi deve muoversi nelle grandi aree metropolitane. Nelle motivazioni dei viaggi, è preponderante il peso della mobilità lavorativa e soprattutto, in termini relativi, quella legata a ragioni di studio.

Per questo gli spostamenti con i mezzi pubblici sono tendenzialmente regolari e si concentrano relativamente di più nelle prime ore del mattino. All'opposto è debole (tranne per categorie a basso tasso di motorizzazione come gli immigrati) il presidio delle ore serali ed è bassa la capacità del

trasporto collettivo di intercettare porzioni di domanda che richiedono un'organizzazione dell'offerta più flessibile, versatile e confortevole.

In realtà, come hanno mostrato diverse indagini a livello nazionale e locale, le potenzialità sono elevate: infatti esiste un bacino molto ampio di utenti almeno teoricamente disposti al cambio modale, cioè all'abbandono del mezzo privato a favore del trasporto pubblico (un dato accentuato dalla crisi economica e dall'aumento del costo dei carburanti) in presenza di determinate condizioni oggi assenti.

Nelle indagini degli ultimi anni, interrogati sulla prospettiva di modificare i mezzi di trasporto utilizzati abitualmente, gli italiani esprimono un atteggiamento più disponibile a servirsi meno dell'auto e usare di più una modalità alternativa, il trasporto pubblico in primo luogo. Secondo l'Osservatorio Audimob di Isfort nel 2010 oltre il 35% degli intervistati desidera diminuire l'uso dell'auto e ben oltre il 40% esprime la volontà di utilizzare maggiormente i mezzi collettivi.

Cosa limita allora, nel contesto attuale, il ricorso al mezzo pubblico? Certamente permane una sorta di barriera culturale che rende poco praticata, da alcune fasce di popolazione, la contaminazione tra le diverse soluzioni di mobilità, tuttavia vi sono alcune ragioni strutturali che disincentivano l'uso del mezzo. Una quota rilevante degli italiani non vede nel trasporto pubblico un mezzo capace di garantire la flessibilità e la libertà di movimento dell'automobile, né tempi adeguati (tabb. 7 e 8).

Per poter essere concorrenziale con l'auto e favorire la modificazione dei comportamenti individuali, il mezzo pubblico deve quindi unire al basso costo una serie di fattori fondamentali:

- frequenza e puntualità del servizio;
- orari cadenzati e mnemonici;
- tempi di percorrenza certi e contenuti;
- una buona accessibilità al sistema, ovvero la possibilità di un servizio a distanza ragionevole e di nodi di scambio tra mezzo privato e mezzo pubblico di facile uso (park & ride);
- adeguati livelli di confort (vetture pulite, aria condizionata, ecc).

E' chiaro che i primi tre fattori possono essere assicurati solo dallo sviluppo di un servizio in sede propria. Il trasporto su ferro è infatti strategico perché è l'unico che può garantire un tempo certo della durata del viaggio (viaggia in sede propria) e quindi puntualità, ed un basso impatto ambientale.

Per questo vanno considerati come prioritari gli investimenti sulla rete del ferro e sul materiale rotabile del trasporto locale, nella convinzione che il treno, per rapidità, certezza dei tempi e capacità di trasporto, sia il mezzo che può diventare l'asse strutturante di un modello di mobilità sostenibile alla scala metropolitana.

Peraltro lo sviluppo del trasporto pubblico può avvenire anche attraverso una serie di interventi a basso costo: l'istituzione di corsie preferenziali (percorsi riservati in modo da rendere il servizio più efficiente e puntuale, evitando a tram e bus di ingolfarsi nel traffico con ritardi spaventosi che disincentivano l'uso dei mezzi pubblici), l'introduzione di semafori intelligenti per ridurre i tempi di attesa agli incroci.

Ma il salto di qualità più importante da fare è quello di integrare in un unico disegno strategico l'organizzazione dell'offerta pubblica di trasporto, introducendo una chiara divisione dei ruoli tra ferrovia, trasporto su gomma extraurbano, tram, metropolitane e servizio urbano, e facendo sistema con le politiche della sosta e della circolazione. I parcheggi di scambio gomma-ferro sono un fondamentale ingrediente di questa strategia.

2.3.3. Non solo metropolitane...

Nella scelta del sistema di trasporto più idoneo, il problema da risolvere è quello di adeguare la soluzione alle necessità della città tenendo conto naturalmente delle risorse disponibili, ma anche di una serie di altri fattori quali i flussi di mobilità prevedibili, la capacità di trasporto dei diversi sistemi di mobilità collettiva, le caratteristiche del territorio.

E' bene ricordare che la realizzazione di una linea metropolitana è indicata essenzialmente per i collegamenti all'interno di ampie aree urbane ad alta densità abitativa, anche perché non solo i costi ma le stesse caratteristiche peculiari di questo sistema (come ad esempio le fermate ogni 800 metri), sono poco adatte a città di limitate dimensioni o a zone con densità medio-basse.

In realtà vi sono una varietà di interventi meno onerosi che potrebbero dare risultati importanti. Un grande apporto potrebbe venire da un serio potenziamento delle reti ferroviarie esistenti in chiave di servizio sia urbano che metropolitano. Il treno, per rapidità, certezza dei tempi e capacità di trasporto, è il mezzo che può diventare l'asse strutturante di un modello di mobilità sostenibile alla scala metropolitana.

Certo, significativi passi avanti sono stati compiuti in questa direzione: si pensi all'entrata in servizio negli anni Novanta delle "linee FR" a Roma, o al sistema delle "linee S" di Milano che utilizzano il passante ferroviario, una galleria che attraversa la città da nord-ovest a est e che offre un servizio a orari cadenzati. La mancanza di investimenti dedicati in generale penalizza sia l'estensione del servizio (è il caso della mancata chiusura dell'anello ferroviario a Roma) che la frequenza delle corse, che si attesta spesso intorno ai 30 minuti.

Negli ultimi anni poi un significativo ritorno di attenzione sta riscuotendo il tram, i cui costi di realizzazione (oltre che naturalmente i tempi) sono di gran lunga inferiori (almeno 4 volte) rispetto ad una metropolitana pesante, ed offrono un servizio più capillare, con fermate meno distanziate (250/300 metri) e quindi meno percorsi a piedi e su scale o ascensori.

Il tram in versione moderna assume un importante ruolo non solo nelle grandi città, come sistema integrativo delle metropolitane, ma soprattutto nelle città medie, come sistema primario di trasporto pubblico. In Paesi dove il tram non ha conosciuto il declino (Germania, Austria, Svizzera) si assiste ad un progressivo ammodernamento tecnologico e sistemico, mentre in altri dove era stato abolito in favore della gomma (è il caso ad esempio dell'Italia: basti pensare che Roma nel 1929 poteva contare su una rete tramviaria di 140 Km di binari) o dove non è mai esistito, viene riscoperto con un notevole successo di utenza.

A testimonianza di tale ritorno di interesse, vi è il caso di Barcellona. L'amministrazione locale, quella metropolitana e quella autonoma hanno spinto per la reintroduzione del tram come mezzo di trasporto di massa specialmente per collegare i diversi centri dell'area metropolitana. Con questo fine si sono create due reti: Trambaix e Trambesós, entrate in servizio a partire dal 2004 e che connettono parti di città non servite dalla metropolitana. In totale il tramvia circola in 8 comuni compresa Barcellona. Il servizio è composto da 7 linee, per un'estensione totale di 52 Km e 100 fermate.

Persino una città dotata di una ampia rete di metropolitana come Parigi negli anni Duemila ha deciso di tornare al tram, con la Linea T3, la prima tramvia propriamente moderna di Parigi. Inaugurata nel 2006 dopo due anni e mezzo di lavoro, e costata 311 milioni di euro, è la prima linea di tram realizzata dentro il perimetro murario della città dal 1937, segnando il ritorno di questa modalità di trasporto nella capitale francese dopo quasi 70 anni di assenza. La T3 collega in 26 minuti la stazione di Boulevard Victor

–Pont du Garigliano (attestamento della RER), nella parte occidentale del XV° arrondissement, con la stazione Porte d'Ivry nel XIII°. La linea, estesa per quasi 8 Km, trasporta circa 115.000 persone nei giorni feriali, un dato superiore alle previsioni iniziali. Nelle ore di punta la frequenza si attesta su un passaggio ogni 4-5 minuti, tuttavia la velocità commerciale è inferiore a quella prevista di 20 Km/h. Dal 2009 sono partiti i lavori di prolungamento della linea che si concluderanno nel 2012. Le estensioni in progetto comprendono un collegamento a Porte de Charenton nel 2011 e infine Porte de la Chapelle.

In Italia il ritorno al tram, dopo il caso della Linea 8 di Roma realizzata negli anni Novanta, ha riguardato recentemente Padova e Firenze. Il primo è un sistema di trasporto innovativo, a guida vincolata, che attraversa la città di Padova da Nord a Sud, per uno sviluppo complessivo di 10,3 km. Utilizza veicoli del tipo "tram su gomma" definiti "leggeri" i quali viaggiano per buona parte del percorso in sede riservata.

Anche Firenze, in passato, possedeva una rete di tranvie urbane, chiuse all'esercizio nel 1958. La nuova linea 1 della tramvia, entrata in esercizio a febbraio 2010, collega il centro di Scandicci con la stazione ferroviaria di S. Maria Novella ed opera con 13 mezzi contemporaneamente in servizio, consentendo una frequenza di 4 minuti. Ha una lunghezza di circa 7,5 km, con 14 fermate e costituisce il primo ramo di un sistema più articolato di linee tranviarie (il progetto prevede la realizzazione di altre 2 linee per uno sviluppo complessivo di 35 Km di binario con 41 fermate).

Il tracciato si sviluppa in ambito urbano in sede propria e quasi interamente a raso. Le caratteristiche plano-altimetriche sono quelle tipiche di una linea tranviaria moderna con raggi minimi di curva ridotti (25 m) e pendenze longitudinali elevate (circa 7%). Nei punti d'interferenza con la viabilità cittadina vi sono incroci semaforizzati che danno la priorità al veicolo tramviario. La scelta è quella di fare del tram la spina dorsale del sistema di trasporto dell'intera area. Di conseguenza, la riorganizzazione degli itinerari dei mezzi su gomma è finalizzata essenzialmente a facilitare l'utilizzo della tramvia. La nuova rete è quindi strutturata "a nodi" con una serie di luoghi di interscambio dei bus tra di loro e con il tram.

2.3.4. Costruire attorno ai nodi della mobilità su ferro

Nell'ottica di favorire un policentrismo sostenibile dal punto di vista della mobilità, a partire dagli anni '90 si è affermata l'idea di sviluppare polarità urbane ad alta densità e mixità funzionale intorno alle stazioni della rete su ferro. E' l'approccio noto anche come "Transit Oriented Development", che consiste appunto nella densificazione edilizia di aree adiacenti a nodi (esistenti o di progetto) della mobilità pubblica (stazione ferroviaria, della metropolitana, terminal mezzi pubblici di superficie).

In quest'ottica i progetti si caratterizzano per la scelta di collocare, entro un raggio di 400-800 metri percorribili a piedi da una stazione o fermata, spazi e funzioni in grado di sostenere i trasporti pubblici. In sostanza l'obiettivo è quello di progettare nodi di interscambio piacevoli e desiderabili, e sganciati dal problema dell'accessibilità veicolare. Infatti l'altra caratteristica fondamentale è la scelta di limitare fortemente la quantità di parcheggi per mezzi privati.

Tale approccio è stato teorizzato negli Usa a partire dalla consapevolezza dei limiti di un modello di sviluppo urbano prodotto da e per le automobili e quindi dal tentativo di rafforzare il ruolo delle infrastrutture di trasporto su ferro in ambito urbano e metropolitano.

Nel caso di nodi esistenti, è evidentemente centrale la dimensione della riqualificazione urbana, mentre nel caso di aree di espansione o di trasformazione, l'obiettivo è la creazione di nuove centralità con spazi compatti e ad alta densità integrati ai trasporti collettivi veloci.

L'esempio più chiaro in Europa, in termini di sviluppo di questo approccio, è lo Zuidas di Amsterdam, grande quartiere direzionale in fase di completamento (l'arco temporale del progetto è 1999-2025), basato sulla presenza di una nuova grande stazione ferroviaria. La stazione Amsterdam Zuid posta al centro del quartiere, è un nodo intermodale destinato gradualmente a sostituire la stazione centrale della città per le linee dirette a nord e ad est del Paese: Rotterdam, Bruxelles, e Parigi attraverso l'alta velocità ferroviaria dei treni Thalys e collegata attraverso Utrecht e Arnhem con la rete di alta velocità tedesca (treni Ice).

Già ora la stazione è collegata all'aeroporto di Schiphol in 6 minuti di treno, ed è servita da 2 linee della metropolitana e dalla linea 5 del tram. Inoltre diventerà il terminal sud della nuova linea di metropolitana nord-sud in costruzione. Il progetto punta al totale interrimento delle principali

infrastrutture (autostrada, metropolitana e ferrovia) per fasi successive e alla realizzazione sull'area liberata di nuove volumetrie.

2.3.5. Mobilità privata: più innovazione e più regolazione

Anche la gestione della mobilità privata necessita di un cambio di prospettiva. Servono, per usare uno slogan, più innovazione e più regolazione.

Più innovazione, nel senso che l'evoluzione tecnologica può svolgere un'azione positiva sia sul versante del funzionamento intelligente della mobilità, che su quello della progressiva conversione alla sostenibilità dei mezzi utilizzati.

Più regolazione, perché sono inevitabili, a fronte di un potenziamento dell'intermodalità e del trasporto pubblico, interventi più drastici di limitazione/dissuasione della circolazione in alcune aree.

Sul primo fronte l'applicazione delle innovazioni dell'Intelligent Transportation Systems (ITS) le tecnologie tese ad applicare le ICT alle infrastrutture dei trasporti e dei veicoli, al fine di aumentare la sicurezza riducendo l'usura dei veicoli, i tempi di trasporto ed i costi del carburante. Comprendono un range di strumenti e sono basati sull'acquisizione dei dati, sulla loro elaborazione e sulla diffusione delle informazioni. Tali sistemi risultano fondamentali nella capacità di offrire informazioni real-time sulle correnti condizioni del traffico per un rete stradale o autostradale, permettendo così anche agli enti preposti e ai singoli viaggiatori di avere migliori informazioni, più coordinate e prendere così decisioni "intelligenti".

Sul secondo fronte, sono senza dubbio interessanti le esperienze pionieristiche di introduzione del pedaggio per l'accesso alle aree più centrali di una città, riprese da noi in particolare a Milano.

Come è noto a Londra, a partire dal febbraio 2003, è stato introdotto il Road Pricing Congestion charging, un pedaggio in vigore nella zona centrale della città tra le 7,30 del mattino e le 18,00; chi trasgredisce al pagamento deve pagare una multa piuttosto salata (120 sterline). Il pedaggio nel febbraio 2007 è stato esteso ad ulteriori zone ad ovest del centro. Si può pagare la Congestion Charge sia in anticipo sia il giorno stesso dello spostamento, sia prima sia dopo o durante il viaggio, anche

tramite Internet. Il prezzo normale (8 Sterline) vale se si paga entro le 22.00 del giorno del viaggio, altrimenti è prevista una sovrattassa.

Il sistema utilizzato a Stoccolma è il più grande nel suo genere in tutta Europa: si articola in 18 zone di controllo, e telecamere per il monitoraggio dei veicoli in un'area di circa 24 km quadrati. La capitale svedese ha istituito la sua *congestion charge* dal gennaio 2006; il sistema all'inizio prevedeva un test di sei mesi, ma dato l'elevato indice di gradimento raggiunto, è diventato definitivo.

Il sistema di pedaggio di Stoccolma si basa sulla presenza di 18 varchi disposti attorno al centro cittadino, muniti di telecamere per l'identificazione dei veicoli. Tutti i veicoli in ingresso ed uscita vengono rilevati con l'addebito definito in base all'orario. Il pagamento può avvenire attraverso svariati canali, tra i quali l'addebito diretto attivato dalla lettura di un tag elettronico assegnato al guidatore. Telecamere e tecnologia OCR permettono di identificare i veicoli privi di tag. Nessun pedaggio per chi entra in città tra le 18:30 e le 06:30 del mattino, che invece diventa obbligatorio nelle ore di punta tra le 7,30 e le 8,30 del mattino e tra le 16,00 e le 17,30 del pomeriggio. Il sistema, creato da IBM, ha permesso di snellire l'accesso in città, dimezzando durante il periodo mattutino le code sulle strade in entrata. Il traffico all'interno della città è diminuito del 18% e le emissioni di CO2 dentro la capitale sono diminuite tra il 14 e il 18%. Inoltre durante questo periodo sono triplicate le autovetture ibride o totalmente elettriche, mentre gli utenti quotidiani del trasporto pubblico sono cresciuti del 7% (+60mila).

Tab. 7 - Ragioni del mancato utilizzo del trasporto pubblico per gli spostamenti ricorrenti (più risposte ammesse)

Motivazione principale	Quota %
Non esiste un collegamento diretto	34,8%
Confort di viaggio scarso	30,9%
Bassa frequenza, irregolarità del passaggio	23,5%
Orario di lavoro diverso	18,9%
Fermata distante dall'abitazione o dalla sede di lavoro/studio	15,2%

Fonte: indagine Aci-Censis Servizi, 2010

Tab. 8 - Principale ragione del mancato utilizzo del trasporto pubblico a Roma per gli spostamenti ricorrenti (lavoro-studio) (una sola risposta ammessa)

Motivazione principale	Quota %
Tempo eccessivo	34,8%
Scarsa comodità/praticità	32,3%
Scarsa capillarità	14,8%
Poca regolarità del passaggio dei mezzi	6,7%
Scarsa qualità del viaggio	4,4%
Totale	100,0%

Fonte: Comune di Roma, Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma, 2009

3. Verso una riscoperta dello spazio collettivo

3.1. La crisi degli spazi pubblici

3.1.1. Trasformazioni urbane e abbandono degli spazi pubblici

Se si accetta l'idea che la città sia qualcosa di più e di diverso dalla sommatoria della sua forma fisica (*l'urbs*), della sua struttura sociale e delle sue forme istituzionali (la *civitas*), occorre concentrare l'attenzione sulle funzioni che essa esprime in quanto luogo di relazione, di incontro, di scambio.

Storicamente lo spazio pubblico ha sempre ricoperto questa funzione. Anzi, il concetto stesso di spazio pubblico si compone di elementi fisico-architettonici ben definibili e di elementi relazionali polimorfi e non misurabili, ma altrettanto importanti. D'altra parte, *l'agorà* dei greci (termine tradotto usualmente con la parola "piazza") deriva dal verbo "*agheiro*" che significa letteralmente radunarsi, raccogliersi, con riferimento quindi a degli individui più che a dei luoghi.

Nonostante questa funzione "nobile", in molte città contemporanee si assiste ad una progressiva riduzione, impoverimento e spesso abbandono dello spazio pubblico, mentre in altre è in atto un tentativo di ripensare lo spazio della vita collettiva attraverso un'offerta del tutto nuova che tenta di reinterpretare le funzioni di relazionalità.

Le motivazioni attengono alle profonde modificazioni intervenute nella sfera delle relazioni economiche e degli stili di vita collettiva. La scomparsa della "città fordista", che con la centralità della dimensione lavorativa forgiava le appartenenze e il senso stesso del fare comunità in un determinato luogo, è sicuramente un elemento centrale. Ma a questo si sono aggiunti nuovi elementi che, soprattutto nel contesto italiano, hanno assunto un ruolo di particolare significato nel determinare la rarefazione e l'abbandono dei luoghi pubblici. Innanzitutto la separazione, spesso significativa spazialmente e temporalmente, tra le aree della produzione, della residenza, del consumo e del loisir. Ma a questo si può aggiungere la dispersione insediativa in spazi vergini (il consumo di suolo di cui si è detto nel precedente seminario), poco adatti ad accogliere momenti di scambio per l'assenza di esercizi pubblici di quartiere, l'incuria nella manutenzione degli spazi fisici delle grandi periferie urbane, l'utilizzo generalizzato dei

sistemi di mobilità individuale che by-passano i luoghi urbani trasformandoli in aree di attraversamento a bassa vivibilità per i residenti.

Proprio l'uso intenso e diffuso dell'auto ha ridimensionato le opportunità di incontro, di scambio casuale ed estemporaneo che si realizzava in modo elettivo negli spazi pubblici.

Naturalmente hanno giocato un ruolo importante le trasformazioni socio-demografiche, con famiglie ridotte ad una dimensione media di due componenti, con quartieri che sperimentano una repentina ridefinizione (anche in senso etnico) della propria composizione sociale, con un numero crescente di anziani spesso confinati spazialmente in ambienti domestici per l'incuria del territorio urbano.

Ma la rarefazione e la perdita di interesse ha prodotto effetti negativi a catena a danno del concetto stesso di spazio pubblico, che ha subito un progressivo logoramento di immagine. Oggi spesso si tende a descriverlo come un ambito pericoloso, orientato ad ospitare o a produrre comportamenti devianti o socialmente sgradevoli. Un luogo dunque da evitare o da praticare solo in caso di necessità e con le adeguate contromisure difensive. Naturalmente questo vale soprattutto per le utenze più deboli dello spazio pubblico, in particolare le donne e i bambini, in passato protagonisti dello spazio pubblico. Oggi i bambini non vivono la città se non in condizioni di segregazione, continua apprensione, assenza di qualsivoglia forma di autonomia. Niente da stupirsi se da adolescenti sviluppano comportamenti di "ri-appropriazione" compulsiva del territorio di vita, anche con forme di devianza (si pensi al fenomeno degli *writers* o in generale al vandalismo).

La risposta al problema è stata spesso ricercata nell'apposizione di sistemi di videosorveglianza pubblica e privata e nella tentazione di cedere a forme di militarizzazione di alcuni spazi. Solo di recente ci si è accorti che ciò coincideva con la negazione stessa dello spazio pubblico e quindi con la formazione di un autentico "non luogo", quello sì da guardare con sospetto.

Ma in realtà, è una parte ben più consistente dello spazio pubblico che tende a diventare "non luogo". Non luoghi posso essere considerati tutti quegli spazi che hanno la prerogativa di non essere identitari, relazionali e storici (o che hanno perso tale prerogativa).

3.1.2. I fattori di malessere urbano

Tutte le analisi condotte negli ultimi anni mettono in evidenza il diffuso malessere che interessa i cittadini delle principali metropoli nazionali. Un malessere che si sostanzia nella denuncia esplicita di due principali elementi: il senso di insicurezza e la difficile gestione della vita quotidiana. Un malessere che rimanda ad almeno quattro aree critiche (la frammentazione del tessuto relazionale, il degrado territoriale, lo scadimento dell'etica civica e la debolezza delle risposte e dell'azione pubblica di contrasto) (tav. 2).

Tali forme di malessere si saldano e molto spesso si alimentano con l'incuria nella gestione dei fattori urbani, da quelli più significativi fino ai più minuti. L'approfondimento più significativo su questo tema, sia per completezza che per dimensionamento e rappresentatività del campione, è sicuramente l'Indagine Multiscopo dell'Istat che ha rilevato questi elementi a partire dal 2001.

Il primo dato di cui tener conto attiene ad una diffusa insoddisfazione di fondo, che riguarda tutti i fattori presi in esame e che interessa quote di cittadini che variano dal 30% al 50% a livello aggregato (tab. 9). Da almeno un decennio le opinioni dei cittadini si sono stabilizzate con piccoli aggiustamenti di 1 o 2 punti percentuali per quasi tutti i fattori con l'esclusione delle condizioni delle strade comunali che sembrano peggiorare ulteriormente (43,2% nel 2001, 50,9% nel 2009).

Dall'analisi per dimensione demografica emerge con chiarezza il profondo divario in termini di vivibilità che separa i grandi comuni collocati al centro di un'area metropolitana rispetto a tutti gli altri. Si rileva un aumento della problematicità che tende ad impennarsi a partire da una dimensione demografica superiore ai 50.000 abitanti o comunque nei comuni di una grande cintura metropolitana.

In sintesi, dunque, gran parte delle criticità sono riconducibili al modello di mobilità, oneroso in sé e in grado di produrre un impatto profondo sugli altri fattori urbani. Criticità che non risparmiano oggi le città di media dimensione o che si collocano all'interno del campo di gravitazione di un grande polo urbano.

Tav. 2 - Il malessere urbano

Gli elementi denunciati con più frequenza

Gli elementi percepiti

Il senso di insicurezza (microcriminalità, indifferenza, confinamento spaziale)

Frammentazione del tessuto relazionale (indifferenza, isolamento, scarsa solidarietà)

Degrado territoriale (spazi pubblici, periferie, arredo urbano, manutenzione, ecc.)

La difficile gestione del quotidiano (traffico, tempi di vita, accesso ai servizi)

Scadimento dell'etica civica (mancato rispetto delle regole, prevaricazione, mancata tutela dei beni comuni, ecc.)

Debolezza delle risposte e delle policy (estemporaneità, scarsa attenzione ai dettagli, inefficienza, spreco)

Fonte: Censis 2011

Tab. 9 - Famiglie che considerano molto o abbastanza presenti alcuni problemi della zona in cui abitano per tipo di problema, regione, ripartizione geografica e tipo di comune - Anno 2009 (per 100 famiglie della stessa zona)

Tipo di comune	Sporcizia nelle strade	Difficoltà di parcheggio	Difficoltà di collegamento con mezzi pubblici	Traffico	Inquinamento dell'aria	Rumore	Rischio di criminalità	Odori sgradevoli	Scarsa illuminazione	Cattive condizioni stradali
Comune centro dell'area metropolitana	52,7	64,9	25,6	69,5	62,0	53,1	51,8	26,1	37,3	60,7
Periferia dell'area metropolitana	34,1	41,9	32,0	50,9	46,8	40,1	34,0	23,2	32,6	55,3
Fino a 2.000 abitanti	20,5	21,5	38,0	14,4	11,2	11,3	7,6	11,4	21,3	39,2
Da 2.001 a 10.000 abitanti	22,3	25,4	31,4	28,7	22,3	22,2	19,0	17,0	30,3	46,0
Da 10.001 a 50.000 abitanti	26,0	34,7	29,1	42,7	36,7	34,5	26,2	20,9	32,5	49,2
50.001 abitanti e più	32,5	45,9	24,7	54,8	49,4	43,6	33,3	23,7	33,4	51,7
Italia	31,2	39,5	29,2	45,2	39,3	35,5	29,7	21,0	32,3	50,9

Fonte: Istat, Multiscopo

3.1.3. La competizione dei nuovi “superluoghi”

A strutturare la morfologia del nuovo paesaggio metropolitano è stata senza dubbio anche l'espansione della grande distribuzione commerciale, che (con relativo ritardo) è andata contemporaneamente esplodendo anche in Italia.

La moltiplicazione di nuove grandi strutture di vendita e di intrattenimento, integrate in complessi di inedita dimensione, non di rado è stata vista dalle amministrazioni locali come una fonte di entrate straordinarie, grazie agli ingenti oneri di urbanizzazione, ed è proseguita anche negli ultimissimi anni a ritmi impressionanti: basti pensare che dalla fine del 2005 alla fine del 2010 la superficie complessiva degli ipermercati è aumentata del 33,1% e quella dei grandi centri di vendita specializzati (elettronica, arredamento, sport, bricolage) del 42,8%. Anche il numero dei multiplex (i cinema con almeno 8 schermi) è salito del 26,9% (tab. 10).

La proliferazione e la pervasività di quelli che sono stati definiti “superluoghi” fanno di queste attrezzature i veri fattori di aggregazione sociale alla scala metropolitana: luoghi “magnetici” dove viene simulato e riproposto lo spazio pubblico della città tradizionale in una cornice più direttamente legata all'industria del consumo di massa.

Comunque sia, gli ingredienti che formano oggi il paesaggio contemporaneo delle grandi agglomerazioni urbane (le *megacities*) sono, nella loro standardizzazione spinta, ovunque i medesimi: i totem luminosi delle catene commerciali, i grandi contenitori del consumo e dell'intrattenimento di massa con i loro sterminati parcheggi, le lottizzazioni residenziali che li accompagnano, le rotonde che disegnano e regolano gli incroci del tessuto viario.

A fronte delle medesime modalità di costituzione dello spazio abitato, proposte e ripetute meccanicamente, nonché di un linguaggio architettonico ormai globalizzato, l'esito paesaggistico è quello di una tendenza all'uniformità spaziale, in cui i luoghi tendono ad assomigliarsi l'uno all'altro pur a grande distanza.

A ben guardare quattro sono le caratteristiche dei superluoghi che li rendono attraenti e vincenti nella competizione con i quartieri delle

periferie urbane e, in molti casi, con gli stessi centri storici o con le strade del commercio urbano:

- la seduzione del nuovo, della modernità, della proposta abbagliante soprattutto nel confronto con aree che si presentano dimesse, logore, prive di attenzione continuata. Molto spesso il successo dei centri commerciali è dato dalle forme innovative più che dai contenuti a cui si può accedere, che sono in buona parte standardizzati;
- una concentrazione di funzioni di servizio mai sperimentata nei quartieri per densità, qualità, funzionalità. Poter fruire liberamente e con semplicità di un posto auto o di un bagno pulito sono di per sé esperienze gratificanti se si è abituati a lottare quotidianamente per questo genere di cose;
- una disponibilità di spazi collettivi a libero accesso (tra i quali si distribuiscono le funzioni commerciali private) che rendono tali ambiti una sorta di simulacro dello spazio pubblico tradizionale (nuove agorà come sono stati definiti, forse impropriamente, negli anni della loro prima affermazione);
- in ultimo, il calore e il senso di sicurezza che deriva dagli apparati di controllo, dall'assenza di auto, di pericoli reali, di incontri sgraditi.

Occorre tra l'altro tener presente che si moltiplicano le iniziative virtuose e le proposte d'alto livello, sia in termini di gestione degli spazi che di organizzazione e di innovazione delle differenti attività e del modo di rapportarsi alla clientela. Sempre meno punti vendita si limitano a essere dei semplici *point of sales*, per assumere anche il ruolo complementare e attrattivo di *point of entertainment*, in alcuni casi anche attraverso l'organizzazione di eventi.

Ma i superluoghi possono essere considerati a tutti gli effetti il contesto spaziale dove si realizza un recupero della dimensione relazionale?

E' difficile dare una risposta univoca anche se alcune considerazioni inducono a propendere per il no:

- innanzitutto la loro frequentazione coincide con un atto intenzionale. Nessuno spazio è lasciato alla occasionalità e semplicità delle relazioni che possono dipanarsi nei tessuti vitali dei quartieri urbani. Nei centri

commerciali non si “produce” la società ma al massimo si assiste ad una sua rappresentazione;

- la loro frequentazione è in buona parte legata ad un impiego del tempo libero che si sceglie di destinare al consumo piuttosto che ad altre attività. Il fatto che intorno al consumo si organizzino altre attività rende semplicemente più agevole la funzione principale.

Si può concludere che un quartiere compatto e coeso, con servizi e spazi di buona qualità, frequentabile a piedi in modo semplice e immediato, che permette ai suoi abitanti un riconoscimento reciproco e una buona identificazione con i luoghi non induce alla ricerca di un suo simulacro in un luogo distante. La frequentazione del superluogo rimane allora confinata negli spazi della novità o della convenienza commerciale. In una situazione diametralmente opposta il confronto tra un indistinto logoro e un indistinto scintillante gioca sicuramente a favore di quest'ultimo.

Tab. 10 - La recente proliferazione dei grandi contenitori del consumo e dell'intrattenimento di massa, 2005-2010 (v.a. e var. %)

Tipologia	2005	2010	Var. % 2005-2010
<i>Ipermercati</i>			
N.	459	588	28,1
Mq	2.737.912	3.643.866	33,1
Mq per 100 abitanti	4,6	6,0	
<i>Grandi superfici specializzate</i>			
N.	1.190	1.639	37,7
Mq	3.361.161	4.799.159	42,8
Mq per 100 abitanti	5,7	8,0	
<i>Multiplex (complessi con almeno 8 schermi)</i>			
N.	93	118	26,9
Schermi	987	1.234	25,0
Schermi per 100.000 abitanti	1,7	2,0	

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dello Sviluppo Economico, Mediasalles

3.2. I segnali di un possibile recupero di attenzione

3.2.1. Il rispecchiamento locale e la rivisitazione della dimensione comunitaria

E' innegabile che sulla dimensione locale si sia costruita buona parte della fortuna economica e dello sviluppo sociale del Paese. Uno sviluppo basato sulla capacità di rivolgere lo sguardo all'unisono in una precisa direzione, di concertare le scelte, di includere e di accogliere, di sperimentare soluzioni originali, autonome, adatte alla realtà socio-economica del territorio.

I potenti processi di trasformazione economica e sociale degli ultimi 15 anni hanno tuttavia modificato in parte questa attitudine. In molti territori il localismo ha assunto un carattere tipicamente difensivo, di resistenza al cambiamento piuttosto che di territorio di armonizzazione del mutamento sociale. Lo dimostrano le tante "sindromi *nimby*" che affliggono ogni area del Paese sbarrando la strada ad una gamma quanto mai ampia di interventi di trasformazione dettati dalle più diverse esigenze (viarie, energetiche, di smaltimento, ecc.).

Il localismo è diventato uno strumento politico di costruzione del consenso sulla difesa dura della "comunità degli interessi locali", determinando in questo modo l'emergere di un duplice rischio:

- quello di diventare "corporativismo localistico", dove gli amministratori locali diventano la nuova corporazione di sistema che utilizza tutti gli strumenti a sua disposizione, dal sindacalismo istituzionale alla sintonia con le istanze più "urlate" che esprime la società locale;
- quello di alimentare un intervento pubblico che perde la motivazione a lavorare "di fino" sui bisogni emergenti, a sostenere gli interventi di cui la comunità locale ha realmente bisogno. Un intervento pubblico corporativo volto soprattutto alla difesa degli interessi locali delle imprese locali.

Un tale modello di interpretazione e governo della dimensione localistica ne può immiserire la storia, il significato, le potenzialità future.

A fronte di ciò è ipotizzabile (e auspicabile) che una opzione alternativa per la nostra cultura del localismo, del primato del territorio, dello sviluppo

locale, possa originarsi da un radicale rinnovamento delle ragioni della convivenza all'interno delle comunità locali. E l'unica strada possibile sembra essere il *passaggio ad una concezione e ad una prassi comunitaria del vivere sociale*. Contro il cinismo del corporativismo localistico il consenso può oggi venire:

- da un'azione focalizzata sul primato della qualità della vita;
- da un'ordinata *governance* delle componenti fondamentali della convivenza collettiva (traffico, servizi collettivi, welfare di prossimità, ecc.);
- da un'attenta e puntigliosa opera di messa in sicurezza della vita delle comunità (contrasto alla devianza, integrazione, ecc.);
- dal rafforzamento dei meccanismi identitari connessi ai luoghi di vita (il paesaggio, il territorio naturale, i luoghi simbolici, le aree produttive, gli spazi di vita collettiva).

Guardare con attenzione alla dimensione comunitaria è d'altra parte inevitabile se si assume piena consapevolezza della sussistenza nel nostro Paese (tav.3):

- della piccola dimensione insediativa (quasi la metà degli italiani vive in comuni con meno di 20.000 abitanti);
- del perdurante radicamento territoriale (quasi la metà degli italiani dichiara che non lascerebbe mai la città dove vive);
- della sopravvivenza di una relazionalità minuta di prossimità (l'81,6% degli italiani dichiara di avere rapporti frequenti e soddisfacenti con i propri vicini).
- dei fenomeni di riappropriazione dei luoghi pubblici (un terzo degli italiani dichiara di coltivare le proprie relazioni in luoghi pubblici quali bar, piazze e giardini).

Queste fenomenologie sono riscontrabili in tutto il Paese anche se si presentano in modo meno marcato nei grandi comuni metropolitani. La frequentazione assidua dei propri amici, ad esempio, è un comportamento che coinvolge il 50,0% della popolazione italiana con più di 6 anni di età. Il dato rilevato nelle grandi città è invece decisamente più basso (44,2%) a

testimonianza di maggiori difficoltà logistiche e, più in generale, di un tempo inferiore dedicabile a questi aspetti della vita quotidiana (tab. 11).

3.2.2. Il ritorno della piazza tra vecchi bisogni e nuove proposte

E' noto che, per ragioni storiche, l'Italia è uno dei paesi al mondo con la maggior dotazione di piazze. Spazi a forte contenuto simbolico in grado di offrire adeguata rappresentazione sia del potere che della comunità locale. Ma anche spazi con funzioni nobili di integrazione, di scambio, di relazionalità alta o minuta. Spazi che, proprio per questo, sono diventati il luogo ideale per gli eventi più significativi della comunità. Luoghi oggetto ancora oggi di appropriazione simbolica (la locuzione "scendere in piazza" raccoglie 3,3 milioni di occorrenze sul motore Google).

Questo ruolo sopravvive in una parte delle città italiane, sia pure attraverso ibridazioni di funzioni nuove con quelle storiche. Al commercio si è affiancato il turismo, una parte del residenziale è stato sostituito dal terziario, hanno fatto il loro ingresso le funzioni culturali di massa e l'intrattenimento.

Si tratta però delle piazze più centrali, quelle dove la posizione e la qualità urbanistica, architettonica e artistica hanno spesso favorito il mantenimento (o il recupero) di ruoli di pregio.

Nelle aree di semicentro o di periferia il ruolo delle piazze è invece cambiato drasticamente. La maggior parte di esse sono degradate al ruolo di semplici nodi all'interno di reticoli di mobilità più o meno lunghi e più o meno strutturati. Luoghi di scambio veloce di flussi e non più di incontro, di costruzione di identità attraverso i processi relazionali.

Tutto in queste aree deve svolgersi velocemente per agevolare la connessione veicolare tra i luoghi di residenza e i luoghi di destinazione.

Il concetto di "rotatoria", che soddisfa magistralmente il bisogno di superare quello di "crocevia", sta funzionando magistralmente nei territori extraurbani. Ma la sua applicazione diffusa alle piazze delle periferie urbane ne immiserisce irrimediabilmente il ruolo e ne dequalifica le funzioni originarie.

Se questo è vero, è opportuno porsi almeno due domande: sopravvive oggi un "bisogno di piazza"? Se sì, è possibile strutturare una nuova offerta di

piazza con il recupero dell'esistente o con la progettazione di spazi che assolvano la funzione originaria?

La risposta alla prima domanda è netta e può essere ricavata da una qualunque indagine sui comportamenti dei cittadini italiani. L'indagine Censis-La Repubblica del 2010, ad esempio, mostra che nel panorama degli spazi collettivi, la piazza (o il giardino pubblico) rimane il luogo dove gli anziani si incontrano con maggiore frequenza (27,5%). Al secondo posto si colloca il bar (che è spesso uno degli elementi di corredo della piazza) (27,1%). Il mercato e il supermercato o la parrocchia vengono in subordine, utilizzati soprattutto dalla componente femminile (tab. 12).

Quindi la piazza rimane un luogo di incontro molto praticato pur con tutte le difficoltà legate alla difficile convivenza con la viabilità veicolare o con le funzioni di parking. Ma alla piazza si tende ad affidare anche un ruolo di promozione e di veicolo dell'offerta culturale di una città.

Se si guarda ai dati di una indagine Anci del 2008, emerge come l'elemento di cui aumenta maggiormente la richiesta per migliorare l'offerta culturale di una città, sia proprio la realizzazione di piazze e luoghi di incontro (tab. 13).

In generale si può ritenere che questo rinnovato interesse per la piazza o per lo spazio pubblico nel suo complesso, trovi le sue radici in un recupero di alcuni aspetti della vita comunitaria a cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti. Si tratta di un "impasto" ancora immaturo, fatto di tanti elementi riuniti sotto un unico denominatore: la volontà di avere accesso ad uno stile di vita dove la dimensione relazionale, affettiva, emozionale e identitaria trovino "spazio" adeguato.

Volendo "spigolare" tra le fenomenologie affermatesi più o meno di recente che vanno in questa direzione, si può far riferimento a:

- *le nuove forme di utilizzo spontaneo dei parchi urbani*. Questi spazi, nati per ragioni storiche (le ville romane) o "per sottrazione" all'espansione urbana guidata da mobilitazioni collettive, solo da qualche anno sono diventati un oggetto di grande uso collettivo e non più solo di interesse politico-culturale. I parchi vengono utilizzati quotidianamente per lo sport e per il passeggio (si consideri che in Italia vivono circa 7 milioni di cani di proprietà), ma anche come alternativa agli incolonnamenti dei week-end fuori porta e, di recente, come spazi per eventi parentali

(feste di compleanno) e come luoghi di incontro ad accesso gratuito (dalle comunità di immigrati);

- *le nuove forme di offerta basate sull'utilizzo dei parchi urbani.* Si pensi alle concessioni per piccoli esercizi pubblici (gli aperitivi nel parco), all'organizzazione di concerti all'aperto o, fenomeno di recente affermazione, all'organizzazione di eventi sportivi a tema o con sponsor monomarca;
- *le "movide" giovanili.* Appuntamenti serali abituali che hanno conquistato luoghi simbolici delle città molto spesso oggetto di riqualificazione o di rinnovata manutenzione. Ogni grande o media città esprime oggi una sua "movida" che, in alcuni casi trascina una nuova offerta di intrattenimento (si pensi a Piazza delle Erbe a Genova e alla fioritura di locali dove è possibile ascoltare musica dal vivo). Sono un elemento di vitalità e contemporaneamente di preoccupazione per i residenti;
- *le sagre alimentari.* Si tratta di una fenomenologia di antica matrice rurale prepotentemente riscoperta negli ultimi anni. Le sagre sono eventi gastronomici organizzati in spazi pubblici da organizzazioni di volontariato locale (pro-loco). Si stima che in Italia si organizzino ogni anno circa 15.000 sagre per circa 4.500.000 di partecipanti. La Toscana è una delle regioni dove si registra il maggior attivismo nell'organizzazione di sagre (almeno 1.000 eventi anche grazie alla sopravvivenza di un'antica e radicata consuetudine associativa).
- *I palii di quartiere.* Anche i quartieri delle periferie urbane "giocano" sulla dimensione comunitaria. Ne è una chiara espressione la fioritura di "palii" di quartiere o di rione che, ispirandosi al più famoso palio del mondo, provano a ripercorrerne la forza aggregatrice e di recupero identitario del micro-ambito di residenza. In queste occasioni il cittadino si mette alla prova nel ruolo di "attore" della vita locale e non più solo di "spettatore";
- *i mercatini dell'usato.* Anche questa fenomenologia commerciale ripropone un uso tra il ludico e il commerciale dello spazio urbano e anche in questo caso il cittadino ha la possibilità di sperimentare un ruolo di protagonista nella realtà locale allestendo un proprio "spazio vendita". La loro caratteristica è quella di essere trasversali ai ceti

sociali e di alimentarsi attraverso un mix di *vintage*, risparmio, ecologia, frugalità.

- *le nuove forme giovanili di riappropriazione degli spazi pubblici*. Dopo anni di apparente disinteresse, di rinserramento domestico e solipsistico, i giovani ripopolano le piazze per le finalità più disparate: da quella tutta politica (si pensi alla conquista delle piazze degli “*indignados*” spagnoli) a quella rivendicativa (i raduni *critical mass* o il movimento dei *guerriglia gardener*) o ludico-creativa (i *flashmobs*).

Si tratta di tanti esempi eterogenei, ma vanno tutti nella stessa direzione (il recupero di una relazionalità minuta) e si originano nello spazio pubblico rimodulandolo e rendendolo nuovamente interessante e praticato.

Resta da chiedersi quanto e come le amministrazioni locali sapranno dialogare con questa “domanda implicita di piazza”, di spazio pubblico e di micro-socialità organizzando un’offerta di luoghi sufficientemente ampia e strutturata sui bisogni emergenti.

Ma esiste anche una domanda di piazza che si produce direttamente a partire da una nuova offerta. Sicuramente le operazioni di riqualificazione o anche di semplice manutenzione determinano un’intensificazione dell’uso. Più in particolare, ogni nuovo luogo urbano, se sufficientemente attraente, tende a “farsi piazza”, luogo di incontro e di scambio. Si pensi al nuovo *Ponte della Musica* di Roma che, in attesa del transito dei mezzi pubblici nella sua corsia centrale, viene utilizzato a tutti gli effetti come luogo di incontro dai cittadini.

Ma più in generale si rileva oggi una diffusa domanda di spazi polivalenti di aggregazione di prossimità. Esiste già un’offerta privata di micro-luoghi polivalenti, ibridi, multifunzionali. Si pensi al fenomeno dei *café libreria* o anche, uscendo dal contesto nazionale, alla rete degli Starbucks che, accanto ad una riproposizione in chiave “*slow*” del modello italico della caffetteria, associano funzioni di intrattenimento come presentazioni di libri o altri generi di evento.

A ben vedere anche in questi casi può essere individuato un minimo comune denominatore: si tratta della valorizzazione del concetto di *serendipity* che rappresenta, in buona sostanza, la possibilità di imbattersi in qualcosa di interessante mentre ci si muove per cercare tutt’altro. Vale per determinate scoperte scientifiche ma si adatta bene alla vita urbana.

Quando lo spazio collettivo (pubblico e privato che sia), è strutturato in modo tale da non penalizzare la *serendipity*, il suo interesse aumenta. Gli incontri casuali e le esperienze non previste, nell'era della standardizzazione e dell'omologazione dei consumi e della programmazione spinta della vita relazionale, assumono un valore che le città stanno lentamente riscoprendo.

3.2.3. Nuove offerte di città: la “scommessa” dei Centri Commerciali Naturali

La proliferazione dei grandi centri commerciali periurbani ha indotto gli spazi più tradizionali del commercio a reagire, a rilanciare un'iniziativa forte e virtuosa nelle realtà locali e a riscoprire una dimensione urbana del commercio: si tratta del format dei cosiddetti “*centri commerciali naturali*”.

Dietro tale denominazione si cela un insieme organico di iniziative finalizzate alla riqualificazione di borghi, centri storici, quartieri e città. Si tratta di iniziative integrate, guidate da una visione evoluta degli spazi destinati al commercio: una visione che ha quali requisiti indispensabili la capacità di creare sinergie tra aziende del comparto operanti in un determinato territorio, di pensare eventi e progetti in grado di fidelizzare la clientela potenziale, di valorizzare il patrimonio pubblico recuperando le risorse esistenti, i luoghi destinati alle vendite e di razionalizzarli, rendendoli più funzionali ai differenziati percorsi dello shopping.

I Centri Commerciali Naturali sono nati negli anni '60 in Canada e Giappone e, successivamente in Gran Bretagna nel '90. Nell'UE hanno cominciato a consolidarsi dopo il 2000 per contrastare la concorrenza dei centri della grande distribuzione sorti tutt'attorno alle cinte urbane.

I CCN sono le vie, le piazze, le gallerie, i centri storici e i quartieri in cui spontaneamente e storicamente si sono concentrati i negozi, le botteghe artigiane, i bar, i ristoranti e altri pubblici servizi, accanto ad altre funzioni vitali di paesi e città. La qualificazione dei luoghi di commercio, turismo e del tempo libero nei centri storici e nei centri commerciali naturali è finalizzata al miglioramento dell'offerta integrata dei servizi comuni, commerciali e turistici con un incremento di concorrenza a vantaggio dei consumatori.

Nel nostro Paese, nati quasi come slogan, si sono andati configurando come consorzi di imprese o come aggregazioni tra soggetti privati e enti pubblici che, attraverso la creazione di un soggetto giuridico ad hoc, gestiscono un piano di marketing urbano e territoriale, il cui scopo principale, è la rivitalizzazione dei centri cittadini e del commercio di vicinato.

Generalmente i CCN che funzionano meglio sono quelli che nascono da una domanda spontanea del territorio, mentre si hanno risultati inferiori laddove simili esperienze sono indotte dall'opportunità di finanziamenti o dalle agevolazioni previste dalla normativa in materia. Quello dei centri commerciali naturali rappresenta un interessante esempio di metamorfosi avvenuta all'interno di una parte del tessuto imprenditoriale come reazione a una minaccia esterna. In questo caso, la minaccia assume le sembianze della grande distribuzione organizzata, che in un periodo di prolungata stagnazione dei consumi rischia di mettere in difficoltà molte delle esperienze di commercio più tradizionali.

Tale sfida ha portato, in alcuni contesti, a superare l'individualismo solitamente prevalente nelle piccole unità imprenditoriali, rafforzando la consapevolezza che soltanto operando insieme e secondo una logica di rete (in una partnership nuova che coinvolga imprese, istituzioni, banche, aziende di trasporto pubblico e cittadini) si potranno ottenere risultati concreti. La crescita e la diffusione capillare dei CCN rappresenta una fenomenologia di sicuro interesse nel contesto italiano. Questo non solo perché assolvono una funzione di riequilibrio nelle profonde modificazioni intervenute nei processi distributivi ma soprattutto perché si pongono in contrasto con le modificazioni intervenute negli ultimi 20 anni nelle nostre città (nuovi quartieri monofunzionali, desertificazione di aree semicentrali, rarefazione della vita relazionale, depauperamento degli spazi pubblici, insicurezza diffusa) e in sintonia con le principali trasformazioni demografiche (senilizzazione, aumento della presenza straniera, aumento di una domanda di servizi di prossimità).

Tav. 3 - La riscoperta dei legami comunitari

Piccola dimensione insediativa	Quasi la metà degli italiani vive in comuni con meno di 20.000 abitanti.
Radicamento territoriale	Il 47,2% degli italiani dichiara che non cambierebbe mai la città dove vive.
Legami di prossimità	L'81,6% degli italiani dichiara di avere rapporti frequenti e soddisfacenti con i propri vicini.
Tenuta dei luoghi pubblici	Il 33,1% degli italiani sostiene che la gran parte delle proprie relazioni si svolge in luoghi pubblici (bar, piazze, giardini pubblici, ecc.). Si supera il 50% per la componente maschile.

Fonte: indagine Rur, 2008, Indagine Censis - La Repubblica, 2010

Tab. 11 - Persone di 6 anni e più per frequenza con cui incontrano gli amici e tipo di comune - Anno 2009

	Tutti i giorni	Più di una volta a settimana	Una volta a settimana	Qualche volta al mese	Qualche volta l'anno	Mai	Non ha amici
Comune centro dell'area metropolitana	16,2	28,0	21,5	19,1	7,1	4,8	2,2
Periferia dell'area metropolitana	22,2	26,0	20,5	16,9	6,3	4,4	1,8
Fino a 2.000 abitanti	25,7	25,5	18,9	15,1	7,4	4,6	0,6
Da 2.001 a 10.000 abitanti	25,8	27,1	18,6	15,4	6,2	4,5	1,2
Da 10.001 a 50.000 abitanti	23,8	28,7	20,2	14,9	6,4	3,6	1,3
50.001 abitanti e più	20,8	27,3	21,3	17,3	6,2	4,2	1,6
Italia	22,5	27,5	20,2	16,3	6,5	4,3	1,5

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat "Aspetti della vita quotidiana, 1999-2009"

Tab. 12 - Luoghi pubblici nei quali gli anziani incontrano amici e conoscenti per sesso (val.%)

	Maschio	Femmina	Totale
Piazza, giardino pubblico	36,2	21,9	27,5
Bar/Caffè	48,6	13,2	27,1
Nel palazzo dove vivo	21,9	18,9	20,1
Mercato rionale	15,3	21,9	19,3
Parrocchia	7,5	19,5	14,8
Supermercati/negozi	2,6	15,0	10,1
Sede di associazione	14,1	5,9	9,1
Centro anziani	5,3	6,8	6,2
Uffici pubblici (poste, banche, Asl, ecc.)	8,2	3,2	5,1
Sale bingo	2,4	0,3	1,1
Non mi capita di incontrare amici e conoscenti	5,3	25,7	17,7
Altro	0,0	1,9	1,1

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte
 © Indagine Censis-Salute La Repubblica, 2010

Tab. 13 -Le cose che una città deve fare per migliorare la propria offerta culturale

	2002	2004	2005	2006	2007
Creare nuovi spazi culturali	33	32	30	30	29
Rafforzare le associazioni culturali e ricreative	21	19	22	23	20
Realizzare delle piazze, dei luoghi d'incontro	14	17	17	20	20
Favorire l'apertura di nuovi luoghi ricreativi	19	17	15	18	19
Creare eventi di impatto	13	15	16	9	12
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Anci, 2008

3.3. Saldare la nuova spinta comunitaria con l'offerta di città

3.3.1. Ripartire dai quartieri e dal presidio della dimensione dell'abitare

Quando Alcide De Gasperi firmò nel 1952 il decreto di sgombero dei Sassi di Matera e diede vita ad un grande programma di costruzione di nuovi alloggi per gli abitanti dei Sassi, qualcuno si domandò come era possibile che degli uomini potessero vivere in dimore di tal fatta. In seguito qualcun altro si interrogò sui motivi della resistenza di una parte degli abitanti ad abbandonare quelle case degradate e malsane.

In realtà ciò che gli abitanti erano riluttanti ad abbandonare era la struttura sociale che nei sassi si era sedimentata, basata sul concetto di "vicinato". I vicinati, erano un insieme di abitazioni molto prossime dotate di scale che affacciavano sullo stesso spiazzo. Erano dotati di quelli che oggi definiremmo "servizi in comune.": avevano un cortile con il pozzo al centro, esisteva un forno per il pane e un lavatoio. Erano il sostrato materiale di una vita comunitaria fatta di solidarietà e di collaborazione. In sostanza, una dimensione alloggiativa degradata coesisteva con una dimensione abitativa molto ben strutturata dal punto di vista sociale.

L'esempio della vicenda di Matera ci introduce al tema della differenza tra "abitare" e "alloggiare". Si abita uno spazio o un luogo con il quale si è in un rapporto complesso, di appartenenza identitaria. In caso contrario si tratta di una mera residenza anagrafica che coincide al massimo con le mura di casa e con un numero civico. E' anche evidente che se si percepisce l'appartenenza ad un determinato luogo si finisce per prendersene cura.

Ma si abita la piccola dimensione, non la grande realtà urbana. Più che "abitarela, la città si "usa" (per il lavoro, per lo svago, per la cultura, per tutte le opportunità che offre). La metropoli naturalmente produce identificazione simbolica (con i suoi luoghi di pregio, con il rango della città, con la sua storia, ecc.), ma il concetto dell'abitare, rapportato alla dimensione metropolitana è una sorta di astrazione. Si abita nel quartiere, che è l'ambito della vita quotidiana, il luogo fisico delle frequentazioni abituali.

Per anni si è ritenuta superata la nozione stessa di quartiere, annegata nel mare di una città più frammentata, più mobile, dagli usi meno standardizzati e codificati. In realtà, intorno al concetto di quartiere si

stanno ricostruendo le forme di contrasto a quella condizione di “società liquida” ben intuita e descritta da Zygmunt Bauman e forse anche le possibilità di sfuggire a quella “città panico” che si impone sull’individuo nell’interpretazione di Paul Virilio.

In questo senso è importante considerare che in termini di definizione identitaria, contando sempre meno “ciò che facciamo”, assume sempre più rilevanza “dove stiamo”. Anche perché tendiamo a sceglierlo e quindi ad investire sul territorio (ciò vale in particolare in un contesto, come il nostro, dove le quota di proprietari è particolarmente alta). Si sceglie in base a tante ragioni, di ordine economico ma non solo (il rango sociale si sposa con il rango del quartiere dove si risiede). Ma quartiere e comunità hanno sempre marciato in parallelo, in un rapporto di scambio reciproco.

Se esistono segnali di recupero del senso comunitario, allora rinasce anche l’interesse per il proprio quartiere, questa volta non più come vincolo ma come chance per chi lo ha scelto. Rinasce nelle comunità di Cohousing, dove si combina l’autonomia dell’abitazione privata con i vantaggi di servizi, risorse e spazi condivisi (micro nidi, laboratori per il fai da te, lavanderie, palestre, stanze per gli ospiti, orti e giardini, auto in comune, ecc.). Rinasce anche nei Gruppi di Acquisto Solidale (GAS) che si organizzano intorno alla dimensione del piccolo centro o del quartiere sia pure con l’uso moltiplicatore e facilitatore della telematica. Sono sicuramente forme avanzate, pionieristiche o di sperimentazione, che però attestano un bisogno che è invece molto diffuso.

Si ricerca l’abitare in senso proprio, o se si preferisce, per evitare ambiguità, l’abitare soddisfacente, a misura d’uomo. Che però ha bisogno di alcuni fondamentali ingredienti di base. Ingredienti che, a ben guardare, si declinano nello spazio collettivo dei quartieri, ossia in un luogo dove lo spostamento avviene (o può avvenire) anche a piedi:

- un buon livello di dotazione di servizi di prossimità (negozi, servizi pubblici, ecc.);
- un buon livello di urbanità (piazze, arredi urbani, illuminazione, verde pubblico, ecc.);
- un buon livello di socialità (eventi locali, partecipazione, associazionismo, ecc.);

- un buon livello estetico (armonia, rispetto degli elementi storici, cura e manutenzione scrupolosa sia dei beni pubblici che privati).

Se si utilizza questo criterio distintivo appare evidente che una quota molto significativa degli abitanti delle grandi città italiane vive male. In tutto il costruito degli ultimi 30 anni manca integralmente o parzialmente una cultura urbana.

Se il grande tema del futuro è sicuramente la modifica della città esistente, un'esigenza che nasce dal fatto che ambiti periferici esteticamente respingenti e di difficile utilizzo mortificano il concetto stesso dell'abitare, non si può non ripartire dalla dimensione del quartiere, che va ricollocato al centro dell'attenzione e delle politiche.

Lo chiedono gli stessi cittadini che sono ormai meno sensibili agli interventi sul centro storico, per gran parte visto come un'area di *loisir* estemporaneo, meno sensibili al restauro del patrimonio storico, al rinnovo della dotazione di grandi contenitori di pregio calati sulla città come oggetti incomprensibili. Per contro, gli elementi di valorizzazione urbana su cui si appunta l'interesse sono le aree verdi, il recupero delle periferie, il recupero delle infrastrutture viarie (tab. 14).

In questo momento la domanda principale riguarda la qualità della vita a livello di quartiere. Nel quartiere si gioca realmente la possibilità di una transizione verso modelli di vita di impronta comunitaria e di recupero del senso dell'abitare.

Tab. 14 - Elementi di valorizzazione urbana ritenuti più utili

	Giovani	Anziani	Tutte le età
Ampliamento di strutture ricreative e aree verdi	36	27	25
Recupero delle periferie	16	21	22
Miglioramento dei collegamenti infrastrutturali	24	16	21
Riqualificazione del centro storico	10	13	13
Ulteriore pedonalizzazione del centro storico	6	10	8
Restauro e riqualificazione degli edifici principali	4	4	3
Nuovi complessi architettonici di pregio elevato (es. Musei)	3	4	3
Nuovi complessi residenziali di elevata qualità	1	1	2
Niente di tutto questo	0	4	2
Non sa non risponde	3	1	1
Totale	100	100	100

Fonte: Anci, 2008

3.3.2. Erodere lo spazio della città dell'auto

Nelle pagine precedenti si è fatto ampio riferimento all'aumento della mobilità veicolare legato al fenomeno del pendolarismo (a sua volta legato allo *sprawling* urbano). Se si guarda ai dati relativi agli autoveicoli per abitante, una città come Roma si colloca nella fascia più alta rispetto alla maggior parte delle città europee e mondiali. Il tasso di motorizzazione privata è infatti superiore a quello di Parigi o Amsterdam e addirittura il doppio di quello di città come Londra, Berlino o Madrid. Se si guarda poi a modelli di città che hanno affidato pressoché integralmente le esigenze di mobilità ai mezzi collettivi (New York o Tokio) il tasso di motorizzazione di Roma risulta addirittura triplo.

Le esternalità ambientali che questo modello produce sembrano compromettere in partenza lo sviluppo del concetto stesso di sostenibilità urbana e quindi, dal punto di vista dei cittadini, l'attesa per una migliore qualità della vita.

Ma la questione riverbera pesantemente anche sulla disponibilità e qualità di spazi collettivi e di spazi pubblici in particolare. Una città come Milano è oggi obbligata a "lasciare spazio" a più di 800.000 auto che arrivano ogni giorno dall'hinterland e che si sommano alle circa 820.000 possedute dai residenti. Se si calcolano circa 10 mq per auto si può stimare che più di 16.000 ettari di territorio cittadino (quasi il 10% del territorio) vengono sottratti ad altro uso.

A tutto ciò occorre aggiungere il fatto che la difficoltà (e spesso anche la volontà) di intervenire sui comportamenti abusivi, comporta ulteriori sottrazioni di spazio pubblico o limitazioni al suo utilizzo. E' il caso delle auto sui marciapiedi tollerate e in alcuni casi "istituzionalizzate" di Milano o il diffuso ricorso alla sosta in doppia fila di una città come Roma.

Per il momento i principali interventi messi in campo dalle amministrazioni delle città italiane riguardano le isole pedonali e le zone a traffico limitato (ZTL) di cui si riporta la superficie nei Rapporti di Legambiente sugli Ecosistemi Urbani:

- *Isole pedonali*

L'estensione media delle isole pedonali presenti nei comuni italiani si attesta sui 0,34 mq per abitante. I comuni di Cremona, Terni, Venezia e Verbania superano la soglia di 1 mq per abitante. In valore assoluto, oltre al

caso eccezionale di Venezia il cui centro storico costituisce una grande isola pedonale, sono le grandi città a presentare maggiori superfici pedonalizzate: Torino con circa 469.239 mq Roma con 396.195 mq, Milano con circa 362.410 mq, Firenze con 326.000 mq e Napoli con 272.252 mq. Sono invece 26 le città in cui la superficie pedonalizzata a disposizione del singolo abitante è ancora decisamente limitata e, di queste, 4 dichiarano di non avere istituito alcuna isola pedonale.

- *Zone a Traffico Limitato*

Le Zone a Traffico Limitato considerate sono solo quelle istituite per tutti i giorni della settimana, con una durata superiore alle 8 ore diurne ed estese a tutte le tipologie di veicoli. La media dei capoluoghi italiani si attesta intorno ai 3,3 mq per abitante. Sono 24 le città per cui il dato non è stato fornito o non è stato considerato valido. Mentre 13 città o non hanno ancora adottato forme di limitazione del traffico, o queste non rientrano nei nostri parametri. In assoluto primeggia Siena con 30,6 mq/abitante; seguono, al di sopra dei 10 mq ma comunque sotto i 20 mq per abitante, Mantova, Pisa, Lucca, Verbania, Firenze e Lecce, mentre in coda ancora 40 comuni rimangono al di sotto di 1 mq per abitante. Sono 11 le città che hanno ZTL con estensione superiore a 100 ettari. Tra queste, Roma si conferma in testa alla classifica seguita da Firenze e Bologna che hanno oltre 3.000.000 mq di ZTL.

Si tratta di interventi che corrispondono all'esigenza di salvaguardare alcune aree centrali dal vero e proprio collasso e che con il tempo sono state accettate e in seguito anche richieste dai cittadini.

Nel recente referendum milanese il quesito che poneva la questione di una riduzione del traffico e dello smog attraverso il potenziamento dei mezzi pubblici, l'estensione di "Ecopass" e la pedonalizzazione del centro ha registrato circa l'80% di voti favorevoli. La sensibilità pubblica sta realmente cambiando a questo riguardo, e la stessa costruzione del consenso politico comincia a basarsi su questo tipo di elementi.

Tuttavia è ragionevole pensare che sia necessario un vero e proprio cambio di passo con la progettazione di ambiti "car free" anche in quartieri periferici. Occorrono nuove sperimentazioni da costruire attraverso alleanze virtuose tra le amministrazioni locali e il mondo della promozione immobiliare e delle costruzioni. Ambiti di vita interamente pedonalizzati

possono essere realizzati, soprattutto nelle città del nord Italia, nelle operazioni di recupero di aree industriali dismesse. Sono operazioni che sono già state compiute in molti quartieri del nord Europa dove si registrano elevatissimi tassi di gradimento dei cittadini insediati e dei gestori dei servizi locali. In molti casi i quartieri stessi sono stati progettati attraverso il coinvolgimento dei potenziali abitanti e questo ha contribuito al successo delle iniziative.

E' stato ampiamente dimostrato che nella vita di quartiere gli spostamenti sono dell'ordine massimo di 800 metri. Raggiungere a piedi una scuola, un ufficio postale, un negozio, un ambulatorio, una palestra, un parco pubblico, non solo non è impossibile ma produce un immediato miglioramento della qualità della vita a livello di quartiere e, nella maggior parte dei casi, un risparmio di tempo. Per favorire questo processo servono sicuramente scelte razionali, ma occorre meno coraggio di quanto si potrebbe pensare: l'evoluzione della sensibilità pubblica a cui si è fatto riferimento in questo testo sembra suggerirlo.

3.3.3. Progettare luoghi di forte ibridazione

Le grandi operazioni di riqualificazione urbana, quelle che interessano parti significative di una città, devono prevedere nella quasi totalità dei casi l'inserimento di un mix di funzioni il più equilibrato possibile.

Il successo nel tempo di questo genere di interventi è legato alle dimensioni e alla composizione della domanda che riescono ad innescare. E' importante che questi luoghi siano frequentati da visitatori alla ricerca di un oggetto o una emozione ben circoscritti, come pure da turisti occasionali che li scoprono visitando la città, da cittadini con precise motivazioni, ma anche da residenti che li scelgono semplicemente come aree di transito gradevoli o di impiego estemporaneo del tempo libero. E' importante, inoltre, che si rivolgano a tutti i ceti sociali e che risultino attraenti anche per i nuovi utenti delle città.

Si pensi ad esempio, nel caso delle città di mare, al ruolo delle aree portuali. Il problema in questi casi coincide con il tentativo di gestire al meglio il conflitto tra le cangianti necessità dei porti e le aspirazioni delle città. Il tentativo è quello di rompere l'isolamento storico delle aree portuali (spesso legato a vere e proprie barriere fisiche), e ristabilire un

legame forte tra la città ed il mare grazie all'introduzione di un mix di funzioni a carattere prettamente urbano, incluse nuove funzioni "ricche" come quelle legate al turismo e al tempo libero.

Se la plurifunzionalità connota gli esempi vincenti delle operazioni di rilancio dei *waterfront*, la tendenza prevalente è quella dell'introduzione di funzioni tradizionalmente estranee al tema portuale quali quelle ludiche e culturali. Musei, mediateche, centri di documentazione, acquari, spazi per eventi, attrezzature commerciali, bar e ristoranti sono ingredienti che hanno un ruolo sempre più importante per fare di questi spazi collettivi dei poli attrattivi in grado di fare da traino a processi diffusi di rivalorizzazione. Spesso le funzioni sono collocate attorno ad un nuovo spazio pubblico affacciato sul mare, che diventa l'elemento forte del progetto.

Al riguardo il Porto antico di Genova rappresenta certamente il caso italiano più interessante: un'operazione nata con l'obiettivo di restituire l'area alla città rendendola vivibile e godibile tutto l'anno, attraverso la realizzazione di iniziative culturali, lo sviluppo dell'attività congressuale e la costruzione di strutture di interesse generale per creare un polo di attrazione turistica. Nel corso degli anni, questi obiettivi sono stati perseguiti, ed in gran parte raggiunti, attraverso una politica di utilizzazione degli spazi graduale e ponderata, all'insegna della qualità e della coerenza delle concessioni.

3.3.4. Rinnovare i format urbani: le scuole

In relazione al tema dello spazio ad uso collettivo ed alla sua evoluzione, si tratta certamente di sperimentare anche da noi nuovi format urbani nonché di rinnovare in parte il contenuto quelli consolidati.

Un esempio interessante al riguardo è quello delle scuole, di cui da qualche tempo si parla in termini di innovazione del modello di servizio. E' quanto tratteggiato peraltro anche dal nuovo ministro dell'Istruzione che ha indicato l'obiettivo di fare dei complessi scolastici dei veri e propri "civic center" in cui studenti e famiglie possano trovare uno spazio di formazione e di aggregazione sociale.

In quest'ottica accanto agli spazi per la didattica ci dovrebbero essere qui, ad esempio biblioteche aperte tutto il giorno, palestre utilizzate anche dai cittadini, luoghi per le feste dei bambini, il tutto con l'aiuto di comuni e

privati, in altre parole tutti quei servizi in grado di generare un'offerta complementare al servizio didattico.

In questa direzione va peraltro una proposta operativa in PPP elaborata dall'Ance che punta all'integrazione della scuola con servizi commerciali e terziari mirati alla formazione extra-scolastica, allo sport, cultura e tempo libero. Servizi, questi ultimi, rivolti al mercato ma convenzionati con la scuola, con la possibilità di operare per l'intera giornata e durante le vacanze.

La proposta prevede la sostituzione edilizia degli immobili obsoleti e la rilocalizzazione delle strutture scolastiche in funzione delle mutate esigenze della domanda, procedendo con l'occasione a valutare le opportunità di razionalizzazione dell'offerta, oggi troppo frammentata.

Si ipotizza peraltro la gestione privata dei nuovi edifici che rimangono naturalmente di proprietà pubblica.

Un'evoluzione che peraltro tiene conto sia dell'obsolescenza di gran parte del patrimonio scolastico che della progressiva migrazione delle famiglie giovani dai centri storici alle zone periferiche e di espansione delle città, spesso carenti di servizi urbani. Attraverso un ampio programma di riassetto delle infrastrutture scolastiche può quindi essere fornito un importante contributo ai processi di riqualificazione delle città, oltre che all'ottimizzazione del profilo della spesa pubblica e della fiscalità locale.