

Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani



HABITAT II, JERUSALEM 1996

Rapporto sulla condizione abitativa in Italia



Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani

Habitat II

Istanbul, 3-14 giugno 1996

Rapporto sulla condizione abitativa in Italia



Il presente Rapporto è stato predisposto dal Cer - Ministero dei lavori pubblici, con il supporto dell'Istituto nazionale di urbanistica e dell'Istituto nazionale di architettura.

L'impostazione e la struttura del Rapporto sono stati oggetto di confronto e approfondimento nell'ambito della Segreteria del Comitato nazionale per Habitat II, composta da: Carla Borra e Vincenzo Valenti (Presidenza del Consiglio dei ministri), Anna Maria Ceci e Paolo Coppini (Ministero degli affari esteri), Gaetano Fontana e Giancarlo Storto (Ministero dei lavori pubblici).

Responsabile del rapporto: Giancarlo Storto (Cer)

Coordinamento scientifico: Giancarlo Storto (Cer) Paolo Avarello (Inu), Massimo Pica Ciamarra (In/Arch).

Coordinamento operativo: Paolo Rosa e Simonetta Simonini (responsabili Cer)
Simone Ombuen (Inu), Francesco Orofino (In/Arch)

Hanno fornito contributi: per il Ministero dei lavori pubblici: F. Cempella, G. Fontana, P. Rosa, A. Stanganelli, G. Storto.

ed inoltre: P. Avarello (Inu), R. Ballarotto (Ancab/Federabitazioni), F. Bilò (In/Arch), S. Biti (Inu), P. Cavalcoli (Inu), A. M. Ceci (Mae), Cipollini (Fs), A. Clementi (Itaten), M. Cremaschi (Inu), D. Costantino (Inu), V. Caboi (Inu), G. Crocioni (Inu), A. Cunsolo (Inu), G. De Carolis (Inu), G. Dematteis (Itaten) P. Di Leo (Inu), M. Fabbri (Fondazione Olivetti), A. Filpa (Inu), S. Fruscione (In/Arch), M. Gamberini (Inu), F. Gatti (Ancab/Federabitazioni), D. Gruttadauria (Ecosfera), F. Mangone (In/Arch), F. Mazzetto (Metropolis) F. Oliva (Inu), S. Ombuen (Inu), F. Orofino (In/Arch), F. Pace (Inu), P. C. Palermo (Itaten), M. Pica Ciamarra (In/Arch), G. Piccinato (consulente Mae), A. M. Pozzo (Aniacap), P. Properzi (Inu), M. Russo (In/Arch), S. Saccomanni (Inu), F. Sbeti (Inu), L. Seassaro (Inu), M. Talia (Inu), M. Villa (Inu).

Elaborazione dati: Walter Fabietti (Inu), Simone Ombuen (Inu), con l'ausilio di Ulisse Di Corpo (DicoSoft), e Luigi Miranda

Fonti dei dati: Aniacap, Cer, Fs, Istat, Istituto Tagliacarne - *Montaggio contributi:* Domitilla Morandi

Progetto grafico: Matilde Costa - *Coordinamento software:* R. Deriu, U. Di Corpo, S. Fiorella, S. Ombuen

Editing: Raimondo Deriu - *Traduzioni:* Peter Flaccus - *Revisione editoriale:* Beatrice e Margherita Hohenegger

Impianti: Studio Bondani - *Stampa:* tipografia Atena, Roma

Immagini da satellite: satelliti Landsat, SAR, per gentile concessione della European Space Agency Esrin/ Eurimage; coordinamento generale M. Fea e R. Franciosi; ricerche di F. Cattaneo.

Editing immagini satellitari: Massimo Barbieri e Jurgh Richtenegger (Esrin)

Elaborazioni differenziali su dati da satellite: F. Turchi e M. Volpe (Italeco)

Foto originali di: M. Berengo Gardin, G. Boschetti, D. Di Bello, A. Martiradonna.

Per le altre immagini si ringraziano: Aerofototeca di Stato, P. M. Alemagna, Ance, P. Barucci, A. Carini/Oikos, A. Clementi, C.N.C.Ab., Commissariato straordinario di governo di Napoli, Comune di Matera, Comune di Modena, Comune di Napoli, Comune di Perugia, Comune di Ravenna, G. De Carlo, Gabetti e Isola, G. Gambirasio, Gregotti Associati, A. Lambertucci, F. Lo Giudice, G. Pagnano, R. Pallottini/Comune di Roma, Renzo Piano BW, M. Pica Ciamarra, F. Purini, S. Rossi, S. Storchi/Comune di Parma, G. Valle.

In copertina: Immagine dell'urbanizzato in Italia ad oggi. Per gentile concessione ITATEN.

insediata in aree urbane, è la regione più urbanizzata del mondo, ma il processo di crescita sta volgendo al termine.

La popolazione urbana nei P.V.S. sta crescendo quattro-cinque volte più rapidamente che nei paesi sviluppati e si prevede che, nel vicino 2000, ci saranno 22 città nel mondo con più di 10 milioni di abitanti, di cui 18 si troveranno nel Sud del mondo. La crescita urbana molto rapida nel P.V.S. non è, però, sospinta dalla industrializzazione o da altri fattori di sviluppo che hanno rappresentato, invece, il prerequisito della crescita fisica ed economica delle città nord-europee e nord-americane nel corso del XIX e XX secolo.

E' necessario, pertanto, che una più intensa cooperazione e collaborazione internazionale tra il nord ed il sud del mondo costituisca supporto ed aiuto per i P.V.S. ad evitare che la mancanza di offerta di lavoro, di alloggi, di servizi adeguati possa portare alla concentrazione di una massa umana in condizioni marginali e precarie nelle periferie urbane delle metropoli del terzo mondo, incoraggiando ulteriormente, e perfino costringendo, le popolazioni stesse a migrare verso le città del nostro continente.

In questo scenario l'Italia, il Paese delle cento città frutto di più di duemila anni di storia urbana, presenta una tipologia di insediamento reticolare e policentrico, un vasto e diffuso patrimonio di arte e di cultura che vuole offrire come testimonianza al mondo intero.

Con questo Rapporto Nazionale, il Paese si pone, quindi, un doppio importante obiettivo:

1. fornire esperienze, contributi e proposte utili ad uno svolgimento più ricco ed articolato della Conferenza stessa al fine di definire meglio i contenuti di un più forte impegno europeo e di una maggiore collaborazione internazionale;
2. rilanciare, in sede nazionale, la centralità dello sviluppo delle politiche urbane come questione

Europe, with 80% of its population in urban areas, is the world's most urbanized region, but its era of growth is reaching an end. The urban population of developing nations is growing four or five times as fast as that of the advanced nations, and it is predicted that by around 2000 there will be 22 cities in the world with over 10 million inhabitants, of which 18 will be located in the world's southern regions.

However, the rapid urban growth of developing nations won't be accompanied by industrialization or the other developmental factors which were the preconditions of the physical and economic growth of North American and Northern European cities during the 19th and 20th centuries.

Therefore, more intense international collaboration between the world's North and South is needed to aid developing countries, and to prevent the absence of employment, housing, and services from causing such concentrations of humanity living in marginal conditions in the metropolitan peripheries of the Third World that those populations are encouraged or even forced to migrate toward the cities of Europe.

In this context, Italy, "land of the 100 cities" resulting from more than 2,000 years of urban history, with a network and polycentric settlement pattern, possesses a vast heritage of art and culture which it wishes to offer as testimony to the entire world.

With this National Report, Italy thus proposes two principal objectives:

- a) to contribute experience and proposals useful towards a richer and more articulated activity at the Conference, and that will bring into focus the contents of stronger European commitment and greater international cooperation,*
 - b) to reestablish, in Italy, the centrality of urban policies as the foundation for the country's progress toward equity, solidarity, and sustainability.*
- Our country's commitment must not end with the*

fondamentale per una crescita del Paese nella direzione della equità, della solidarietà e della sostenibilità.

L'impegno del nostro Paese non può e non deve, però, esaurirsi solo nel successo della Conferenza di Habitat II, ma deve, altresì, esplicitarsi per garantire continuità e soluzioni concrete agli impegni concordati in ambito europeo e formulati a livello di Governo.

Tale impegno, inoltre, dovrà caratterizzarsi nel ruolo specifico che l'Italia ha nell'appartenenza ad una regione, qual'è quella del Mediterraneo, così ricca di storia e di memorie, così delicata e strategicamente importante, laboratorio unico per costruire nuovi livelli di convivenza, di sviluppo e di pace.

success of the Habitat II Conference, but instead must continue to give concrete response to commitments undertaken in the European context, formulated at the governmental level.

Such a commitment, moreover, must take into account Italy's specific role as member of a region, the Mediterranean, so rich in history, so fragile and yet strategically important - a unique laboratory for achieving new levels of coexistence, development, and peace.

Presentazione

di **Lamberto Dini**, *Ministro degli Affari Esteri*
Minister of Foreign Affairs

L'interesse del Ministero degli Affari Esteri, in particolare della cooperazione italiana, e la sua attiva partecipazione in tutte le fasi del processo preparatorio per la Conferenza Internazionale Habitat II sono dovute al nuovo impegno assunto verso programmi di carattere ambientale e urbano.

Negli ultimi venti anni, dalla Conferenza Habitat I di Vancouver in poi, i fenomeni di urbanizzazione hanno preso un ritmo incalzante ed a volte drammatico soprattutto nei paesi meno sviluppati. In questi paesi si troveranno nel prossimo futuro la maggior parte delle città con più di 10 milioni di abitanti. In assenza di industrializzazione, l'urbanesimo è più di frequente associato al crescere della povertà urbana, al rapido degrado ambientale e al consumo delle risorse naturali.

L'evidente connessione tra interventi a sostegno dello sviluppo e interventi abitativi ha indotto la cooperazione italiana ad intervenire in questo settore, creando in alcuni casi modelli riproducibili.

I progetti di cooperazione più efficaci sono stati caratterizzati da un approccio integrato ai problemi urbani: sanità, infrastrutture, rafforzamento delle amministrazioni locali e sviluppo comunitario economico e sociale sono stati affrontati contemporaneamente.

La strategia dell'"enablement", originariamente messa a punto dalle Nazioni Unite, a conclusione dell'anno internazionale dedicato a: "Shelter for the Homeless" (1987) è stata applicata con risultati positivi. Mettere la gente in condizione di partecipare alle scelte urbane, e sostenere lo sforzo di migliorarne le condizioni di vita e, insieme, l'ambiente circostante, appare peraltro come un approccio perseguibile ovunque a costi nettamente inferiori.

E' nostra convinzione che tale approccio possa insegnare qualcosa ai paesi avanzati, soprattutto per quanto concerne il nesso tra domanda abitativa e lotta alla povertà, tenendo conto che alcuni carat-

The interest of the Ministry of Foreign Affairs - in keeping with Italy's cooperation - and its active participation in all the phases preparatory to the International Conference Habitat II, are the result of a new commitment toward environmental and urban programs.

In the twenty years since the Habitat I Conference at Vancouver, the phenomena of urbanization have become pressing and even dramatic, particularly in the less developed countries. In the near future, most of the world's cities with more than 10 million inhabitants will be found in these countries. In the absence of industrialization, urbanization is most frequently associated with the growth of urban poverty, rapid environmental decay, and the consumption of natural resources.

The evident connection between action supporting economic development and that concerning housing has led Italy to contribute in this sector, in certain cases resulting in the creation of reproducible models.

The most effective cooperative interventions have been characterized by an integrated approach to urban problems: health, infrastructure, reinforcement of local government, and social and economic community development have been addressed all at once.

The strategy of "enablement," originally developed by the United Nations at the conclusion of the international year dedicated to "Shelter for the Homeless" (1987), has been applied with positive results. To give people the chance to participate in urban choices, and to support their efforts to improve both their living conditions and their surroundings, appears to be an approach practicable anywhere, at lowered costs.

It is our conviction that such an approach has something to teach the advanced nations concerning, above all, the link between housing demand and the fight against poverty, keeping in mind that

teri dei paesi meno sviluppati sono riscontrabili anche in alcune enclaves del più industrializzato Nord, nelle periferie degradate delle grandi città e nelle remote aree rurali. Ci troviamo di fronte a cambiamenti epocali, così che bisogni che sembravano superati - tra i quali quello primario per un'abitazione adeguata - si ripresentano. Ciò sia per effetto delle grandi trasformazioni nell'economia urbana che per le migrazioni sempre più numerose da altri paesi.

Gli interventi abitativi e urbani giocano un ruolo importante anche a sostegno dei processi di pace e stabilità: la crisi delle zone urbane comporta infatti un rischio di disordini sociali e di instabilità, con conseguenti costi per l'emergenza e per l'accrescersi esponenziale dei fenomeni migratori.

La Conferenza Habitat II sollecita a guardare in maniera globale ai problemi degli insediamenti umani. Appare puntuale perciò la scelta di contenere nei due temi centrali della Conferenza Habitat II: "Alloggi Adeguati per Tutti" e "Insediamenti Umani Sostenibili in un Mondo in via di Urbanizzazione" le problematiche delle migrazioni, della lotta alla povertà, del rispetto delle identità culturali e religiose e della prevenzione dei disastri naturali e indotti, oltre ai temi già sviluppati a Vancouver - e purtroppo rivisti - della pianificazione urbana e delle istituzioni ad essa adeguate.

La segreteria del Comitato Nazionale italiano, formato da componenti interministeriali, ha costituito un primo tentativo di confronto a livello nazionale tra diversi approcci ai metodi, alle strategie, alle politiche, alle tendenze in atto negli interventi abitativi e urbani. Siamo appena all'inizio di una revisione delle modalità e delle forme istituzionali di interrelazione tra diversi apparati dello Stato, e tra questi, gli Enti locali e la società civile. La Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite, che approverà ad Istanbul l'"Habitat Agenda", ci offrirà l'occasione per un ripensamento delle poli-

some characteristics of less developed countries are also evident in certain enclaves of the more industrialized North, in the decayed peripheries of the big cities, and in remote rural areas. We find ourselves facing epochal changes, so that needs that had seemed overcome - an adequate shelter, to begin with - are appearing once again. This is the result of both the great transformations of urban economies and increasingly numerous migrations from other countries.

Housing and urban interventions also play an important role in maintaining peace and stability: the crisis of urban areas creates the risk of social disorder and instability, with consequent costs related both to the emergency itself and to exponential increases in migratory phenomena.

The Habitat II Conference invites a global view of the issues of human settlement. Thus the choice appears timely to place within the two central themes of the Habitat II Conference, "Adequate Shelter for All" and "Sustainable Human Settlements in an Urbanizing World," the issues of migration, the struggle against poverty, respect for cultural and religious identity, and the prevention of natural and man-made disasters, along with the themes - here revised, but already raised in Vancouver - of urban planning and its associated institutions.

The Secretariat of the Italian National Committee, an interministerial body, has made a first attempt to gather the diverse approaches, methods, strategies, policies, and tendencies at work in housing and urban interventions. We are only at the beginning of a revision of the methods and institutional forms involving interrelationships between the various branches of government, including the local administrations and the citizenry. The United Nations International Conference, which will approve the "Habitat Agenda" at Istanbul, will offer us an occasion to reconsider our policies

tiche per gli insediamenti umani e per una definizione, nel confronto internazionale, del piano di azione nazionale per il prossimo quinquennio.

Un alloggio adeguato per tutti e uno sviluppo urbano sostenibile sono obiettivi da raggiungere in connessione sempre più stretta, l'uno senza eludere l'altro. Le nostre città, come i centri minori devono, nel Nord come nel Sud - dell'Italia e del mondo - , ridiventare luoghi sani e vivibili , valorizzando tutte le risorse naturali, economiche, sociali e culturali disponibili, nella solidarietà e nel rispetto dei fondamentali diritti umani.

concerning human settlement, and to define, in an international perspective, a plan of national action for the next five years.

Adequate housing for everyone and sustainable urban development are increasingly closely connected objectives, priorities to be sought in tandem. Our cities, like our smaller communities, in the north and the south of Italy and the world, need once again to become livable and healthy places that enhance all the available natural and cultural resources, in solidarity and respect for basic human rights.

Presentazione

di Antonio Di Pietro, *Ministro dei Lavori Pubblici*
Minister of Public Works

L'Italia riconosce nel sistema degli insediamenti umani, per la ricchezza di testimonianze storiche che li caratterizza, uno dei capisaldi attraverso cui si realizza la coesione e lo sviluppo economico e sociale e guarda con particolare attenzione alla seconda Conferenza dell'Onu poiché la considera una importante occasione per la definizione delle politiche da assumere per quanto attiene ai temi dell'abitare e, più in generale, le condizioni di vivibilità nelle grandi aree urbane.

Habitat II può costituire il momento più elevato per porre al centro dell'interesse mondiale le problematiche dovute ai crescenti processi di urbanizzazione che coinvolgono porzioni di territorio sempre più vaste e che, per essere governate in modo da limitarne gli effetti negativi, vanno correlate alle componenti economiche e sociali.

Le strategie che saranno delineate ad Istanbul costituiranno riferimenti essenziali dell'impostazione e della definizione delle politiche edilizio-abitative che l'insieme degli Stati si impegna a praticare con la volontà di perseguire obiettivi di riequilibrio territoriale in un settore che può risultare decisivo per ridurre la divaricazione nelle condizioni di vita tra paese e paese e, in taluni casi, all'interno di ciascuna realtà nazionale. Del resto, l'esigenza di un coordinamento delle linee programmatiche sottese alle scelte territoriali è andata sempre più rafforzandosi, parallelamente all'insorgere dei numerosi processi di integrazione sovranazionale e tenuto conto delle differenti specificità presenti nelle singole nazioni tra le quali, per il nostro paese, è da evidenziare una accentuata contrazione dei trend demografici.

L'Unione, da tempo, ha preso coscienza del fatto che il conseguimento di più soddisfacenti condizioni per gli aspetti economici e sociali risulta strettamente correlato ad una efficace organizzazione territoriale ed ha individuato nella realizzazione di uno sviluppo sostenibile uno degli obiettivi su cui impostare la costruzione di una identità europea.

Italy recognizes in the system of human settlements, with all their historical weight, one of the foundations of cohesion and social and economic development, and sees in the second U.N. Conference an important occasion for the definition of policies that respond to the growing world demand for housing, infrastructure, and services, and, generally about livability conditions in the big urban areas.

Habitat II constitutes a fundamental step in examining questions involving both urban living conditions and territorial organization; because of the institution in which it takes place, it represents the highest level of discussion of the urbanization processes which involve increasingly vast sections of territory.

The strategies to be outlined in Istanbul will become fundamental points of reference in the approaches and definitions of housing construction policies that the community of the States is going to practice to get targets of territorial re-balancing for gap reduction in livability conditions as between countries as inside each individual nation. Moreover, there is an increasing need for coordination of the strategies of the individual nations' territorial choices. This parallels the appearance of numerous international processes of integration, always taking into consideration each country's particular circumstances: for example, in Italy's case, its marked demographic contraction.

The European Community has for some time been aware of the fact that the pursuit of economic and social objectives is closely connected to an efficient territorial organization, and has identified sustainable growth as one of its key objectives. Naturally, territorial organization on an international level cannot be achieved through a simplistic summation of different planning strategies, but instead must result from their integration, which, however, leaves space for specific characteristics, to be protected.

The process of European unification essentially

Naturalmente, l'assetto del territorio a scala sovranazionale non può essere raggiunto attraverso una semplicistica sommatoria di differenti strategie di pianificazione ma piuttosto come il prodotto di una loro integrazione che lasci spazio alle diversità che vanno comunque salvaguardate.

Con questo presupposto, il processo di unificazione europea si basa essenzialmente sull'integrazione economica tra Stati e regioni: tuttavia, tale integrazione difficilmente può essere conseguita se non vengono contemporaneamente affrontati i problemi delle compatibilità territoriali, che spesso rappresentano fattori di distorsione negli equilibri socioeconomici. Un efficace assetto territoriale è essenziale per la coesione economico-sociale; tale consapevolezza ha indotto l'Unione europea a programmare l'elaborazione di uno schema di sviluppo dello spazio europeo (SDEC) al fine di diffondere i benefici degli investimenti che si intende attivare soprattutto nel settore infrastrutturale. Questo importante impegno, cui il nostro paese è chiamato a collaborare, costituisce evidentemente un importante stimolo per l'elaborazione di una strategia territoriale coerente con le finalità perseguite a scala europea.

Più in generale, la Conferenza di Istanbul dovrà contribuire a ricercare risposte alla domanda, sempre più crescente a scala mondiale, di alloggi, infrastrutture e servizi. Per comprendere la dimensione dei fenomeni da affrontare basta considerare che nel 2000 poco meno di tre miliardi di persone, 650 milioni in più rispetto a dieci anni prima, abiteranno nelle città e nelle aree urbane e in modo particolare nelle città dei paesi in via di sviluppo.

Rispetto a tali temi e alla necessità di individuare e definire politiche adeguate per un miglioramento complessivo delle condizioni di vita nelle aree urbane, il contributo che il nostro paese può offrire appare senza dubbio significativo. In questa direzione, le esperienze condotte negli ultimi anni in materia di gestione, di riuso del patrimonio edilizio,

depends upon on economic integration among states and regions. However, such integration will be difficult to achieve unless problems of territorial integration - often the cause of socio-economic imbalances - are not addressed at the same time. An efficient territorial organization is essential for economic and social cohesion; an awareness of this has led the European Community to plan a scheme for the development of the European territory (SDEC), with the aim of redressing existing inequalities. This important commitment, to which Italy is called to contribute, is an obviously important stimulus for the elaboration of a territorial strategy in keeping with the aims being pursued on the European scale.

More in general, the Istanbul Conference will contribute to understand the dimensions of the phenomena that need to be confronted, it is enough to consider that in the year 2000 a little less than three billion people - 650 million more than ten years before - will live in cities and urban areas, especially in the cities of developing countries.

With respect to such themes and the necessity to create strategies for the improvement of the overall living conditions in urban areas, Italy can undoubtedly offer a significant contribution.

Italy's experience in recent years in management, in the re-use of the building stock, in functional and strategic planning, and in the growing attention to conservation and enhancement of the architectural and environmental heritage are closely connected to the objectives identified by Habitat II. The innovative instruments represented by the integrated programs of urban improvement and redevelopment, that make a priority of giving new functions to significant sections of the city and solving problems of the urban environment, constitute an attempt to outline new scenarios for urban and territorial structures, within a logic of sustainable development.

di pianificazione funzionale e strategica e l'attenzione crescente per la conservazione e valorizzazione dei beni architettonici ed ambientali appaiono strettamente connessi agli obiettivi individuati da Habitat II. Gli strumenti innovativi rappresentati dai programmi integrati, di recupero e di riqualificazione urbana che perseguono prioritariamente la finalità della rifunzionalizzazione di parti significative della città e della soluzione dei problemi dell'ambiente urbano costituiscono il tentativo di disegnare nuovi scenari; all'interno della configurazione di assetti urbani e territoriali coerenti, a cui è demandato un contributo non irrilevante ai fini della realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Al Rapporto predisposto per Habitat II è affidato il compito di dar conto e di illustrare le trasformazioni intercorse a partire da Vancouver (1976) sia per quanto attiene le condizioni abitative che per ciò che concerne la struttura insediativa e territoriale del paese evidenziando, allo stesso tempo, i problemi irrisolti e quelli emergenti in connessione con l'affermarsi di nuove sensibilità e attenzioni per le questioni ambientali o per la qualità complessiva degli insediamenti o per la ricerca di una più articolata offerta di opportunità individuali e sociali.

In particolare il Rapporto illustra l'evoluzione della politiche edilizio-abitative del nostro paese intercorse nei due decenni che separano tra loro le Conferenze dell'Onu sul tema degli insediamenti umani attraverso l'approfondimento di quegli ambiti tematici ritenuti capaci di restituire, significativamente, la complessità del sistema insediativo italiano e che possano essere riferiti alle problematiche individuate da Habitat II per quanto concerne la situazione italiana.

L'auspicio è che oltre l'appuntamento di Istanbul, il confronto sui problemi in essere e sulle strategie individuate per la loro soluzione possa essere oggetto di continui aggiornamenti all'interno di un costante processo di verifica degli esiti prodotti.

The Report prepared for Habitat II has been given the task of describing the transformations that have occurred since Vancouver (1976) in both housing conditions and territorial and settlement structure, outlining at the same time unresolved problems and those emerging in connection with a new attention to environmental concerns, the overall quality of settlements, and the offer of more articulated social and individual opportunities.

In particular, the Report describes the evolution of housing and construction policies that has taken place in Italy during the two decades between the U.N. conferences by concentrating on the themes that most clearly demonstrate the complexity of Italy's settlement system and that refer to the issues identified by Habitat II.

The hope is that after the meeting in Istanbul, the problems and the strategies identified for their resolution will be further evaluated, and will be brought up to date in a continuing process.

Introduzione

di Gaetano Fontana, Segretario generale del C.E.R.
Secretary General of the C.E.R.

"...il riconoscimento da parte della comunità internazionale che i margini di tempo di cui disponiamo stanno esaurendosi e che, se vogliamo salvare il futuro, non abbiamo altra scelta che trovare rapidamente la risposta ad uno dei problemi più trascurati e urgenti del nostro tempo: come intendiamo vivere, dove intendiamo vivere e soprattutto se intendiamo vivere". Quanto sostenuto da Wally N'Dow, segretario generale della Conferenza di Istanbul sugli insediamenti umani, credo sintetizzi con semplicità ed efficacia l'importanza strategica di Habitat II.

Alloggio adeguato per tutti, sviluppo sostenibile, equità, vivibilità, partecipazione civile, collaborazione, sostenibilità economica sociale ed ambientale, cooperazione internazionale sono le parole-chiave adottate dall'ONU.

Ad Istanbul si affronteranno questioni complesse e si individueranno le politiche per rispondere alla domanda sempre crescente di alloggi, di infrastrutture, di servizi, di qualità insediativa ed urbana.

L'urgenza di una compiuta e puntuale definizione di linee di intervento emerge, oltre che dallo stato attuale degli insediamenti umani, da una valutazione appena prospettica: la popolazione mondiale passerà dagli attuali 5,7 miliardi ad oltre 10 miliardi alla metà del prossimo secolo e si localizzerà nelle città e nelle aree urbane e, in modo particolare, nelle città dei paesi in via di sviluppo.

Il Rapporto predisposto per Habitat II, descrittivo della peculiarità della situazione italiana, vuole essere un contributo, sicuramente parziale, di conoscenze, di esperienze e di prospettive emerse nel periodo intercorso tra le due conferenze indette dall'Onu, e vuole costituire un supporto, ci si augura valido, per l'individuazione delle strategie operative che dovranno essere assunte.

Nel corso degli ultimi venti anni, da Habitat I di Vancouver del 1976, l'organizzazione territoriale del nostro paese ha subito profonde modificazioni. Dal periodo in cui i problemi erano dovuti essen-

"...The recognition on the part of the international community that the margin of time available to us is reaching the point of exhaustion and that, if we want to save the future, we have no choice but to find as soon as possible the answer to one of the most ignored yet urgent problems of our time: how we intend to live, where we intend to live, and above all, if we intend to live." The formulation by Wally N'Dow, Secretary General of the Istanbul Conference on Human Settlements, I believe, synthesizes simply and efficiently the strategic importance of Habitat II.

Adequate shelter for all, sustainable development, equity, livability, civil participation, economic, social, and environmental sustainability, and international cooperation are the key phrases adopted by the U.N.

In Istanbul complex questions will be confronted and policies will be identified to answer the ever-increasing need for housing, infrastructure, services, and urban and settlement qualities. The urgency to find effective and timely lines of intervention emerges, not just from the present human settlement situation, but from the looming prospect of a world population that will pass from the present 5.7 billion to over 10 billion by the middle of the next century, and that will be concentrated in cities and urban areas, particularly those of developing countries.

The Report prepared for Habitat II, describing the particularities of the Italian situation, is meant to be a partial contribution of the knowledge, experience, and prospects that have emerged in the period between the two U.N. conferences, and, it is hoped, a valid support for identifying the operative strategies that must be assumed.

During the last twenty years, since Habitat I at Vancouver in 1976, Italy's territorial organization has undergone profound changes.

Following the period in which problems were essentially related to the satisfaction of housing

zialmente al soddisfacimento del fabbisogno abitativo (anni sessanta e fino a metà degli anni ottanta) l'attenzione è ora spostata su questioni di poliucca urbana, essendo in presenza di fenomeni insediativi del tutto nuovi. La nuova organizzazione territoriale ha comportato, innanzitutto, la dissoluzione del tradizionale rapporto tra città e campagna. L'insorgere di campi urbani continui, il diffondersi di un "uso allargato del territorio", di modalità di conformazione ad area vasta, pongono il problema del nuovo ruolo che la città consolidata dovrà svolgere nel corso dei prossimi anni, in una situazione caratterizzata dalla estrema rapidità delle mutazioni territoriali. La questione della riqualificazione e del riuso del patrimonio edilizio e della città esistente si è posta, già a partire dai primi anni settanta, in concomitanza con il manifestarsi degli effetti della riarticolazione dei processi produttivi: deindustrializzazione, terziarizzazione, declino demografico.

La città consolidata è apparsa entrare in crisi: l'aprirsi improvviso entro i tessuti urbani di immensi "vuoti", di aree deprivate di funzioni, ruoli e valori in precedenza chiaramente definiti, il formarsi di vaste aree industriali dismesse, posero il problema della riorganizzazione funzionale e della rivitalizzazione delle città esistenti. Del resto, il nostro paese, immediatamente dopo la Conferenza di Vancouver, nel quadro dei nuovi orientamenti di politica edilizio-abitativa, poneva il problema della città costruita al centro della propria attenzione attraverso una lunga serie di provvedimenti legislativi e la previsione di modalità operative e strumenti nuovi.

Il filo conduttore di questi ultimi due decenni è stato un atteggiamento culturale prima, e operativo dopo, che trova le proprie ragioni nella tradizione e nelle trasformazioni avvenute nelle città italiane, nella cultura del recupero, della riqualificazione, della rifunzionalizzazione, della massima utilizzazione delle risorse esistenti e disponibili.

L'attenzione alla città è via via cresciuta trovando giustificazione e sostegno nella riscoperta della cultura della trasformazione, in opposizione a quella della espansione che pure aveva governato i processi urbani, e che in molte aree del Paese è ancora largamente diffusa. Così, è diventato naturale procedere, in un logico passaggio di scala: dalla manutenzione dell'oggetto edilizio alla riqualifica-

demand (the 1960's to the mid-1980's), attention has now shifted to questions of urban policy, given the presence of entirely new settlement phenomena. New territorial organization has brought about, above all, a dissolution of the traditional relationship between city and country. The appearance of continuous urbanized territory, the diffusion of "broadened territorial use," and new modes of shaping vast areas raise the problem of the role that the consolidated city will play in coming years. The question of redevelopment and re-use of the existing building stock was raised in the early 1970's, when the first effects were seen of the rearticulation of the productive processes - deindustrialization, spreading of the service sector, and demographic decline. The consolidated city appeared to enter into crisis. The opening in the urban fabric of immense gaps, areas lacking the functions, roles, and values that had been clearly defined in the past, and the formation of vast areas abandoned by industry, posed the problem of the functional reorganization and revitalization of existing cities.

Moreover, Italy, immediately after the Vancouver Conference, in light of new orientations in housing policy, centered its attention on the problem of the existing city through a long series of legislation and innovations in operative methods and bureaucratic instruments.

The common thread of these last two decades was at first a cultural attitude, later made operative, inspired by the traditions and the transformations that have occurred in Italian cities: the culture of redevelopment, improvement, re-functionalization, and maximum use of existing and available resources. Attention to the city has developed gradually, finding support in the rediscovery of the culture of transformation, in opposition to that of expansion, which had governed urban processes, and that is still widely diffused in Italy. Thus it has become natural to proceed, in a logical sequence of scale, from maintenance of the individual building to urban redevelopment, where the effort is directed toward the reorganization of the whole city. The end of the expansion phase has inevitably, and fortunately, brought about the profound need to rethink those urban structures that resulted from the

zione urbana, dove l'impegno è rivolto alla riorganizzazione della città nel suo complesso.

La fine della fase di espansione ha inevitabilmente, e fortunatamente, introdotto una profonda necessità di ripensamento degli assetti urbani dovuti alla sostenuta crescita degli ultimi decenni. Questa nuova visione, a livello di società civile, porta ad una crescente richiesta di riqualificazione, di recupero, di rifunzionalizzazione e si vanno sempre più consolidando le esigenze di una nuova "qualità della vita" che si traducono, in termini territoriali ed urbanistici, in una forte domanda di infrastrutture e servizi: scuole, attrezzature culturali, assistenziali, commerciali, ricreative, spazi per il tempo libero. All'esterno dell'abitazione si avverte il bisogno di una maggiore "qualità insediativa" che, partendo dai quartieri residenziali, interessa l'intera città e l'ambiente urbano nel complesso.

Ebbene, quando la società civile chiede migliori trasporti ed accessibilità, quando chiede spazi verdi e servizi, quando non intende subire l'avanzare del degrado, insomma quando la gente parla di qualità urbana, chiede piani, anche se non sempre ne è cosciente. Ed è proprio a partire dalla metà degli anni ottanta che di fronte ad un paese in profonda trasformazione, con un territorio già investito da processi di tendenziale degrado, di città cresciute tumultuosamente, gli strumenti consolidati a disposizione della disciplina urbanistica appaiono insufficienti.

La ricchezza della questione da affrontare rischia di diventare un fattore di complessità. Temi e nozioni si accavallano e la loro trattazione, seppure sintetica, richiede uno sforzo di chiarezza e, per alcuni versi, di semplificazione.

L'urbanistica sconta una pesante eredità: a torto o a ragione ad essa si imputano tutti i mali della città, per ciò che ha fatto e, soprattutto, per ciò che non ha saputo fare. Il piano si è identificato con un sistema di vincoli che non ha saputo imporsi con equità. In questo contesto i piani attuativi di livello intermedio costituiscono l'unico strumento con cui si possono affrontare i problemi posti; essi però sono piani a tutti gli effetti, nel senso che abbinano alle previsioni di ciò che il soggetto pubblico farà, una regolamentazione dell'attività dei privati, eventuale e successiva, ed in questo sta il loro essere al tempo stesso piani e progetti.

substantial growth of the recent decades. At the level of the citizenry, this new vision has caused a growing demand for urban improvement, recovery, and re-functionalization, and there is increasing demand for new "quality of life," which translates, in territorial and urbanistic terms, into strong demand for infrastructure and services: schools, cultural, assistance, commercial, and recreational facilities, and space for leisure activities. Beyond the individual dwelling, there is the need for "settlement quality," that, beginning with the residential quarters, extends to the entire city and the whole urban environment.

Yet when society demands improved transportation and accessibility, green spaces and services, when it doesn't intend to submit to further decay - in short, when citizens speak of urban quality, they are requesting planning, even if they are not always aware of the fact.

Indeed, beginning in the mid-1980's, with the country undergoing profound change, with territory showing tendencies of decay, and cities having grown up chaotically, existing urbanistic tools were clearly inadequate.

The complexity of the problem threatens to overwhelm its rich potential. Themes and ideas pile up, and their treatment, even in synthesis, requires an effort of clarification, and in some ways, of simplification.

The discipline of city planning suffers a negative reputation: rightly or wrongly, it has been blamed for all the ills of the city, for what it has done, but especially, for what it has not had the knowledge to do.

The city plan has been identified with a system of restrictions that has not been imposed fairly. In this context, the middle-level projects constitute the only tool available to deal with concrete problems; they are however, to all effects, plans, in the sense that they put together provisions of what the government will do with a regulation of possible successive private activities; thus they are both projects and plans at the same time.

The need to take action for the city's improvement and transformation through operations characterized by complex ultimate uses, combinations of renovation and new construction, participation by

La necessità di intervenire per la riqualificazione e la trasformazione della città, con operazioni caratterizzate da complessità di destinazioni d'uso, dall'integrazione tra interventi di recupero e di nuova costruzione, dal concorso di più operatori pubblici e privati, dalla intersectorialità delle risorse necessarie, è stata recepita sul piano normativo nazionale attraverso l'introduzione di innovativi e importanti strumenti operativi (programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana).

Le caratteristiche fondamentali di questi piani sono essenzialmente due, la dimensione a scala urbana e l'integrazione fra le risorse e l'azione dell'amministrazione e quelle dei privati, siano essi investitori che proprietari. Dato l'oggetto di questa attività di pianificazione, che è un insieme urbano in qualche modo afflitto da processi degenerativi, assai spesso questa assume come obiettivo l'integrazione funzionale, che risponde sia ad esigenze di equilibrio dell'assetto urbano che a necessità economiche.

Esauritasi la situazione di "emergenza" degli anni settanta ed ottanta, si è cercato, all'interno della nuova fase di programmazione degli interventi di edilizia residenziale, di mettere a punto criteri ed indirizzi capaci di superare la tradizionale separazione fra la politica della casa e quella urbanistica. Le novità di tale strumentazione appaiono evidenti sia sotto il profilo funzionale quanto sotto quello strutturale e procedimentale. I contenuti che caratterizzano i programmi "complessi" si riflettono anche nel campo di operatività dei programmi stessi, ampliandosi dalla natura sostanzialmente edilizia dei primi piani di recupero fino a comprendere nuovi profili coincidenti con la "riqualificazione ambientale" attraverso un complesso organico ed integrato di interventi riguardanti le funzioni urbane e il recupero degli immobili dismessi.

Quelli citati rappresentano, in definitiva, strumenti speciali diretti a soddisfare uno specifico interesse pubblico, riferito al miglioramento della qualità insediativa ed urbana e al raggiungimento di uno "sviluppo sostenibile" per parti significative del territorio, caratterizzate dalla complessità dei problemi da risolvere, in relazione soprattutto a situazioni di degrado edilizio ed urbanistico.

multiple public and private interests, and the confluence of funding from diverse sources has been met on the level of national norms through the introduction of innovative and important operating instruments: Integrated Programs, and Urban Redevelopment and Improvement Programs.

The fundamental characteristics of these plans are essentially two: dimension on an urban scale, and the integration between government resources and actions, and those of the private sector, as either investors or owners. Given the subject of this planning activity, an urban complex in a certain sense afflicted by degenerative processes, quite often planning assumes functional integration as an objective, responding both to the need to re-balance urban structure and to economic exigencies.

The "emergency" situation of the 1970's and 1980's having been overcome, within the new phase of residential construction there is now a search to bring into focus criteria and directions capable of overcoming the traditional separation between housing and urbanistic policy. The novelty of such techniques appears evident both in terms of function and in terms of structure and procedure.

The contents that characterize the "complex" programs are also reflected in their operative fields, having widened from the substantially construction nature of the early redevelopment projects to include in the end "environmental redevelopment," through an organic and integrated complex of interventions involving urban functions and the recovery of abandoned real estate.

The programs cited represent after all special instruments intended to satisfy a specific public interest, the improvement of urban quality and the achievement of sustainable development for great sections of territory, characterized by the complexity of its problems, above all in relation to urban decay.

Evoluzione delle politiche edilizio-abitative (1976-1996)

Da Vancouver ad Istanbul

Gli ultimi due decenni che separano tra loro le conferenze indette dall'Onu sugli insediamenti umani sono stati, in Italia come altrove, densi di avvenimenti e di profonde mutazioni. Problemi e questioni che all'epoca della prima conferenza erano ritenuti prioritari e sui quali particolarmente impegnata era l'iniziativa governativa e l'attenzione del paese, allo stato attuale possono considerarsi in larga misura superati o comunque di intensità assai più ridotta. Ciò come risultato delle energie impiegate ed anche come conseguenza di processi complessi e di portata generale, da cui sono derivate modificazioni ai fattori che costituiscono i riferimenti ed i presupposti dell'abitare e del vivere urbano. Altre tematiche sono però apparse, a segnalare che le condizioni abitative, risultando strettamente connesse alle altre componenti che caratterizzano lo sviluppo socio-economico, abbisognano di politiche da adeguare costantemente. Dar conto, quindi, di alcuni episodi di questa recente storia, prima di approfondire gli argomenti ritenuti i più idonei per descrivere le peculiarità della situazione italiana, è sembrato senz'altro necessario, sia per evidenziare i problemi su cui oggi è più aperto il confronto, sia per meglio comprendere il senso e la portata delle linee di azione su cui il nostro paese dovrà muoversi nel prossimo futuro.

La stagione delle riforme

Proprio nella seconda metà degli anni settanta trova una sistematizzazione sufficientemente organica il quadro normativo che regola il settore edilizio-urbanistico. L'emanazione in quegli anni di una pluralità di provvedimenti legislativi fornisce rispo-

ste significative a questioni a lungo dibattute e il complesso itinerario della riforma del settore avviato nei primi anni sessanta sembra trovare una ordinata e ragionevole conclusione, sollecitata da una crisi congiunturale non favorevole, che produce difficoltà sociali anche nel reperimento degli alloggi.

In concomitanza con la conferenza di Vancouver, infatti, continua a mostrarsi, con elementi di persistente distorsione, la divaricazione tra domanda ed offerta residenziale sia in termini di costo che di dislocazione territoriale: al 1981 la popolazione risulterà accresciuta, rispetto al precedente censimento del 1971, di circa 2.430.000 abitanti e particolare addensamento, si avrà modo di riscontrarlo, nelle dodici principali province metropolitane, dove si registrerà un incremento del 5,2%.

Ed è sulla base di tali presupposti che l'insieme dei provvedimenti emanati nel biennio 1977-1978 trova una comune ispirazione. Gli aspetti unificanti, pur con alcune incertezze derivanti dalla formulazione di singole norme, sono costituiti dall'aver introdotto meccanismi di regolamentazione del mercato, al fine di rendere meno distante la domanda reale con i valori economici su cui si attesta l'offerta abitativa, e nuovi strumenti di governo del territorio in modo che le amministrazioni pubbliche, ed in particolare quelle comunali, siano in condizione di controllare ed indirizzare la produzione edilizia.

Si tratta, dunque, di due obiettivi tra loro interrelati, che il legislatore intendeva perseguire ma che presupponevano una capacità di gestire i processi di trasformazione urbanistico-edilizia in modo non episodico, efficace ed autorevole. Ed è solo assumendo questo tipo di interpretazione che può ricomporsi, valutandone il significato e le relative implicazioni, il quadro normativo, anche se le varie parti che in esso confluiscono non sempre appaiono opportunamente integrate e talune norme

risentono del mancato coordinamento con altre. La nuova disciplina dell'edificabilità dei suoli è strutturata con il presupposto, seppur non esplicitamente affermato, della separazione del diritto a costruire dal diritto di proprietà. La possibilità di realizzare opere, qualora previste dagli strumenti di pianificazione, è subordinata a concessione edilizia rilasciata dal sindaco previa corresponsione di un corrispettivo economico. L'onerosità della concessione è diversificata in funzione di numerosi parametri che tengono conto, tra l'altro, della tipologia, delle caratteristiche, della destinazione funzionale e dell'ubicazione dell'intervento: in tal modo l'iniziativa privata viene chiamata a contribuire alla realizzazione delle opere primarie e secondarie occorrenti.

Con l'introduzione dell'equo canone viene sottratta

1. Pistoia.



alla contrattazione tra le parti la determinazione del valore locativo da attribuire alle abitazioni. I meccanismi previsti dal provvedimento assumono come parametro iniziale il costo base determinato dall'amministrazione centrale con riferimento al costo di costruzione dell'edilizia convenzionata, all'incidenza degli oneri concessori e al costo dell'area. Tale valore viene moltiplicato per la superficie, calcolata addizionando la superficie netta dell'alloggio con una percentuale di quella relativa agli accessori, e quindi corretta da coefficienti, superiori od inferiori all'unità, che tengono conto delle specificità del singolo alloggio: tipologia catastale, vetustà, ubicazione nel territorio e classe demografica del comune, stato di conservazione e manutenzione. Al risultato così ottenuto è applicato un tasso di remunerazione fissato al 3,85% e, con cadenza annuale, una rivalutazione pari al 75% della variazione dei prezzi al consumo determinata dall'istituto di statistica. E' quindi evidente che il canone si configura come valore convenzionale anche se recupera al proprio interno le differenziazioni che generalmente sono avvertite nel mercato non regolamentato.

L'obbligo alla formazione dei programmi pluriennali di attuazione, da cui sono esonerati i soli comuni indicati in apposita legge regionale, consente alle amministrazioni di poter programmare nel tempo e nello spazio, all'interno delle previsioni di utilizzazione dei suoli stabilite dallo strumento urbanistico, gli interventi sia di carattere pubblico che privato. Viene così reso possibile superare l'indeterminazione contenuta nei piani per quanto riguarda fasi e modalità di attuazione delle previsioni stesse ed assicurare, in relazione alle effettive disponibilità finanziarie del comune, la contestuale dotazione delle reti di urbanizzazione e dei servizi.

La possibilità di stipulare atti convenzionali tra amministrazioni comunali e l'imprenditoria rappresenta l'avvio di forme più mature nel rapporto pubblico-privato. Per l'edilizia convenzionata sono infatti individuate condizioni agevolate a cui fanno riscontro un controllo pubblico sui prezzi di immissione degli immobili nel mercato o esplicite garanzie per favorire determinate categorie di utenti.

La riorganizzazione, infine, del comparto dell'edilizia pubblica è perseguita attraverso una nuova impostazione che coinvolge i diversi aspetti che la

caratterizzano, portando a conclusione un processo iniziato con una legge del 1971. La riforma prevede: l'unificazione degli enti preposti all'attuazione dell'edilizia a totale finanziamento statale e quindi alla relativa gestione patrimoniale; l'attribuzione di compiti di programmazione ad un organismo politico (Comitato interministeriale per la programmazione economica) e di individuazione dei fabbisogni e di ripartizione delle risorse ad apposita struttura insediata presso il Ministero dei lavori pubblici (Comitato per l'edilizia residenziale) nella quale trovano opportuna rappresentanza le amministrazioni regionali; la rimodulazione dei criteri di accesso e del sistema dei benefici per l'edilizia agevolata in cui lo Stato interviene nella riduzione dei tassi di interesse che gravano sui mutui; la garanzia di adeguati e continui flussi finanziari per un arco decennale con articolazioni in bienni dei quali una quota parte, non inferiore al 15 per cento, da destinare ad interventi di recupero.

Negli anni settanta, in attuazione di una precisa disposizione della Costituzione, si perviene anche alla definizione dell'assetto dei poteri tra Stato e regioni. Si tratta di una vicenda assai complessa e non priva di elementi di conflittualità istituzionale che, in qualche misura, permangono a tutt'oggi. Alle regioni, tra le altre competenze, è stata trasferita l'attività concernente l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali e la possibilità di legiferare, salvaguardando i principi fissati nella legislazione nazionale, in materia edilizia ed urbanistica. Allo Stato restano funzioni di indirizzo e coordinamento e la formazione delle linee di assetto del territorio nazionale, la cui definizione, però, stenta a trovare una formalizzazione compiuta e coerente.

La fase applicativa

Nel complesso, al quadro normativo come sinteticamente delineato fa riscontro una attuazione, sul piano operativo, assai difficoltosa che si evidenzia nella parzialità dei risultati e nell'insorgere di non pochi elementi contraddittori. Un bilancio certamente positivo è rappresentato dalla realizzazione degli interventi di edilizia pubblica, su aree preventivamente espropriate dall'ente locale, che si avval-

gono di procedure certe e di finanziamenti adeguati. Si è lungamente discusso, anche in modo aspro, sui contenuti edilizi e soprattutto urbanistici di questi quartieri e sulle ricadute che tali modelli abitativi, in particolare nei casi di rilevante dimensione, hanno avuto sui comportamenti sociali e sulla qualità della condizione urbana. Sono valutazioni che hanno riscontri concreti poiché, in situazioni assai frequenti, i nuovi insediamenti appaiono più come giustapposizione di una edilizia non priva di interesse che come la realizzazione di parti di città destinate a segnare il futuro. Resta il fatto che l'edilizia pubblica, come verrà in seguito documentato, ha costituito occasioni significative per proporre soluzioni unitarie e coordinate in città che andavano sviluppandosi in modo casuale e frammentario ed in ogni caso ha contribuito, in termini decisivi-

2. Roma. Complesso residenziale a Quartaccio.



vi, a depotenziare una domanda abitativa, ancora quantitativamente sostenuta, proveniente dalle fasce sociali più deboli.

In ogni caso, a non molta distanza dagli anni in cui si era approdati alle riforme, si avvia una fase che, rispetto alla precedente, si caratterizza per non pochi elementi di discontinuità. Tale diverso orientamento trae legittimazione, con motivazioni spesso soltanto presuntive, da diversi fattori.

Innanzitutto da una generale inadeguatezza delle

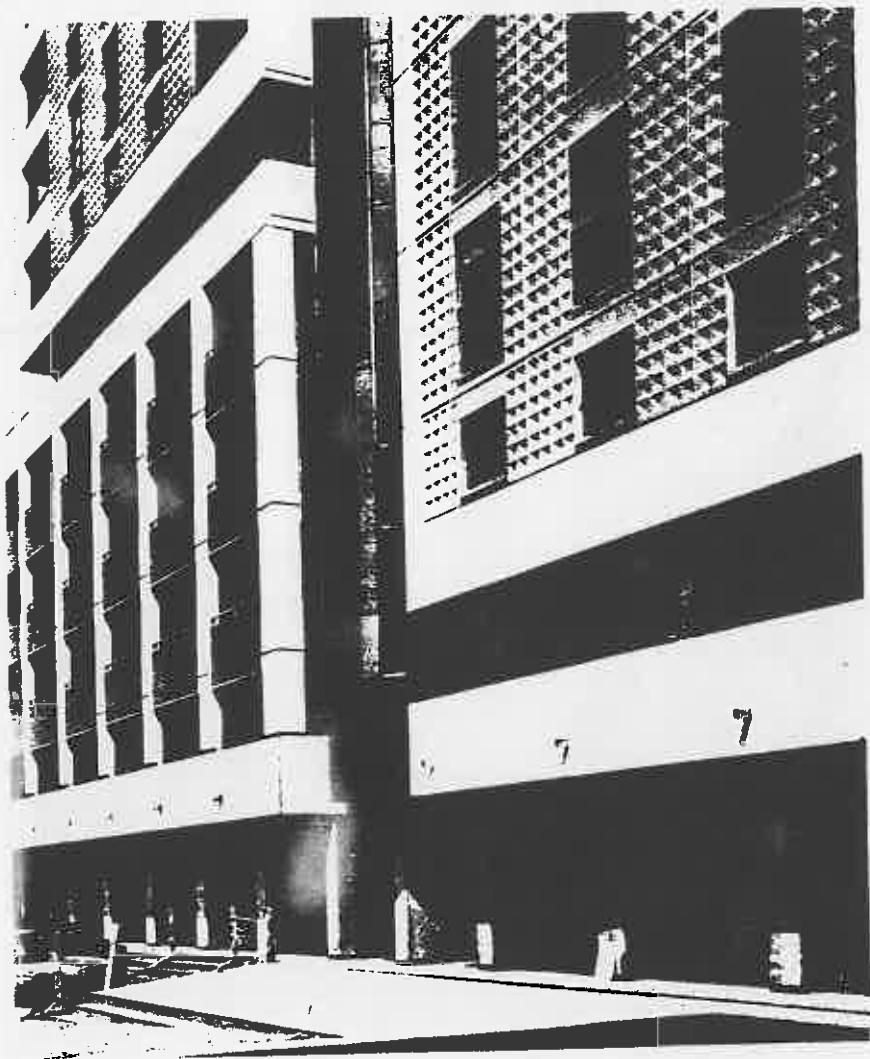
strutture amministrative nel rispondere a compiti accresciuti in numero ed in complessità, senza che per esse si sia proceduto ad un incremento di mezzi e di requisiti tecnico-professionali, con il conseguente verificarsi di ritardi o di lentezze nell'applicazione delle norme; poi, in modo sovrapposto, dalla necessità di semplificare le procedure amministrative in funzione di urgenze dettate da situazioni emergenziali o di scadenze ritenute improprorabili; infine, da una certa faticosità nell'interpretazione delle norme che ha generato un notevole contenzioso e favorito comportamenti amministrativi non esenti da eccessiva discrezionalità.

In questo contesto va inserito, per le forti implicazioni che ne sono derivate, anche il pronunciamento della Corte costituzionale del 1980 mediante il quale venivano annullate le norme in materia di espropriazione per pubblica utilità negli aspetti concernenti le modalità di calcolo. Nel ritenere non applicabili i valori agricoli medi come riferimento per stabilire le indennità espropriative nelle aree edificabili, la Corte riafferma la connessione tra diritto di proprietà e diritto a costruire facendo venire meno uno dei presupposti del nuovo regime dei suoli.

Più in generale, è mancata la convinzione nella praticabilità delle disposizioni da poco emanate. Un più adeguato sostegno alle riforme introdotte avrebbe dovuto comportare l'introduzione di quelle modifiche o correzioni suggerite a seguito del necessario periodo di sperimentazione. Ciò non è stato ed i provvedimenti dei primi anni ottanta, introducendo procedure semplificate o fissando ambiti più ristretti in cui far valere alcune delle normative dai contenuti più innovativi, indeboliscono il modello programmatico e riducono la portata delle sperimentazioni che in sede locale vengono avviate.

E' però possibile cogliere in tali provvedimenti un dato positivo rappresentato dal fatto che il legislatore riconosce condizioni territoriali differenti per quanto riguarda i fabbisogni ed assicura finanziamenti più consistenti nelle aree che individua come quelle a maggiore tensione abitativa. In queste aree, coincidenti con i capoluoghi maggiori ed i comuni contermini, si riscontra la più alta frequenza di sfratti, - indirettamente collegati all'equo canone - che non incentiva, secondo la proprietà,

3. Genova.
Residenze a Quartoalto.



l'offerta in locazione degli alloggi. Interventi straordinari vengono così attivati per far fronte a quella che viene definita come "emergenza casa". Si scoprirà successivamente, attraverso i dati del censimento, che lo stock abitativo si è incrementato tra il 1981 e il 1991 di più di 3.000.000 di alloggi, pari ad un incremento del 13,7%.

La vicenda del condono

Alla metà degli anni ottanta viene approvata la legge di sanatoria degli abusi edilizi. Si tratta di un fenomeno dalle origini antiche e sulla cui espansione ha inciso con risultati decisamente deludenti una normativa anch'essa prodotta negli anni settanta, che pure prefigurava azioni repressive assai severe quali: l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'opera abusiva in caso di mancato ripristino dello stato dei luoghi, o la demolizione, qualora sia accertato il contrasto dell'opera con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali.

Le costruzioni abusive, sintomo evidente di una patologia che investe complessivamente il settore edilizio, hanno assunto la configurazione, principalmente nelle aree meridionali e nella periferia romana, di un vero e proprio comparto che si è sviluppato in modo complementare all'edilizia legale. Peraltro, la recente produzione non è certamente motivata, come per il passato, da sole condizioni di necessità ma, al contrario, sono evidenti forme di intervento in cui prevale la logica speculativa che trova sempre più conveniente l'investimento economico nel mercato edilizio dell'abusivismo, parallelo a quello legale e a quest'ultimo strettamente funzionale.

La varietà delle tipologie edilizie realizzate conferma questa tesi: le volumetrie del costruito nei singoli lotti tendono progressivamente ad aumentare e, con esse, le dimensioni degli alloggi.

Contemporaneamente la qualità edilizia subisce profondi mutamenti verso livelli più elevati. Anche la natura del processo produttivo cambia sostanzialmente: da una netta predominanza della autocostruzione, con tecnologie elementari e materiali poveri proprie degli anni cinquanta e sessanta, si passa, nel decennio successivo, a modalità più complesse, ove spesso si riscontra la presenza di

piccole imprese specializzate, la separazione tra promotore e utente finale, la presenza di un vero e proprio mercato parallelo con sue specifiche forme di compravendita e di locazione.

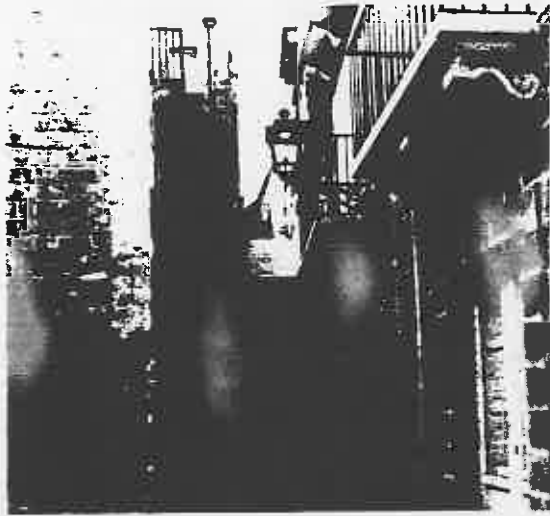
Con il provvedimento che consente di legittimare, anche se soltanto per gli aspetti edilizi, le costruzioni abusive previo versamento di una oblazione commisurata all'entità, all'epoca di realizzazione, alla destinazione d'uso ed alla tipologia dell'abuso, si determina di fatto una frattura tra la effettiva condizione dell'uso del suolo e le previsioni degli strumenti urbanistici. Fino a quando, cioè, il comune non avrà proceduto, qualora possibile e ne ricorrano i presupposti, ad una revisione dei piani regolatori, lo stato di fatto delle trasformazioni presenti su un territorio non è rappresentativo dei contenuti e degli assetti prefigurati dagli stessi piani. Ma, occorre evidenziarlo, la dimensione del fenomeno si presentava con tale rilevanza e di tale incidenza che, proprio al fine di ristabilire le regole con cui le amministrazioni comunali erano chiamate a misurarsi per esprimere politiche in campo urbanistico ed edilizio, un intervento legislativo in materia è risultato non più rinviabile.

L'entrata in vigore della legge avrebbe comunque dovuto coincidere con azioni più decise anche di tipo repressivo, per evitare che nel prosieguo l'attività edilizia abusiva si perpetuasse fino al punto che le costruzioni realizzate in difformità dalle norme del piano assumessero proporzioni non governabili. In questo senso, i comportamenti espressi dalle amministrazioni comunali sono apparsi generalmente non adeguati: questioni interpretative e di gestione degli uffici hanno prevalso sull'utilizzare la fase aperta dal condono come momento di revisione degli strumenti urbanistici e delle regole ad essi sottese. In particolare, l'attività di controllo non ha avuto gli impulsi e gli strumenti necessari ed è così che nel 1995, a dieci anni di distanza, il Parlamento ha emanato un nuovo provvedimento di sanatoria dai contenuti sostanzialmente analoghi.

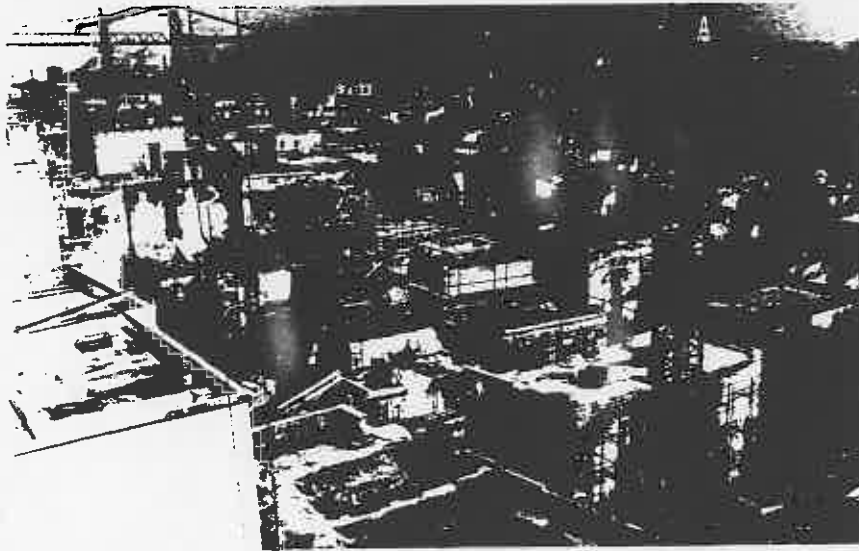
La questione ambientale

Nello stesso anno della legge sul condono, viene emanato un provvedimento di non minore rilevanza

za ma di tutt'altra finalità: trova infatti una sistematizzazione la normativa concernente la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Le norme sono essenziali quanto, se correttamente applicate, efficaci, e si basano - ed è questo l'aspetto più innovativo - nel riconoscere, quale oggetto fisico da tutelare, la totalità dei beni che sono inclusi in definite categorie e che nel loro insieme costituiscono, a prescindere dai caratteri intrinseci,



4. Taranto.
Recupero della città vecchia.



la struttura morfologico-ambientale da assoggettare a particolare disciplina. Nelle categorie rientrano: i territori costieri e quelli contermini ai laghi per una fascia di 300 metri; i territori adiacenti ai corsi d'acqua per una fascia di 150 metri su ambedue i lati; le zone montane a quota superiore, per la catena alpina, a 1.600 metri e, per la catena appenninica, a 1.200 metri; i ghiacciai ed i circoli glaciali; i parchi e le riserve nazionali o regionali; i territori boscati; le aree assegnate alle università agrarie o assoggettate ad usi civici; le zone umide; i vulcani; le zone di interesse archeologico.

Per tutti questi ambiti, e per altri singolarmente individuati, è previsto che le regioni sottopongano a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali che, in ogni caso, prevalgono sulle previsioni degli strumenti urbanistici comunali.

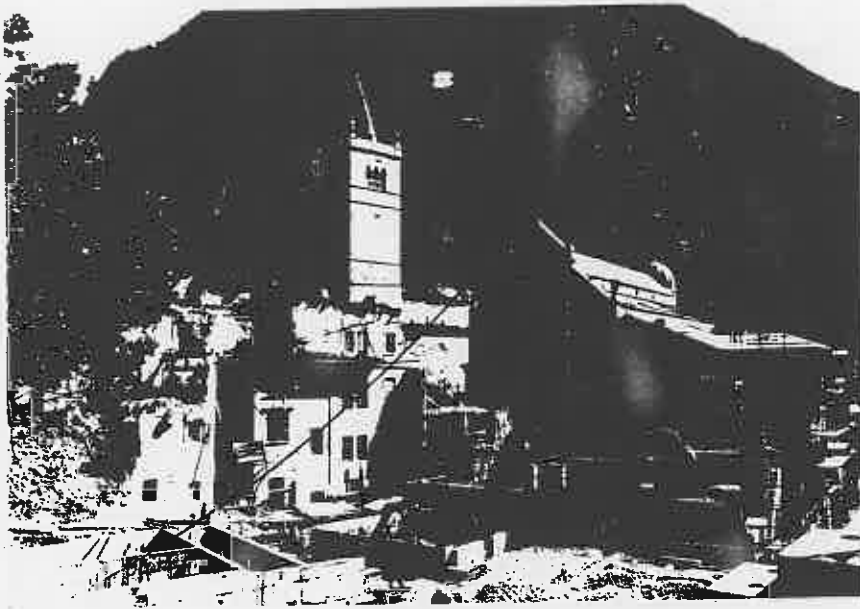
E' evidente che un tale provvedimento interpreta e propone risposte alle esigenze poste dalla cultura ambientalista, sempre più attenta a salvaguardare porzioni del territorio sottraendole a trasformazioni non compatibili ed a cogliere nella dimensione territoriale una risorsa da tutelare. Altre iniziative verranno prese in questa direzione negli anni successivi: nel 1986 viene istituito il Ministero dell'ambiente; nel 1988 vengono emanati i decreti che fissano i criteri da adottare nella valutazione di impatto ambientale; nell'anno successivo, dopo una gestazione quasi ventennale, viene promulgata la legge sulla difesa del suolo; nel 1991, infine, viene emanata la legge sui parchi naturali.

Concertazione e riforme delle Autonomie locali

L'inizio degli anni novanta porta innovazioni di indubbio interesse nel quadro normativo-istituzionale. Più di un provvedimento codifica forme di concertazione tra amministrazioni pubbliche mediante il ricorso a moduli procedurali - quali la conferenza di servizi e l'accordo di programma - a cui è affidato il compito di rendere più efficace il processo decisionale.



*5. Palermo. Veduta aerea
del centro storico.*



6. Gemona (in alto) e Venzone (in basso): recupero dei centri storici dei paesi distrutti dal terremoto del 1976.



La questione è di assoluta rilevanza. La necessità di coniugare l'esigenza di procedere con scadenze temporali corrispondenti alle attese che provengono da chi è interessato alla decisione con l'obbligo di acquisire i vari pronunciamenti che le amministrazioni - in particolare per le opere pubbliche di rilevante impatto territoriale - devono formulare sulla base delle proprie competenze costituisce uno dei nodi di più complessa risoluzione. La ricerca di un equilibrio è stata in più occasioni disattesa a favore di una semplificazione procedurale soltanto acceleratoria ma ostacoli sono derivati nel riportare a conclusioni concordanti l'espressione delle diverse istituzioni, coinvolte in quanto portatrici di interessi anche confliggenti. Una sede di confronto in cui procedere, mediante preventiva istruttoria, a consolidare valutazioni comuni si pone, in questo contesto, come strumento di indubbia utilità.

La legge sull'ordinamento delle autonomie locali risponde al bisogno da tempo avvertito di conferire maggiori responsabilità ed attribuzioni di competenze all'ente che deve svolgere un ruolo istituzionale tra regione e comuni. Tale finalità è perseguita rafforzando ed estendendo le funzioni della provincia a cui vengono demandati compiti importanti, tra gli altri, in campo ambientale e nella difesa del suolo, nella valorizzazione dei beni culturali, nella viabilità e nei trasporti e, più in generale, nel settore della programmazione. Le province, qualora comprendano aree metropolitane, assumono la denominazione di città metropolitane e ad esse vengono assegnate funzioni ancora più ampie.

Alle province ed alle aree metropolitane è demandata anche la redazione dei piani territoriali di coordinamento con lo scopo di configurare l'assetto territoriale per gli elementi riconoscibili a quella scala e di indirizzare l'attività urbanistica dei comuni le cui decisioni, in questo settore, hanno risentito del mancato coordinamento con le previsioni sovraordinate e con quelle inerenti ai territori limitrofi.

Verso la riqualificazione urbanistica

Il più recente periodo si caratterizza per l'avvio di operazioni, ancora esemplari ma urbanisticamente significative, nel settore della riqualificazione

Analisi della struttura dimensionale demografica dei Comuni italiani, nella dinamica sulla serie storica 1971 - 1991

	1971			1981			1991		
	Comuni	abitanti	ab./com.	Comuni	abitanti	ab./com.	Comuni	abitanti	ab./com.
oltre 640.000	6	8.368.251	1.394.709	6	8.239.250	1.373.208	6	7.551.680	1.258.613
da 195.000 a 500.000	12	3.750.083	312.507	12	3.702.729	308.561	12	3.357.305	279.775
da 122.000 a 180.000	14	2.045.975	146.141	14	2.125.129	151.795	14	2.090.370	149.312
da 73.000 a 122.000	40	3.717.979	92.949	40	3.859.094	96.477	40	3.744.280	93.607
da 50.000 a 73.000	39	2.279.617	58.452	58	3.321.151	57.261	64	3.738.732	58.418
da 30.000 a 50.000	124	4.742.637	38.247	139	5.135.125	36.943	149	5.489.267	36.841
da 15.000 a 30.000	293	6.035.564	20.599	314	6.423.844	20.458	347	7.039.227	20.286
da 10.000 a 15.000	350	4.172.223	11.921	410	4.914.877	11.988	406	4.887.520	12.038
da 5.000 a 10.000	1.086	7.426.895	6.839	1.129	7.729.316	6.846	1.158	8.049.053	6.951
fino a 5mila	6.084	11.586.475	1.904	7.095	11.106.396	1.565	5.904	10.830.597	1.834
totali	8.048	54.125.699	6.725	8.088	56.556.911	6.993	8.100	56.778.031	7.010

Osservando la sovrastante tabella si può osservare:

- che le prime quattro classi restano numericamente costanti, con un totale di 72 Comuni, con una riduzione demografica assoluta complessiva nel ventennio di oltre 1.100.000 abitanti, pari ad una riduzione del peso dal 32,5% al 29,5% del totale nazionale;
- una conseguente diminuzione del numero medio degli abitanti, che per le prime diciotto città d'Italia, quelle oltre i 200.000, raggiunge il valore del 10% nel ventennio; in tali classi le uniche due città che segnano ancora una crescita sono Palermo (9%) e Taranto (2%);
- la popolazione residente in Comuni con caratteri chiaramente urbani, quelli superiori a 5.000 abitanti, passa nel ventennio dal 78% all'81%, incrementandosi in valore assoluto di 3.400.000 unità, mentre invece la popolazione dei Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti decresce di 750.000 unità, passando dal 22% al 19% del totale;
- l'intera crescita demografica si concentra nei centri compresi tra 5.000 e 73.000 abitanti, che nel ventennio crescono di oltre 4.500.000 persone, portando il loro peso dal 45,5% al 51,5%;
- da notare l'exploit assoluto delle città tra i 50 e i 73mila abitanti, che passano da 39 a 64, con un incremento di popolazione di circa 1.500.000 unità, pari al +65% nella classe specifica; in particolare, ben nove di tali centri urbani di nuove dimensioni sono siti nella corona della conurbazione napoletana (Castellamare, Portici, S.Giorgio a Cremano, Ercolano, Giugliano, Afragola, Aversa, Torre Annunziata, Cava dei Tirreni) e tre nella corona di Roma (Guidonia, Tivoli, Civitavecchia); ulteriori otto sono siti nella corona di altre aree metropolitane italiane;
- leggermente calanti risultano invece i comuni tra 10 e 15mila abitanti nel periodo '81-'91, sia in numero che per abitanti;
- la dimensione media dei Comuni si mantiene invece abbastanza costante, fatto salvo il caso dei piccoli Comuni, che, scontato l'abbandono dei centri più piccoli e inaccessibili avvenuto durante gli anni '70 (in quegli anni il numero di tale classe di comuni cresce di più di mille unità, a causa dello spopolamento di comuni precedentemente di classe superiore), mostra invece, nel secondo decennio in osservazione, sintomi di riequilibrio, risentendo di più accentuati caratteri di diffusività della struttura insediativa;
- perdura invece l'abbandono dei Comuni di classe minima: nel ventennio l'incremento dei Comuni al di sotto dei mille abitanti è di sessanta unità, da 1797 a 1957, pari al 9%; ma il numero dei Comuni al di sotto dei cento abitanti passa da 7 a 25, pressoché quadruplicandosi.

urbana. L'esistenza di condizioni mature per interventi in questa direzione sono ormai ampiamente condivise. L'arresto della crescita demografica, non soltanto nei comuni capoluoghi ma anche nelle aree metropolitane, costituisce il presupposto per ritenere non più dimensionalmente significativa l'espansione urbana. A ciò vanno aggiunte le oggettive necessità di mutazioni nelle destinazioni funzionali che sono oggi presenti nelle strutture urbane, soprattutto dovute alla riarticolazione dei processi produttivi.

All'adesione che viene manifestandosi su tale indirizzo, e che trova largo spazio nella gran parte dei programmi predisposti dagli enti locali, non vi è stato sinora riscontro adeguato nella pratica attuazione. Gli interventi di recupero hanno assunto rilevanza significativa soltanto nei centri storici o nelle immediate adiacenze, laddove la remunerazione dell'investimento è favorita dalla peculiarità dei luoghi, ma, anche in questi contesti, si tratta di interventi singolarmente circoscritti seppur diffusi. Più problematica è l'estensione della riqualificazione all'esterno delle aree urbane di più antica formazione. Per più ragioni.

Certamente appaiono inadeguati gli strumenti urbanistici più improntati alla puntigliosa definizione di parametri ed indici urbanistico-edilizi da riferire alle varie parti del territorio che alla individuazione di percorsi procedurali, supportati da specifiche normative, in grado di rendere praticabili le trasformazioni ritenute ammissibili. Difficoltà sono anche dovute alla scarsa consuetudine degli enti locali di programmare ed attivare risorse provenienti da più canali finanziari e che devono confluire in obiettivi coordinati, in questo non agevolati da sistemi procedurali inadatti a configurare itinerari meno rigidi. Più in generale, l'efficacia dell'azione amministrativa deve misurarsi nella ricerca di punti di equilibrio, non facilmente riproponibili in ogni situazione, in cui il sistema di convenienze dell'operatore trovi riscontro negli interessi della pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni, più di un provvedimento è stato emanato per dare prospettive e regole agli interventi di ristrutturazione urbanistica. Ai programmi di riqualificazione urbana e di recupero urbano ed ai programmi integrati è affidato, con modalità diver-

samente articolate, il compito di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale tramite interventi caratterizzati da una pluralità di funzioni e destinazioni d'uso, dall'adeguamento delle opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere positivamente sulla riorganizzazione urbana, dalla compresenza di più operatori e dal concorso di differenti risorse finanziarie.

Si tratta di una legislazione che ha un evidente contenuto sperimentale ma dalla quale si attendono risultati significativi non soltanto per l'incidenza che potranno assicurare nei contesti urbani in cui più avvertite sono le esigenze di rifunzionalizzazione ma anche come iniziative in grado di promuovere in modo più esteso la diffusione di interventi con analoghe caratteristiche.

Evoluzione del sistema insediativo

I tratti principali

Centralità degli insediamenti urbani

L'elemento che ha connotato storicamente la struttura insediativa italiana è fondamentalmente quello della centralità dei nuclei urbani rispetto al territorio circostante. Le città preesistenti alla fase di espansione demografica e di crescita economica, costituite in genere da un centro antico e da una serie di espansioni peri-centrali, hanno mantenuto a lungo valori e funzioni di centralità che hanno condizionato anche dal punto di vista quantitativo i successivi sviluppi - negli anni cinquanta e sessanta particolarmente consistenti - indipendentemente dall'affermazione locale di uno sviluppo economico proporzionato alla crescita demografica ed edilizia.

In particolare, la crescita edilizia è risultata in genere più che proporzionale a quella demografica, sostenuta dalla crescita dei redditi, dalla frammentazione dei nuclei familiari tradizionali e dall'affermarsi di nuovi modelli abitativi, che hanno portato rapidamente al superamento degli standard minimi a suo tempo prefissati dalla programmazione nazionale (un alloggio per famiglia, una stanza per abitante). All'espansione edilizio-residenziale, peraltro, non ha fatto riscontro un adeguato sviluppo delle reti urbanizzative e delle attrezzature urbane. Da questo punto di vista, in molte città nel centro-sud del Paese, si registra anzi ancor oggi un divario difficilmente colmabile.

Le politiche urbanistiche locali

Le politiche urbanistiche locali, espresse dai piani regolatori comunali, sono state a lungo improntate all'imperativo del soddisfacimento del "fabbisogno" residenziale e al tema dell'espansione urbana, della sua organizzazione, del suo controllo.

Tanto che il modello di piano affermato nelle situazioni più tipicamente urbane, e specialmente nelle grandi città, si è poi diffuso nella maggior parte dei comuni, anche presso quelli che né avevano caratteristiche urbane, né soffrivano di pressioni migratorie, e anzi registravano sistematici decrementi demografici.

Rallentamento della crescita demografica

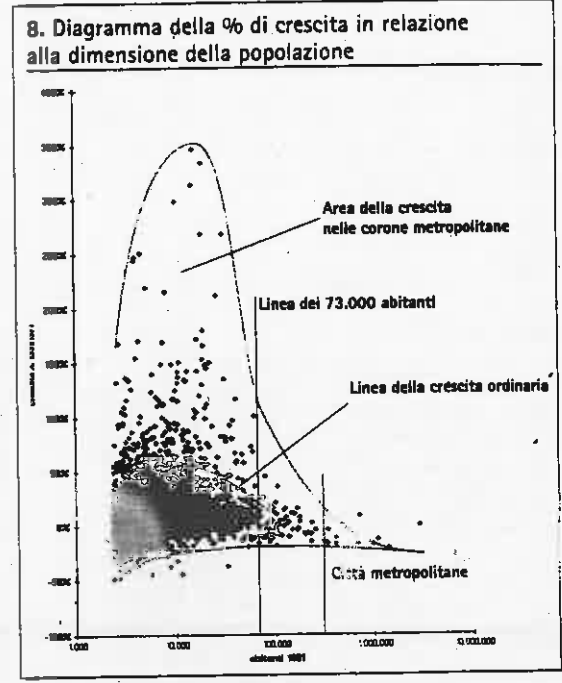
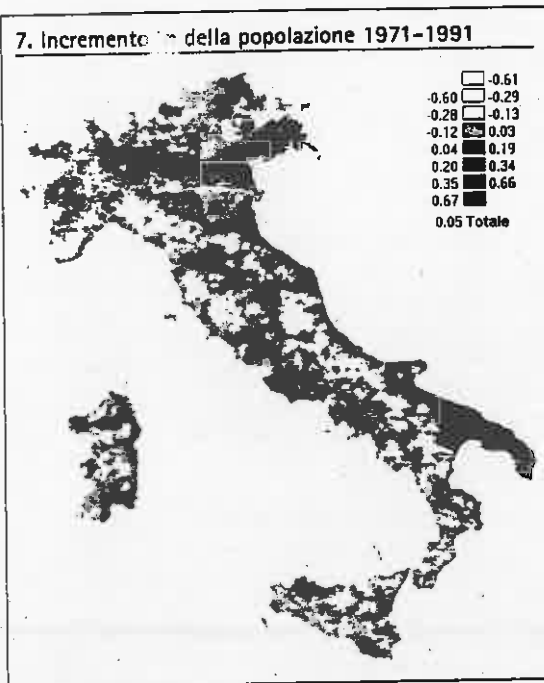
Nel corso del ventennio tra il 1971 e il 1991 (periodi intercensuali) si registra tuttavia un progressivo rallentamento della crescita demografica, conseguente sia all'attenuazione dei fenomeni migratori interni, sia alla più generalizzata riduzione dei tassi di natalità. Il fenomeno interessa dapprima i centri maggiori, ovvero le aree urbane "centrali" e poi quasi tutti i centri urbani del Paese, con la parziale eccezione di alcune città del meridione.

Nel contesto delle aree metropolitane, spesso ma non sempre, alla stagnazione o recessione della crescita demografica del centro principale fanno riscontro crescite più marcate nei comuni di corona. Questa modificazione degli equilibri insediativi può essere attribuita in parte ai differenziali di costo presenti nel mercato delle abitazioni ma anche, nell'ambito di una società complessa, a una diffusa aspirazione a migliorare le caratteristiche ambientali, urbanistiche e sociali del proprio contesto insediativo.

La dispersione urbana

La maggiore crescita demografica del ventennio si trova diffusa in aree geografiche del Paese caratterizzate da un discreto livello di infrastrutturazione generale e da una non eccessiva distanza da uno o più centri urbani di dimensioni medie o medio grandi. In queste aree, alla diffusione della residenza si accompagna spesso anche quella delle

La crescita edilizia è risultata più che proporzionale a quella demografica. All'espansione edilizio-residenziale non ha fatto riscontro un adeguato sviluppo delle reti urbanizzative e delle attrezzature urbane. Tra il 1976 e il 1996, si registra un progressivo rallentamento della crescita demografica.



7. Variazione % di popolazione tra 1971 e 1991 (1971=1).

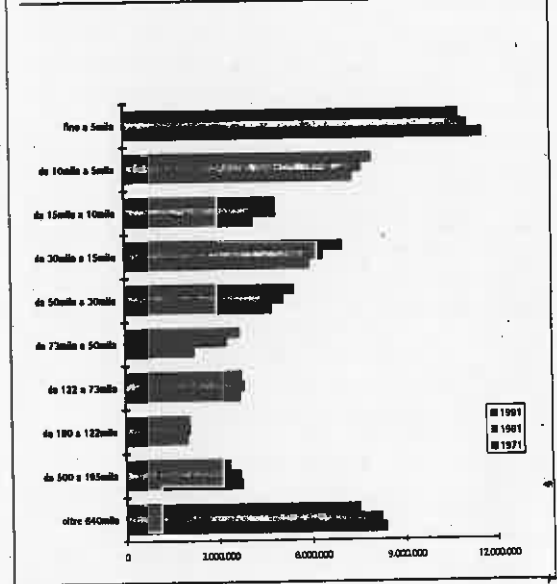
Rappresentazione delle aree soggette al maggior aumento percentuale di popolazione; confrontando questo dato con la variazione dell'indice di accentramento 1991/1971 di pag. 18 si riesce ad avere una idea completa e complessa dell'andamento insediativo nazionale. Molte sono le particolarità. La provincia di Milano, con vivace dinamica demografica nella corona meridionale, presenta una variazione dell'indice di accentramento più bassa delle province contermini e della media nazionale, a testimonianza di un andamento insediativo di tipo diffuso: analogo andamento presentano l'area orientale veneta, le province di Salerno, Lecce, Cagliari, Latina, Rieti, Viterbo, Perugia, Ragusa, Siracusa. Al contrario, alcune province presentano dinamiche demografiche modeste o comunque non al di sopra della media nazionale, ma con un tasso di accentramento notevole: Oristano, Messina, Reggio Calabria, il Friuli orientale. Infine, in varie aree, all'incremento demografico corrisponde un aumento dell'accentramento: la corona delle province attorno a Milano, Prato, Roma, Napoli, Caserta, Catania, Bari, Foggia, Potenza, Crotona.

8. Diagramma della % di crescita in relazione alla dimensione della popolazione.

Il diagramma a dispersione della percentuale di crescita dei comuni italiani nell'ultimo decennio mostra chiaramente che il campo della crescita riguarda specificatamente solo classi dimensionali dei comuni. Mentre l'elaborazione dell'analisi dimensionale dei comuni italiani alle tre date permette di mostrare che il numero complessivo di comuni al di sopra dei 122.000 abitanti è rimasto nel ventennio quasi immutato (vedi grafici successivi), la classe dimensionale da 50.000 a 73.000 abitanti ha evidenziato una dinamica fortissima, almeno doppia rispetto a tutte le altre classi in crescita. In termini percentuali, invece, le singole crescite maggiori si sono riscontrate in comuni di dimensioni più piccole, tra i 10.000 e i 30.000 abitanti. Ad ogni modo tutte le dinamiche più evidenti, superiori al 50% di crescita, nel ventennio si sono avute nei comuni di corona delle aree metropolitane in conseguenza di fenomeni di decentramento abitativo dai capoluoghi congestionati, piuttosto che per saldi demografici attivi tra nati e morti.

9. Andamenti assoluti della demografia per classi dimensionali dei comuni.

9. Andamenti assoluti della demografia per classi dimensionali dei comuni



unità produttive dell'industria, in genere della piccola e media industria manifatturiera, resa possibile dall'evoluzione delle tecnologie produttive e dell'organizzazione del lavoro. Nei centri urbani, invece, restano attestata le polarità direzionali pubbliche e private, nonché i servizi rari o qualificati.

La recessione demografica delle maggiori aree urbane e delle principali città, pur influendo in modo anche significativo sulla produzione edilizio-residenziale locale, non ha comportato però un arresto della loro crescita fisica. Si registra invece una ulteriore crescita dimensionale, anche se con modalità diverse da quelle usuali per le città italiane, caratterizzate da contiguità - o addirittura continuità - con il nucleo centrale e da alte densità insediative.

La crescita urbana - o piuttosto suburbana - che si registra nel ventennio è invece caratterizzata da insediamenti discontinui, o sparsi, a bassa densità, con attestamento lungo la viabilità extraurbana e, per le periferie metropolitane, anche secondaria.

Questa sorta di "dispersione" urbana, sostenuta dai ceti medi (il tradizionale mercato dell'edilizia residenziale), trova origine nella lievitazione dei prezzi degli immobili urbani dovuta anche alla concorrenza del terziario per le localizzazioni privilegiate e nella carenza di alloggi in affitto, oltre che alla ricerca di standard abitativi e costumi di vita alternativi a quelli prettamente urbani.

I limiti della strumentazione urbanistica

La dispersione insediativa è in gran parte avvenuta spontaneamente o, comunque, non prevista dagli strumenti di piano dei comuni principali, spesso sfruttando le previsioni e la labilità di gestione dei piani dei comuni minori prossimi a quelli urbani centrali. In parte, soprattutto nel centro-sud, la dispersione insediativa è stata favorita e sostenuta anche da fenomeni di abusivismo. Quest'ultimo peraltro ha riguardato non solo i nuclei urbani, ma anche le fasce costiere e le località di pregio turistico. Già esistente dal dopoguerra, con caratteri del tutto diversi e legati alle carenze abitative primarie, il fenomeno acquisisce a partire dai primi anni settanta caratteri più evidentemente speculativi, costituendo un vero e proprio sottomercato.

Contemporaneamente, lo sviluppo urbano dei

nuovi quartieri è stato spesso caratterizzato da un forte ritardo nella realizzazione delle infrastrutture e delle attrezzature di tipo urbano, sebbene queste fossero in genere previste all'interno dei comparti di intervento.

La carenza reale riguarda invece le infrastrutture generali a servizio dei nuovi quartieri e la correlazione con la città esistente, carenza tanto più grave poiché in molti casi proprio ai nuovi quartieri i piani locali affidavano il compito di strutturare l'espansione della città.

La motorizzazione di massa

La dispersione insediativa è stata alimentata, in assenza di politiche di investimento infrastrutturale significative, dalla diffusione della motorizzazione di massa, privata e individuale.

Ciò ha determinato un incremento della mobilità interna alle aree (centro-periferia) e, in particolare, delle gravitazioni pendolari sui centri urbani maggiori o comunque "di appoggio" alla rete insediativa. Il mancato decollo di una efficiente politica integrata del trasporto (merci e persone) e la decrescente efficienza, almeno fino ad anni recenti, dei trasporti pubblici in genere e del sistema su ferro in particolare ha privilegiato di fatto e grandemente il trasporto privato su gomma. Ciò ha reso sostanzialmente omogenea l'accessibilità a zone tradizionalmente molto diverse fra loro, generando una progressiva omologazione dei processi di diffusione e dispersione insediativa e anche fenomeni di deruralizzazione funzionale dello spazio agricolo, specie negli ambiti vallivi.

Il decentramento delle attività produttive

In modo parallelo e correlato alla diffusione residenziale, si è riscontrato nel paese il decentramento e la diffusione dei processi produttivi, che trae origini dalla flessibilità dei cicli produttivi e dalla diversa ricombinazione delle competenze e delle professionalità al loro interno.

Tale processo si è manifestato con particolare evidenza in alcuni "distretti" specialistici, caratterizzati da un'organizzazione per settori merceologici omogenei e da reti di aziende, per lo più manifatturiere, di dimensioni piccole e medio-piccole, tuttavia con alta capacità concorrenziale sui mer-

La crescita urbana - o piuttosto suburbana - che si registra nel ventennio è caratterizzata da insediamenti a bassa densità. La dispersione insediativa è stata alimentata dalla diffusione della motorizzazione di massa. In modo parallelo e correlato alla diffusione insediativa, si è riscontrato nel Paese il decentramento e la diffusione dei processi produttivi.

10. Indice di accentramento delle abitazioni al 1991.

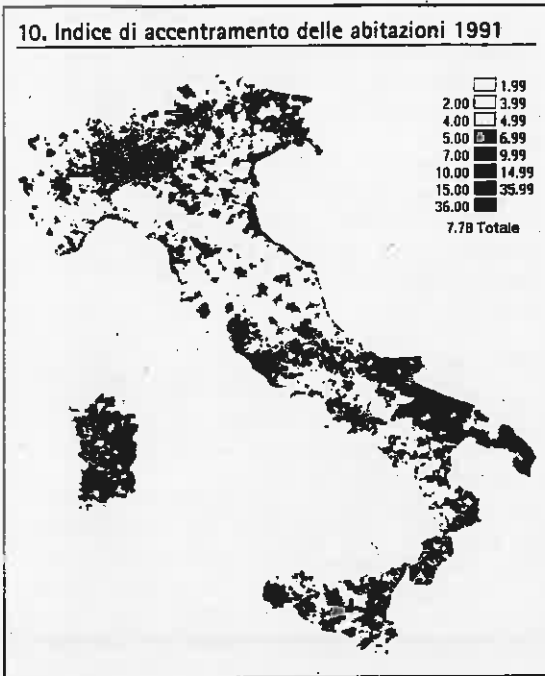
La cartina descrive il grado di accentramento delle abitazioni, mettendo in rapporto le abitazioni dei centri con quelle dei nuclei e delle case sparse: le zone più scure indicano le aree nelle quali le abitazioni si presentano più concentrate nei perimetri dei centri abitati, mentre le zone chiare corrispondono a zone di insediamento più diffuso. Spiccano le concentrazioni di alcune aree metropolitane, nonché le zone del meridione maggiormente interessate dall'abbandono delle campagne, sia per retaggio dell'antico latifondo, sia per l'introduzione di tecniche agricole meccanizzate (es. Tavoliere delle Puglie).

11. Andamenti % della demografia per classi dimensionali dei comuni.

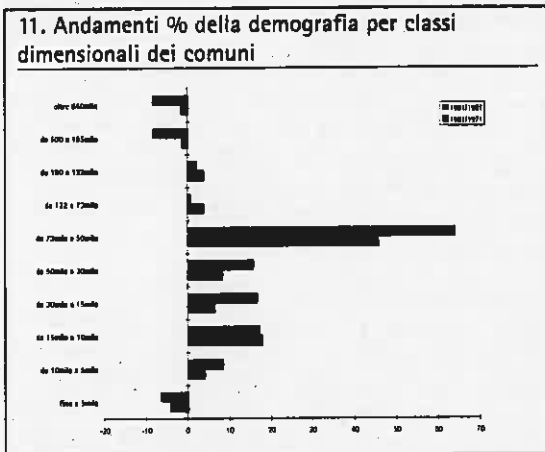
Mentre le due classi al di sopra dei 195.000 abitanti presentano andamento complessivamente decrescente, la dinamica è invece positiva per tutte le classi comprese tra 5.000 e 180.000: è evidente il dinamismo della classe compresa tra 50.000 e 73.000 abitanti la quale, dopo essere cresciuta di quasi il 50% nel primo decennio, cresce di oltre il 60% nel secondo decennio.

L'Italia "delle cento città", ha ceduto il passo a un paese organizzato per aree "di insediamento complesso".

10. Indice di accentramento delle abitazioni 1991



11. Andamenti % della demografia per classi dimensionali dei comuni



cati, che hanno fatto della flessibilità produttiva, della capacità di implementazione di nuove tecnologie, dell'utilizzo stagionale di forze lavorative anche notevolmente specializzate la chiave di volta del loro successo.

La stretta compenetrazione di tali tessuti produttivi

con le realtà sociali e produttive delle comunità locali ha favorito un modello insediativo di tipo diffusivo, ovvero a polarizzazione lineare, con densità insediative complessivamente comunque medio-basse, tipico di alcune aree del nord-est e del centro del Paese.

La modificazione della morfologia insediativa

L'insieme dei fenomeni ora accennati ha determinato una modificazione della morfologia insediativa del Paese in cui si può chiaramente leggere quanto avvenuto e le tendenze ancora in corso. L'Italia "delle cento città", ciascuna mercato principale delle proprie campagne, polo di servizi, nodo delle reti di comunicazione, attestamento delle attività industriali (ove presenti), fortemente caratterizzata nella propria individualità, ha ceduto il passo a un Paese organizzato per aree "di insediamento complesso". Entro queste aree tutte le dinamiche, da quelle sociali a quelle economiche, alle stesse trasformazioni del territorio, assumono valori più elevati. Al di fuori di queste i centri urbani assumono l'aspetto di isole, presidi di territori fenomenologicamente stabili o in fase di recessione.

Questa lettura del territorio nazionale conduce a una mappa diversa da quella effettuabile in base, ad esempio, al reddito prodotto o ad altri indicatori di ricchezza, e che del resto non corrisponde più alle tradizionali suddivisioni geografiche di tipo socio-economico. Vi sono aree "stabili" a elevato livello di reddito e sistemi insediativi, viceversa, in crisi di sviluppo: ad esempio, quelli storicamente attestati su "grandi" attività produttive di tipo industriale che hanno sofferto e soffrono dei processi di ristrutturazione. Da questa premessa si giunge a una sintetica descrizione dello stato attuale del territorio e ad alcune valutazioni sulle carenze emergenti, fornendo anche indicazioni per eventuali politiche future.

Sia per quanto riguarda la lettura dei fenomeni in atto, sia - e soprattutto - per quanto può interessare l'impostazione di politiche di sviluppo, va tuttavia rilevato che gli ultimi decenni hanno in gran parte scardinato le tradizionali interpretazioni del territorio nazionale. Sebbene permangano - e per taluni aspetti anzi si accentuino - i grandi divari socio-economici tra nord e sud del Paese, tra aree interne

(montane) e fasce costiere, forse perfino tra città e campagna, dal punto di vista dell'organizzazione degli insediamenti sul territorio queste letture risultano sempre meno esplicative. La società che inconsapevolmente si rappresenta con il proprio disporsi sul territorio, con gli usi e gli abusi del proprio spazio vitale, è una società estremamente complessa, articolata, contraddittoria, i cui elementi, le cui provvisorie e mutevoli aggregazioni convivono e confliggono tra loro, ridisegnando continuamente il proprio assetto. E le stesse "grandi" discriminanti geografiche e storiche (in particolare quelle infrastrutturali) costituiscono solo alcuni degli elementi chiamati in causa in un più complesso gioco di relazioni.

La mobilità

In generale, in tutto il sistema nazionale si registra un più o meno evidente squilibrio tra domanda e offerta di infrastrutture a rete e di attrezzature urbane.

Lo squilibrio tra domanda di mobilità (per merci e persone) e offerta di infrastrutture e servizi nel settore dei trasporti è evidente anche sulle grandi reti nazionali, (nonostante la politica di sviluppo delle autostrade) e assume caratteristiche anche drammatiche: soprattutto entro le aree urbane, la carenza di servizi in sede propria, specialmente su ferro, e la concorrenza su gomma tra servizio pubblico e mezzo privato conducono in condizioni di ordinarietà a situazioni di congestione, con conseguenze pericolose anche dal punto di vista dell'inquinamento atmosferico.

Lo sviluppo economico e la riconfigurazione degli insediamenti sul territorio non sono stati infatti seguiti da un adeguamento delle reti dei trasporti, né a livello nazionale né a livello delle singole aree metropolitane. Questo è avvenuto perché dalla fine della guerra agli anni settanta si è proceduto per miglioramenti e adeguamenti della rete viaria, senza modificarne la struttura. Le stesse autostrade hanno sostanzialmente ripercorso le più importanti direttrici nazionali, mentre carente è stato l'investimento nelle ferrovie. In parallelo si è anche ridotto il contributo del trasporto via acqua, ponendo in crisi la gran parte delle città portuali. Lo sviluppo del trasporto aereo, dei gasdotti e degli oleodotti

non è stato sufficiente. Analogamente, in ambito urbano e suburbano lo sviluppo delle reti è proceduto non solo in misura insufficiente ma per progressivi adeguamenti delle strutture tradizionali generalmente orientate sulle aree centrali.

Il settore dei trasporti

Nel periodo tra il 1985 e il 1992 il settore dei trasporti presenta ad esempio un tasso medio di crescita (valore aggiunto al costo dei fattori) pari al 3,89%, a fronte di un tasso medio annuo dell'intera economia nazionale del 2,57%.

Dal 1970 al 1991 le reti infrastrutturali per i trasporti sono variate nel modo seguente: -0,04% Ferrovie dello Stato, -15% Ferrovie concesse, +7,5% strade, +229% metropolitane, -34,3% tramvie. Al 1991, su una rete complessiva di 333.857 km, 305.388 km sono costituiti da strade, e solo 16.066 da ferrovie statali, a ulteriore conferma della prevalenza del trasporto privato su quello pubblico. Il parco veicolare è di 37.512.093 unità, di cui 37.395.929 sono veicoli stradali e 113.861 veicoli ferroviari. Sulla rete stradale transita, in effetti, l'85,37% del traffico totale e il 60,35% del traffico merci, praticamente i tre quarti del traffico globale. Tra il 1985 e il 1991 i viaggiatori su mezzi e reti del servizio pubblico sono diminuiti del 20%, per effetto della massiccia concorrenza del trasporto privato.

Senza un'adeguata politica di recupero di produttività dei servizi e di preferenza del trasporto pubblico sulle reti urbane (a cominciare dal disincentivo della sosta indifferenziata nelle aree urbane), non è quindi pensabile un riequilibrio strutturale dell'economia del settore.

Il trasporto pubblico locale continua tuttavia a versare in profonda crisi: il dissesto economico delle aziende (salvo rare eccezioni), la confusione nelle concessioni e duplicazioni, la diminuzione dei passeggeri, l'incremento dei costi, l'esercizio difficoltoso in città congestionate dal traffico privato contribuiscono a determinare questa grave situazione. Delle aziende di trasporto pubblico il 36% opera al nord, il 15% al centro e il 49% al sud, evidenziando la polverizzazione del comparto su base territoriale. Per quanto attiene le ferrovie, il panorama non si presenta certo migliore. Se già nel ventennio prece-

Lo squilibrio tra domanda di mobilità e offerta di infrastrutture e servizi nel settore conducono a situazioni di congestione.

12. Tasso di mobilità degli attivi al di fuori dei confini comunali al 1981.

E' immediata l'identificazione dei sistemi forti del nord padano e delle sue aree di riferimento, e della progressiva maggior stanzialità del lavoro al sud, sintomo anche di un inefficiente mercato del lavoro a scala sovralocale in tali regioni. La sovrapposizione della maglia della viabilità autostradale principale evidenzia anche una relazione tra accessibilità a scala nazionale, garantita da tale sistema, e propensione allo spostamento degli attivi.

12. Mobilità: attivi fuori dal comune sul totale attivi 1981.



dente al 1971 gli investimenti erano stati scarsi, nel ventennio qui considerato, tranne il raddoppio della Roma-Firenze, non si riscontrano interventi significativi. Solo nel 1990 è stato approvato il "piano di ristrutturazione finalizzato al risanamento e allo sviluppo", in coerenza con il piano generale dei trasporti del 1986. Questo atto amministrativo, insieme alla profonda trasformazione intervenuta nell'ultimo decennio nell'Azienda delle ferrovie dello Stato e sotto la spinta degli accordi di programma e delle convenzioni tra i diversi soggetti interessati, dovrebbe poter cambiare le tendenze in atto.

Il carattere delle città

Un primo elemento di forte connotazione nazionale di questa serie di problemi è dato dal carattere delle città, dalla persistenza di centralità fisica e funzionale del loro nucleo originale - sempre compatto e ad alta densità - riscontrabile sia nei "centri storici" sottoposti a vincoli, o a tutela per motivi storico-culturali, sia nelle addizioni edilizie occorse dall'ottocento al secondo dopoguerra.

Tale persistenza complessiva si accompagna però a

una parallela e strisciante ridefinizione continua degli elementi funzionali caratterizzanti tale centralità: le grosse concentrazioni terziarie e produttive del lavoro dipendente cedono progressivamente il passo a sistemi più articolati di aziende produttive e di servizi tra loro connessi; questi a loro volta vedono negli ambienti urbani più il luogo dell'interaccio dei diversi fattori produttivi sociali e il mercato di sbocco dei beni e servizi prodotti che non, solo, il tradizionale luogo di espressione dell'istanza istituzionale-amministrativa o il luogo di reperimento di capacità lavorativa.

Le autonomie locali

Un secondo elemento di caratterizzazione riguarda la specifica configurazione delle autonomie locali, delle loro competenze, dei rispettivi sistemi di governo e delle loro effettive possibilità operative, a cominciare da un'organica programmazione degli interventi necessari. A fronte di una estensione nel tempo di competenze e funzioni, sia in forza di leggi che per spontaneo orientamento della domanda sociale, si registra infatti un forte ritardo nell'adeguamento dei meccanismi di redistribuzione delle risorse (a cominciare da quelle fiscali) e di potenziamento delle strutture di governo locali (a cominciare dagli apparati tecnici).

Né si sono adeguatamente sviluppati, almeno fino ad oggi, meccanismi strutturali di sussidiarietà. Questi sono stati attivati in regime di emergenza (per esempio in occasione di catastrofi naturali) o di "straordinarietà" (per esempio in occasione di eventi eccezionali), o in chiave settoriale (cioè attraverso il finanziamento "centrale", per singole categorie di opere oppure mediante realizzazione diretta da parte di enti e soggetti a carattere nazionale o comunque diversi dalle amministrazioni locali). Negli ultimi anni tuttavia, pur tra difficoltà, incomprensioni e ritardi, è sembrato avviarsi un processo di riarticolazione e di rafforzamento delle autonomie locali, che ha avuto già esiti nella riforma del sistema elettorale per le rappresentanze nei governi locali, e che comincia a influenzare anche gli orientamenti della pianificazione urbanistica e territoriale.

Le attuali tendenze

Alla luce di quanto detto, le tendenze della pianifi-

A fronte di una estensione nel tempo di competenze e funzioni si registra un ritardo nell'adeguamento dei meccanismi di redistribuzione delle risorse. Le tendenze della pianificazione oggi si rivolgono complessivamente alla cosiddetta "area vasta".

13. Comuni con dinamica demografica >1.0%
1991-1981



14. Variazione dell'incremento % degli abitanti
1991-1981 su 1991-1971



13. Comuni con dinamica demografica >1.0%
1991/1981.

Sono evidenti tutte le principali strutture di crescita: pedemontane padane, dorsale adriatica, coste, aree metropolitane accentrate e diffuse; manca solo Genova, afflitta da un grave fenomeno di denatalità.

Le aree metropolitane si caratterizzano per una corona demograficamente attiva ed un centro, coincidente con il capoluogo, stabile o in regresso. Sono visibili varie zone caratterizzate da insediamenti turistici, con bassi incrementi assoluti ma alte percentuali; il fenomeno è probabilmente da mettere in relazione anche con aspetti fiscali.

15. Incremento densità insediativa 1971-1991



14. Variazione dell'incremento percentuale degli abitanti tra quello registrato tra i due censimenti 1991 e 1981 e quello registrato tra i due censimenti 1981 e 1971. Il valore nazionale pari allo 0.96 corrisponde ad una riduzione del tasso di incremento medio nazionale del 4%. In chiaro le zone d'Italia nelle quali è più forte l'inversione della tendenza demografica, dall'aumento al decremento, tra cui tutte le zone centrali delle aree metropolitane; in particolare evidenza la zona di Bologna, dove il fenomeno interessa anche tutti i Comuni della prima corona. Nel centrosud invece le aree metropolitane di Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo si evidenziano per la presenza di vari comuni della corona in ulteriore accelerazione demografica, superiore al 12%.

15. Incremento della densità insediativa tra il 1971 e il 1991. La variazione demografica, riferita al parametro fisico della superficie territoriale, evidenzia in modo ponderato la crescita effettiva: le aree scure attorno alle centralità metropolitane confermano il fenomeno di conurbazione, ma il disegno varia, rappresentando in modo significativo gli effettivi pesi territoriali raggiunti con la crescita.

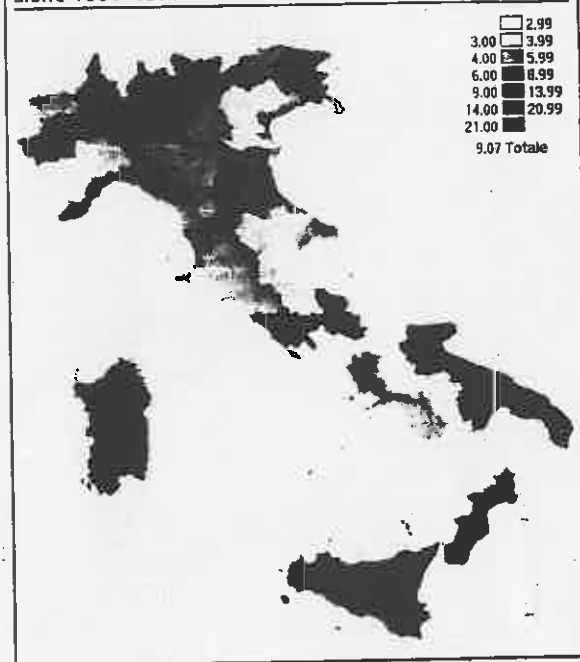
16. Indice di accentramento della popolazione al 1971, su base provinciale. (rapporto tra abitanti nei centri e abitanti nei nuclei e nelle case sparse)
 I dati insediativi in linea di massima si presentano dissimili dal 1991, per quanto riguarda soprattutto le due pedemontane padane verso est e per la dorsale adriatica: al contrario, il tasso di accentramento di alcune zone del sud risulta più basso di quanto riscontrabile nel 1991.



17. L'accentramento della popolazione al 1991.
 Mentre la struttura del nord, fatta eccezione per i capoluoghi ed i centri alpini, (solo in alcune aree) si presenta con un grado di accentramento non particolarmente marcato, nel centro-sud la struttura demografica risulta molto più accentrata, fatte salve le zone di insediamento più rado coincidenti con la dorsale-appenninica calabro-apulo-sannitica, la zona delle Murge in Puglia e la Costa Smeralda in Sardegna - quest'ultima con la diffusione residenziale trascinata dal modello insediativo posto in essere per turismo. Il confronto con i cartogrammi di pagina precedente permette di comprendere che la relazione tra i diversi gruppi di popolazione residente (in centri nuclei e case sparse) risente dei diversi gradi di affollamento e delle diverse percentuali di abitazioni non occupate per abbandono o altri usi, tra cui significativo quello turistico.

18. Variazione dell'indice di accentramento 1991/1971.
 Si evidenziano le zone in cui si sono verificati nel ventennio fenomeni di accentramento. Risaltano in particolare la corona di province attorno a Milano, dove il fenomeno di saldatura tra centri edificati ha coinvolto insediamenti precedentemente diffusi; ma anche le zone metropolitane del centro-sud maggiormente interessate da fenomeni di abusivismo: Roma, Napoli e il suo hinterland, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania.

18. Variazione dell'indice di accentramento della popolazione 1991-1971



cazione oggi si rivolgono complessivamente alla cosiddetta "area vasta", intendendo con questo non più una programmazione limitata all'ambito comunale, ma estesa all'intera provincia, in modo da cogliere almeno in parte la complessità dei nuovi sistemi territoriali. In questo senso si stanno ora formando i primi piani provinciali, oltre che i piani di settore di scala e competenza almeno regionale. I piani principali pongono in evidenza temi solo apparentemente settoriali, come ad esempio quelli a carattere ambientale (piani di bacino, piani dei parchi, smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ecc.) ma che in realtà investono trasversalmente tutta la tematica insediativa e quella dell'uso delle risorse. Il richiamo alla "sostenibilità ambientale", pur costituendo un importante punto di svolta nell'impostazione di questi problemi, non è stato finora sufficiente a sviluppare adeguate strumentazioni concettuali e operative. Appare tuttavia evidente come la "dimensione comunale" non sia in genere idonea ad affrontare questi temi. Nello stesso tempo, dato lo storico primato della pianificazione comunale in Italia, appare anche evidente come qualunque altra dimensione di pianificazione debba fondarsi sul concerto di più enti e più competenze, superando le tradizionali barriere amministrative.

Ed è questo forse il limite più evidente della nuova "generazione" di piani locali (comunali).

Abbandonata l'ottica dell'espansione e la prevalenza del tema residenziale, i piani degli ultimi anni mirano in genere alla "ricucitura" delle smembrate espansioni periferiche, alla riqualificazione degli spazi urbani - anche in senso esplicitamente ecologico - e alla valorizzazione e recupero delle "aree grigie". I tentativi di "progetti" di recupero delle aree dismesse o di complessi immobiliari degradati diventano parte integrante del piano stesso, che in taluni casi esaurisce addirittura nei progettati interventi i propri contenuti propositivi, attribuendo agli stessi più ampie valenze strategiche di riqualificazione urbana.

Tuttavia le modalità di formazione e di approvazione dei piani sono ancora legate alla tradizionale gerarchia amministrativa ed improntate alla netta separazione tra pubblico e privato, oltre che tra le diverse competenze settoriali della stessa pubblica

amministrazione. Tutto ciò contribuisce non poco a definire le spinte all'innovazione ed a rendere deboli, o scarsamente credibili, le elaborazioni con cui molte amministrazioni locali stanno tentando di affrontare i nuovi temi della pianificazione.

Le aree metropolitane

Sin dagli anni settanta si è riconosciuto il processo di formazione delle aree metropolitane, che riguardava essenzialmente le maggiori città e alcune parti di insediamenti fortemente polarizzanti, composti per lo più da città medie. Tuttavia la resistenza delle autonomie locali, costituita su forme di governo che di fatto impedivano la distribuzione delle risorse, non ha favorito un adeguamento istituzionale. Nel 1990, per legge nazionale, si è finalmente avuto il riconoscimento di alcune di queste situazioni, relative sostanzialmente alle maggiori città. E ciò rappresenta il primo passo verso un'innovazione del sistema istituzionale di governo locale e di fornitura dei servizi.

Oltre alle grandi città riconosciute come vere e proprie città metropolitane, vi sono in realtà nel panorama italiano una serie di aree che presentano alcuni caratteri tipici delle aree metropolitane, pur non avendo al loro interno nessuna grande città polarizzante. Per queste aree ad alta densità insediativa e/o produttiva si riconoscono, come già si riconosceva negli anni settanta nelle città più grandi, elementi specifici che le identificano e caratterizzano.

Le città metropolitane

Le città metropolitane riconosciute sono nove: Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, cui si aggiungono le tre delle isole maggiori (Regioni a statuto speciale): Palermo, Catania e Cagliari. La stessa legge che le riconosce, la n. 142/1990, individua le caratteristiche essenziali del soggetto deputato alla loro gestione, che è diverso dal tradizionale comune.

Ciascuna di queste città presenta per la verità caratteristiche peculiari, non solo nel nucleo centrale, ma anche nella consistenza e qualità dei centri minori, nelle modalità della loro aggregazione o connessione, nell'entità e nelle caratteristiche degli insediamenti sparsi, nel sistema delle gerarchie e delle

Il processo di formazione delle aree metropolitane riguarda essenzialmente le maggiori città. Nel panorama italiano vi sono una serie di aree che presentano i caratteri tipici delle aree metropolitane, pur non avendo al loro interno nessuna grande città.

19. Variazione % attivi nell'industria 1971-1991



19. Variazione % degli attivi nell'industria tra 1971 e 1991.
 Il dato presenta una forte variabilità, indice di dinamismo del fenomeno; spiccano la zona a sud-est di Torino, il nord-est dall'Emilia al Veneto, la dorsale adriatica, la valle centrale umbra, il basso Lazio, sporadiche zone del mezzogiorno. Tenendo presente il basso livello di partenza del centro-sud, il dato riferito a tale zona risulta in valore assoluto meno rilevante.

20. Variazione degli addetti dell'industria tra il 1981 e il 1991.

A fronte di un modesto incremento complessivo, in media il 3% nel decennio su base nazionale, la dinamica delle singole province appare molto differenziata; in particolare, risultano incrementi molto rilevanti in zone che partivano da livelli quantitativi molto bassi. Oltre alle aree di più antica industrializzazione, anche le province con sistema produttivo che presenta caratteri di diffusione, Ancona, Padova, l'intera regione Emilia, la Valdarno e la valle centrale umbra, si presentano con un decremento complessivo di addetti.

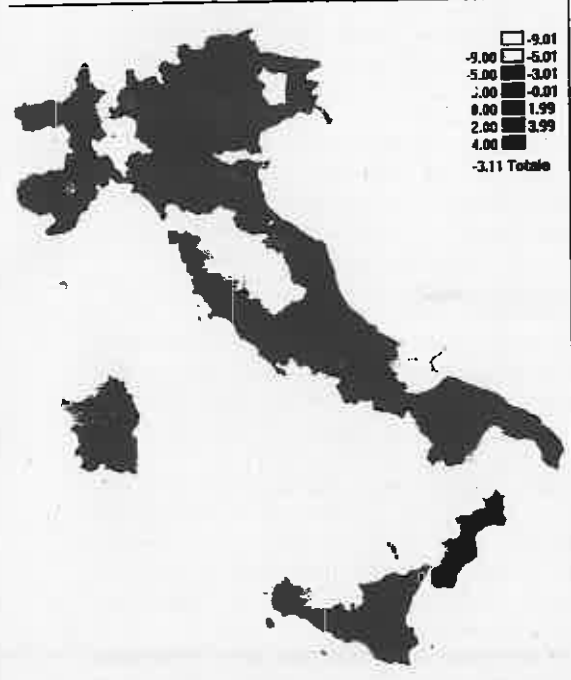
21. Ravenna.
 La darsena di città.



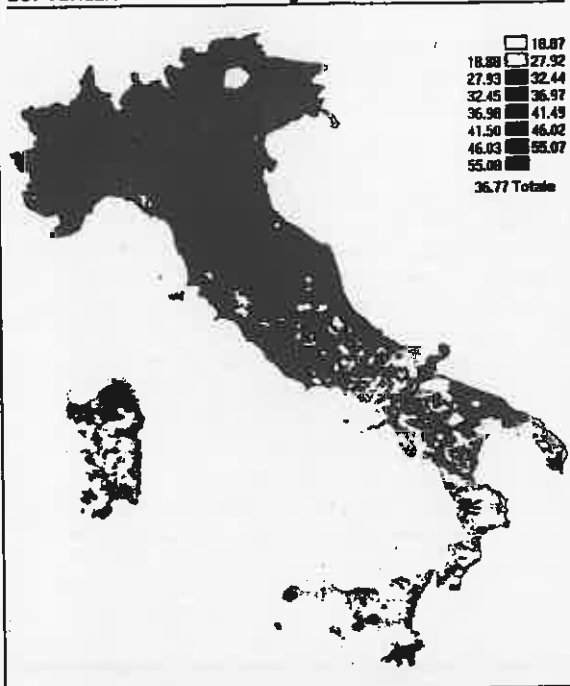
20. Variazione % degli addetti nell'industria 1981-1991



22. Variazione dimensionale d'impresa 1981-1991



23. Variazione % attivi extragricoli 1971-1991



22. *Variazione della dimensione media d'impresa tra il 1981 ed il 1991. Il dato medio nazionale è complessivamente indirizzato alla riduzione della dimensione media. E' identificabile la riduzione che interessa soprattutto le aree produttive del nord: Torino, Genova, Milano e tutta la sua area d'influenza; tra le più marcate in diminuzione, le zone interessate da modello insediativo diffuso: Verona e la Romagna, la Valdarno e il sistema umbro. Per contro, spicca il recupero di Roma, nonché di varie aree interne, con un probabile effetto di adeguamento, ad un diverso livello di sviluppo, a standard di organizzazione aziendale più alti.*

23. *Variazione % degli attivi extragricoli tra 1971 e 1991.*

All'interno di valori complessivamente positivi per l'intero Paese, il processo di trasformazione verso un'economia di tipo maturo, che tale dato esemplifica, appare chiaramente concentrato nel nord, con alcune zone particolarmente in evidenza: la corona di Milano, l'Emilia padana, l'area centrale veneta, Firenze e la Valdarno con la prosecuzione della valle centrale umbra, la dorsale adriatica; più a sud, oltre il sistema Roma-Latina, di poco al di sopra della media nazionale, i valori si attestano attorno alla metà della media nazionale, con pochissime eccezioni di scarso valore assoluto.

24. Variazione dimensionale d'impresa industriale 1981-1991



dipendenze interne, nel grado di infrastrutturazione, ecc. Né il generico riferimento alle nuove "province metropolitane" sembra sufficiente a definire il problema che riguarda anzitutto le grandi infrastrutture - a cominciare ovviamente dalle reti della mobilità - e di gestione dei principali servizi. Un problema reso complesso dal fatto che tali aree si sono formate nel tempo in totale assenza di una strategia metropolitana, ma per lo più sotto il "dominio" del centro urbano principale, con una concezione di fatto residuale del restante territorio.

I sistemi insediativi forti

Oltre alle città metropolitane si individuano con chiarezza anche altri tipi di aree, equiparabili per talune caratteristiche ad aree di tipo metropolitano e che si possono comunque riconoscere come sistemi insediativi "forti": il sistema del Veneto centrale, e cioè il triangolo tra Venezia, Padova e Verona, caratterizzato da un'espansione ad elevata densità e da rapporti produttivi tali da aver indotto a un'interpretazione dell'intera area come sistema metropolitano complesso; l'asse padano, articolato tra i

24. *Variazione dimensionale d'impresa industriale 1981-1991.*

centri di Bologna, Milano e Torino e costituito dai centri urbani che si collegano lungo la direttrice storica della via Emilia, affiancata in un primo momento dalla ferrovia e poi dall'autostrada; il sistema della Valdarno esteso da Firenze verso il mare; il sistema adriatico centro-settentrionale, di più recente costituzione, che si estende da Rimini a Pescara e che nel corso degli anni ottanta si è caratterizzato per la particolare dinamica produttiva, derivante non solo dal suo essere terminale costiero della pianura padana, ma anche da peculiarità proprie delle Marche e dell'Abruzzo, regioni in cui sul sistema costiero vero e proprio si innescano le città e i centri minori delle piccole vallate; il sistema campano, caratterizzato da un'elevatissima densità residenziale, ma più povero di strutture produttive e di servizio, che si configura come una specie di grande corona rispetto all'area metropolitana di Napoli e al suo immediato hinterland; infine il sistema umbro, un sistema senza dubbio minore, caratterizzato da densità nettamente più basse, ma con un'alta concentrazione di piccole e medie industrie. Quest'ultimo è già da tempo riconosciuto e interpretato dagli strumenti di pianificazione locale, che a lungo si sono basati su un concetto di "città-regione" (intendendo con questo termine l'equilibrata compresenza di elementi di agricoltura avanzata, industria e servizi). Tale interpretazione si è successivamente affievolita con la crescita di Perugia nel settore dei servizi e con la crisi delle industrie metallurgiche e chimiche, che ha investito in particolare la città di Terni (secondo polo della regione).

In ultimo occorre ricordare il sistema della "metropoli degli stretti" un territorio di particolare configurazione geografica, fortemente definita dai Monti Peloritani e dai due opposti fronti costieri siciliano e calabrese. A partire dagli anni cinquanta, il tema della città dello Stretto ha sollecitato studi, ipotesi e proposte, tra le quali anche l'attraversamento dello stretto e quindi il collegamento permanente tra i due poli di Reggio Calabria e Messina. L'area si configura come un forte nodo di confluenza dei trasporti, quale area di ingresso e di uscita dalla Sicilia. Inoltre i rapporti tra le due città tendono ormai ad intensificarsi per spostamenti di lavoro e fruizione di servizi.

Nell'ambito di questi sistemi insediativi, piuttosto che non nelle aree metropolitane vere e proprie, si pone un problema di ruolo per le città medie e medio-grandi e un problema di adeguamento dell'infrastrutturazione complessiva. Le modalità della crescita insediativa e produttiva hanno infatti rapidamente saturato il sistema infrastrutturale locale, non dimensionato per sopportare carichi insediativi così elevati e sostanzialmente di tipo urbano.

Le aree interne

Ragionamento a parte meritano le "aree interne", così definibili per la maggiore o minore accessibilità alle economie e alle modalità di sviluppo tipiche dei sistemi costieri e vallivi. Questi sistemi insediativi che, pur nella loro omogeneità morfologica e strutturale, presentano spiccati caratteri localistici e una reticolarità debole, sono gli elementi di aggregazione e di riferimento per gran parte del patrimonio storico-artistico minore, per i residui delle tradizioni della cultura materiale e della civiltà dell'uso manutentivo del territorio.

I margini di questo macrosistema territoriale sono delimitati dalla urbanizzazione diffusa dei sistemi collinari e delle penetrazioni vallive dei sistemi lineari costieri e dalle grandi aree metropolitane.

La pressione che questi operano e la pervadente diffusione del modello urbanocentrico, nelle tipologie insediative e più in generale in quelle dell'uso-consumo del territorio, hanno agito in termini antagonistici e duali rispetto ai sistemi interni, motivando le politiche di riequilibrio degli anni settanta, il cui fallimento può riferirsi in gran parte alla debolezza della rete urbana ed alla impraticabilità di modelli a base allocativa.

Tali aree, che hanno vissuto negli anni ottanta un grave fenomeno di spopolamento, presentano da alcuni anni, grazie alla bassa pressione insediativa e alla conseguente conservazione dell'ambiente naturale e paesistico, condizioni di vivibilità complessiva spesso assai migliori delle così dette aree forti, afflitte invece dalle contraddizioni tipiche del più alto livello di complessità sociale e territoriale raggiunto. Inoltre, in una condizione di redditi complessivi calanti quale si presenta negli ultimi anni nel Paese, le aree interne si mostrano capaci di proporre potenzialità sinora rimaste implicite. Contemporanea-

Nell'ambito di questi sistemi insediativi si pone un problema di ruolo per le città medie e medio-grandi e un problema di adeguamento dell'infrastrutturazione complessiva. Tali aree presentano da alcuni anni condizioni di vivibilità complessiva spesso assai migliori delle così dette aree forti.

mente, la profonda trasformazione dell'agricoltura dovuta alla meccanizzazione dei processi produttivi e di prima lavorazione, all'aumento delle potenze installate sui trattori, alla diffusione di macchinari a controllo computerizzato e all'introduzione di sistemi chimici di fertilizzazione e cura delle colture ha prodotto fenomeni di recupero di produttività nelle aree collinari a media acclività, che fino a tutti gli anni sessanta erano rimaste escluse dai benefici derivanti dai processi di industrializzazione agricola. Parallelamente, la maggiore maturità dei mercati di riferimento ha generato lo sviluppo di produzioni specializzate di alta qualità e a più alto valore aggiunto, poggiate su culture regionali, con un riequilibrio a favore di alcune aree interne. Ne è conseguita in alcuni casi una riduzione dei differenziali di sviluppo, l'arresto dello spopolamento e una conferma dei pesi insediativi, parallela a una progressiva infrastrutturazione a rete (luce, acqua, telefono) di ampie zone agricole collinari già soggette ad abbandono, processo brevemente definibile come "urbanizzazione della campagna".

Le città metropolitane

Torino

Caratteristiche generali e sviluppo

L'area metropolitana torinese, delimitata dal Consiglio regionale nel 1972, comprende 53 comuni: la città di Torino, 23 comuni della prima cintura e 29 comuni della seconda cintura. Nel 1991 la Giunta regionale ha presentato un disegno di legge (non approvato) secondo il quale la futura Città metropolitana avrebbe dovuto comprendere Torino ed altri 32 comuni.

A questo si è aggiunto, in seguito alla legge n. 433/1993 che ha reso facoltativa l'istituzione della Città metropolitana, un emendamento volto ad istituire forme sperimentali di consorzio volontario fra i comuni dell'area metropolitana e della provincia di Torino per l'elaborazione e la gestione di iniziative di carattere metropolitano.

L'andamento demografico

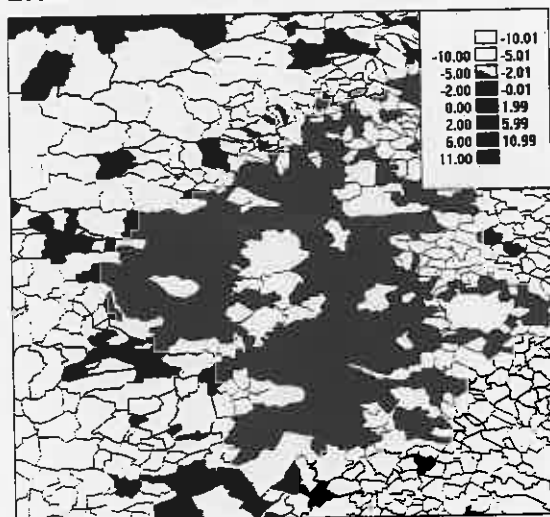
La città di Torino si connota come una delle più

grandi città industriali italiane il cui sviluppo si è basato sulla crescita dell'industria dell'automobile. Fin dagli anni cinquanta la domanda di forza lavoro ha richiamato un consistente flusso di immigrati in particolare dalle regioni meridionali; questo ha portato ad un'alta crescita demografica che si è avvertita dapprima solo nella città di Torino e dopo gli anni sessanta anche nei comuni dell'hinterland. L'allargamento dei confini della città, indirizzandosi soprattutto lungo le principali direttrici nord, ovest e sud ha determinato una sorta di continuum urbanizzato, cresciuto in maniera spontanea e disordinata. A questa fase è seguita negli anni settanta una seconda, in cui il trend demografico si è modificato: la popolazione è cresciuta ancora nei comuni della cintura, ma ha cominciato a diminuire nella città. Dagli anni ottanta, infine, si assiste ad un nuovo fenomeno costituito dalla crescita continua degli abitanti nell'hinterland (anche se in misura minore rispetto al passato) e dall'arresto di quelli residenti nella città.

Nonostante le modificazioni di assetto intervenute, l'area torinese sembra mantenere, dal punto di vista della struttura sociale, un carattere di area industriale in cui la transizione verso un modello postfordista appare più lenta che altrove.

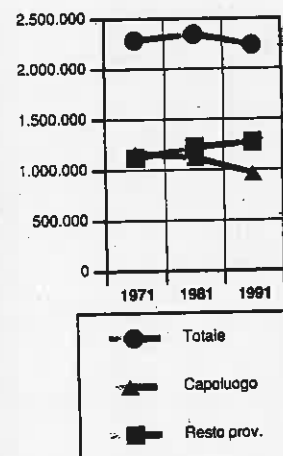
La situazione economica

Economicamente la "monocultura" formatasi attor-

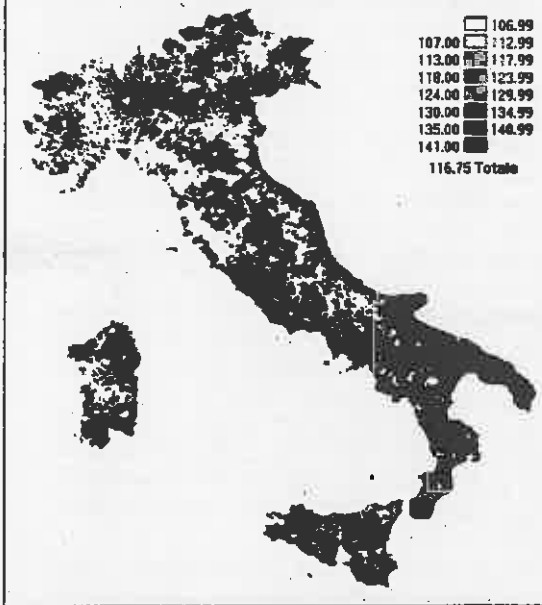


25. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Torino.

E' ben individuabile la struttura nord-sud della valle principale del Po, con le diverse espansioni risalenti nelle valli degli affluenti; in particolare, la Val di Susa con la Dora Riparia ad est. Il trend demografico complessivo dell'area metropolitana si dimostra calante nel ventennio: ad un leggero ma costante incremento dei residenti nel resto della Provincia, fa riscontro un calo del capoluogo, che si accentua nel secondo decennio: in tal modo gli abitanti del resto della Provincia passano dal 49% al 57% del totale.



26. Rapporto tra le stanze occupate al 1981 e 1991



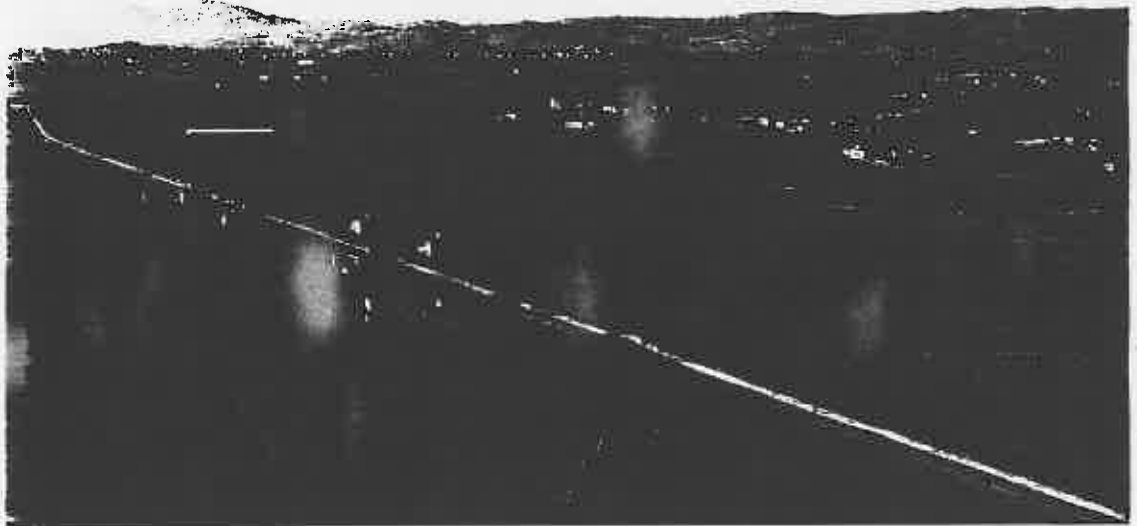
27. Percentuali addetti all'agricoltura sul totale 1991

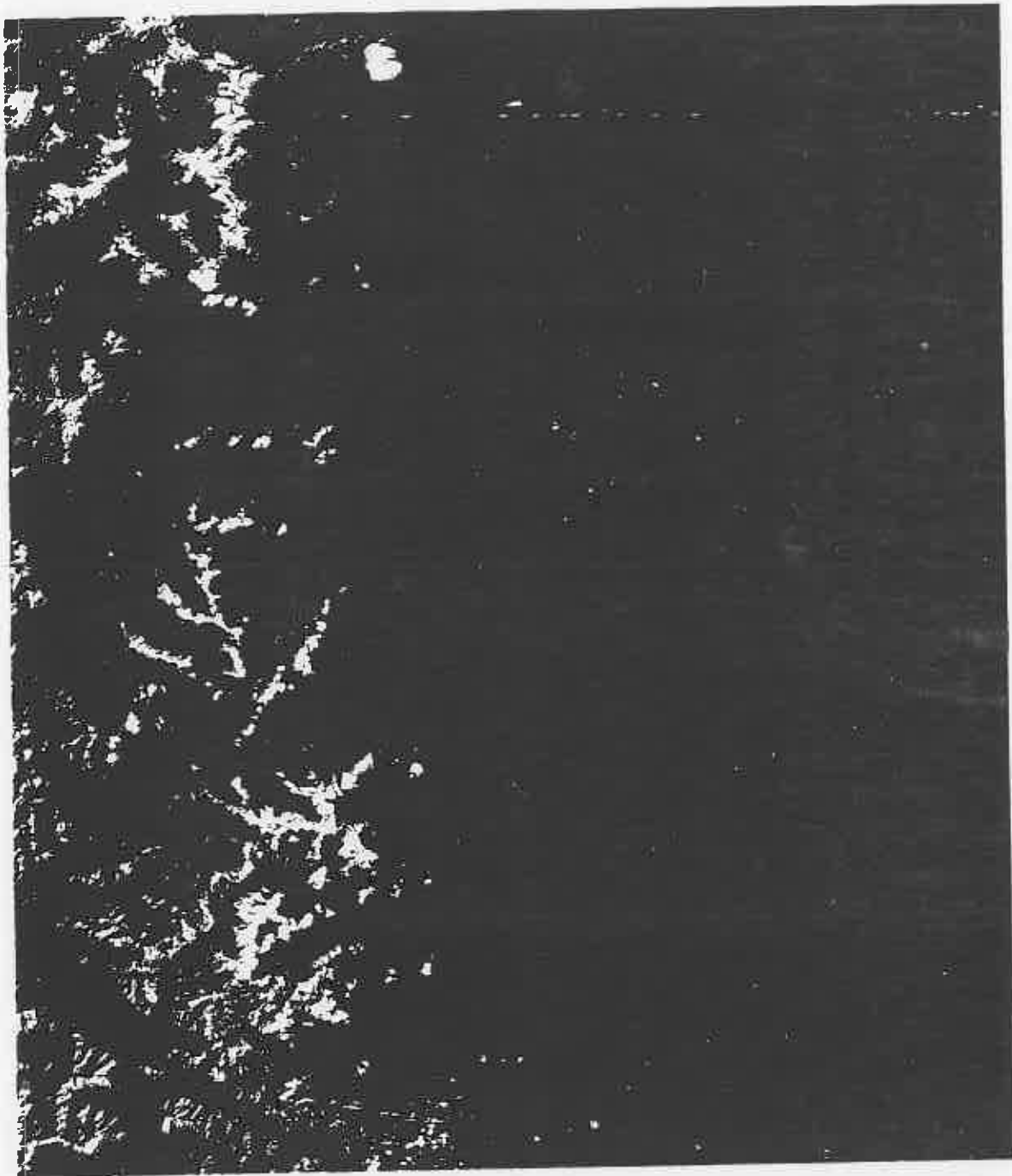


26. Rapporto tra le stanze occupate al 1981 e 1991. Al di là del macrofenomeno delle ricostruzioni post-terremoto, Friuli, Valnerina, Irpinia, è rilevante il dato relativo alle corone delle città metropolitane, anche in relazione al conseguimento di standard abitativi più elevati del tradizionale rapporto di un abitante/una stanza.

27. Percentuale degli addetti all'agricoltura sul totale 1991. Il tasso di attività in agricoltura esprime la quota di addetti agricoli sul totale degli addetti al 1991 e rappresenta il complessivo legame con il reddito agricolo delle diverse zone.

28. Nella foto a destra: la Val di Chiana dinanzi a Cortona, punto d'innesto fra la valle centrale umbra ed il sistema della Valdarno e della Val di Chiana.





29. Torino - immagine da satellite ripresa il 10.10.1983. L'edificato ed in genere il suolo urbanizzato risultano nella restituzione a falsi colori nella tonalità del verde, mentre i sistemi naturali sono contrassegnati dalle tonalità del rosso e del bruno. La città si trova all'imbocco dell'alto corso del Po, che in questo tratto scorre da sud verso nord; la valle è chiusa tra le Alpi e le colline del basso Monferrato. Le linee di crescita dell'area metropolitana sono costruite attorno ai sistemi vallivi principali: la Val di Susa verso ovest e verso il Moncenisio e il traforo del Frejus, poco più a sud la Val Chisone, verso il Monginevro, le due direttrici di fondovalle Po, a sud verso Carmagnola e il Cuneese, a nord in direzione Ivrea - Milano. Ad est la collina di Superga, primo baluardo del sistema del Monferrato, svolge un ruolo di margine all'espansione del tessuto metropolitano e di caposaldo del sistema ambientale.

no all'industria dell'auto che ha caratterizzato la struttura produttiva torinese ha mantenuto, negli anni, una specializzazione sempre più forte dell'area, fino a renderla una delle maggiori concentrazioni industriali d'Europa.

Questa specializzazione produttiva, cresciuta fino all'inizio degli anni settanta, ha determinato una forte polarizzazione economica e demografica la quale ha fatto sì che anche moltissime attività terziarie si siano localizzate nella città.

Durante gli anni settanta la Fiat ha avviato, in seguito alla crisi petrolifera, un processo di ristrutturazione produttiva caratterizzato da riorganizzazione finanziaria, rilocalizzazione di parti del ciclo produttivo e automazione di intere parti del processo.

Il risultato è stato, a partire dall'inizio degli anni ottanta, un calo occupazionale e una modificazione della struttura produttiva dell'area torinese.

La diminuzione dei posti di lavoro durante il decennio 1981-1991 ha interessato tutta l'area metropolitana torinese; la diminuzione più sostanziale si è concentrata nella città di Torino, mentre nella prima cintura e maggiormente nella seconda, si è verificata e si verifica ancora oggi una lieve crescita.

Evidentemente il più colpito è stato il settore industriale, soprattutto nella prima parte del decennio, e soprattutto per ciò che riguarda le grandi fabbriche. Al calo occupazionale infatti si è accompagnata una crescita delle piccole e medie aziende.

Negli ultimi anni la situazione economica dell'area (e della Regione Piemonte) ha subito un netto peggioramento, culminato nel 1993 con la crisi del mercato occupazionale; successivamente nel corso del 1994 e nei primi mesi del 1995, grazie soprattutto alla situazione favorevole alle esportazioni determinata dalla svalutazione della lira, si è registrata una consistente ripresa, con una lieve inversione di tendenza sul fronte dell'occupazione.

La situazione abitativa

Conseguentemente alla situazione economica e demografica lo stock abitativo è aumentato soprattutto nei comuni minori dell'area metropolitana, dove la popolazione è via via aumentata, mentre è diminuito in Torino, dove la popolazione è, con un tasso assai maggiore, diminuita. Alla crescita del numero delle famiglie si è accompagnata, quindi,

una diminuzione del numero dei componenti del nucleo familiare medio, riequilibrando gli effetti del declino demografico rispetto all'uso dello stock abitativo.

I cambiamenti economici e sociali hanno di fatto modificato la domanda abitativa rendendola molto più articolata. Da un lato, la domanda dei gruppi sociali più deboli, alimentata anche dalla crescita progressiva degli immigrati, è sembrata meno pressante rispetto ai decenni precedenti, anche se a causa dell'elevato numero di sfratti si è comunque mantenuta alta. Dall'altro lato, è cresciuta la domanda di un miglioramento delle condizioni abitative che, non disgiunta da un'elevata propensione all'acquisto, ha spinto le famiglie ad uscire da Torino verso i comuni limitrofi.

Alla maggiore articolazione della domanda sembra aver corrisposto, almeno nel settore della residenza di nuova costruzione, una certa articolazione dell'offerta, in cui l'intervento pubblico ha avuto un ruolo abbastanza significativo, sebbene in forme diverse dal passato.

Questa articolazione nell'offerta di nuove abitazioni (che deriva dalle diverse forme di intervento pubblico ed è condizionata dal problema della disponibilità e del costo delle aree) è evidente nella realizzazione (prevalentemente nei comuni della cintura) di interventi residenziali in cui coesistono finanziamenti pubblici e privati, operatori diversi e, almeno in parte, utenze diverse. Questi interventi vedono la prevalenza di residenza destinata a soddisfare una domanda proveniente dai redditi medi e sono spesso caratterizzati da tipologie microurbastiche ed edilizie in parte diverse dal passato.

Le politiche pubbliche

Nell'area metropolitana l'intervento pubblico nel settore abitativo, sviluppato attraverso il Piano decennale e i finanziamenti "straordinari" derivanti dalle successive leggi è stato abbastanza consistente. Nell'arco di 14 anni, tra il 1978 e il 1992, l'offerta derivata dal Piano decennale si è indirizzata prevalentemente verso una fascia sociale media o medio-bassa. I fondi, infatti, sono stati usati prevalentemente per l'edilizia agevolata piuttosto che per l'edilizia sovvenzionata. I fondi del Piano decennale sono stati inoltre usati

in prevalenza per la costruzione di nuove abitazioni piuttosto che per il recupero di quelle esistenti, sia nell'edilizia sovvenzionata, che in quella agevolata. Solo a Torino città, e solo nei primi due anni di validità del Piano, il numero degli alloggi ristrutturati ha superato il numero di quelli nuovi. Nel complesso gli interventi pubblici sono stati localizzati prevalentemente nei comuni della prima cintura, dove i piani locali (comunali) prevedevano una maggior quantità di aree a destinazione residenziale e, in genere, una maggiore disponibilità di aree rispetto al comune centrale.

Milano

L'area metropolitana milanese

Le ipotesi di delimitazione istituzionale dell'area metropolitana che ancora oggi si confrontano sono sostanzialmente due: un'area "vasta", che tiene conto dell'estensione reale del fenomeno metropolitano, ma che, per oggettivi vincoli legislativi, si riduce all'attuale territorio della provincia di Milano; ed un'area "ristretta", che sancirebbe le aspirazioni di autonomia dalla futura "città metropolitana" di alcuni sistemi urbani del milanese (Monza e la Brianza, Legnano e l'Olonza) e che per certi aspetti corrisponderebbe piuttosto al "nucleo metropolitano".

Formazione ed evoluzione dell'area

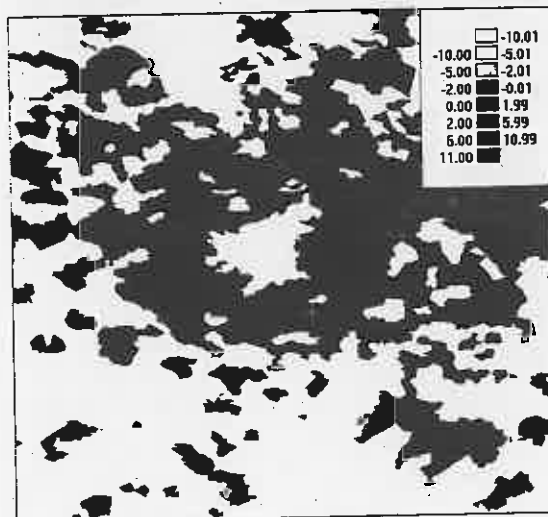
La formazione di un'area urbana avente caratteristiche spiccatamente metropolitane è fenomeno relativamente recente anche nel milanese. Dall'unità d'Italia fino agli anni trenta, infatti, la popolazione, i servizi e le attività produttive si concentrano quasi esclusivamente nella città di Milano, tanto che essa, insieme all'attiguo polo industriale di Sesto S. Giovanni, conta più del 90% degli addetti all'industria sul totale di quelli censiti nei 106 comuni dell'area del Piano intercomunale milanese.

Anche la popolazione, evidentemente, risultava fortemente concentrata: al 1921 Milano supera abbondantemente gli 800.000 abitanti, pari alla metà di quelli dell'intera provincia.

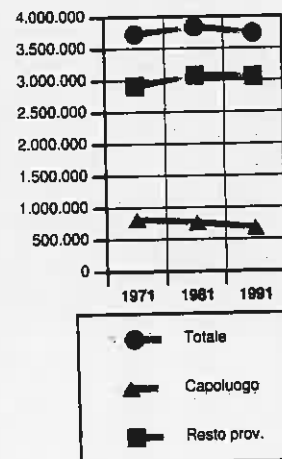
A fronte di ingentissimi fabbisogni abitativi, si sviluppa una notevole attività edilizia, non solo nella città, ma anche nel territorio immediatamente circostante, reso via via più accessibile dalle nuove infrastrutture di comunicazione. L'espansione insediativa viene favorita, infatti, da un notevole miglioramento del livello di servizio lungo tutte le linee ferroviarie e tranviarie convergenti su Milano.

A partire dagli anni dell'immediato dopoguerra, si registra un effettivo e reale inserimento del sistema economico milanese nella economia internazionale. In soli dieci anni, tra il 1951 e il 1961, l'occupazione nell'industria manifatturiera di tutta l'area (105 comuni attorno a Milano) passa da 458.000 unità a 640.000, in buona parte per merito dell'industria meccanica, chimica e delle calzature, in forte espansione anche dal punto di vista localizzativo. Anche nella città di Milano l'occupazione industriale registra una fortissima crescita (da 323.000 a 427.000 unità), soprattutto nell'industria leggera e - fatto assai rilevante e significativo - nelle attività direzionali delle imprese.

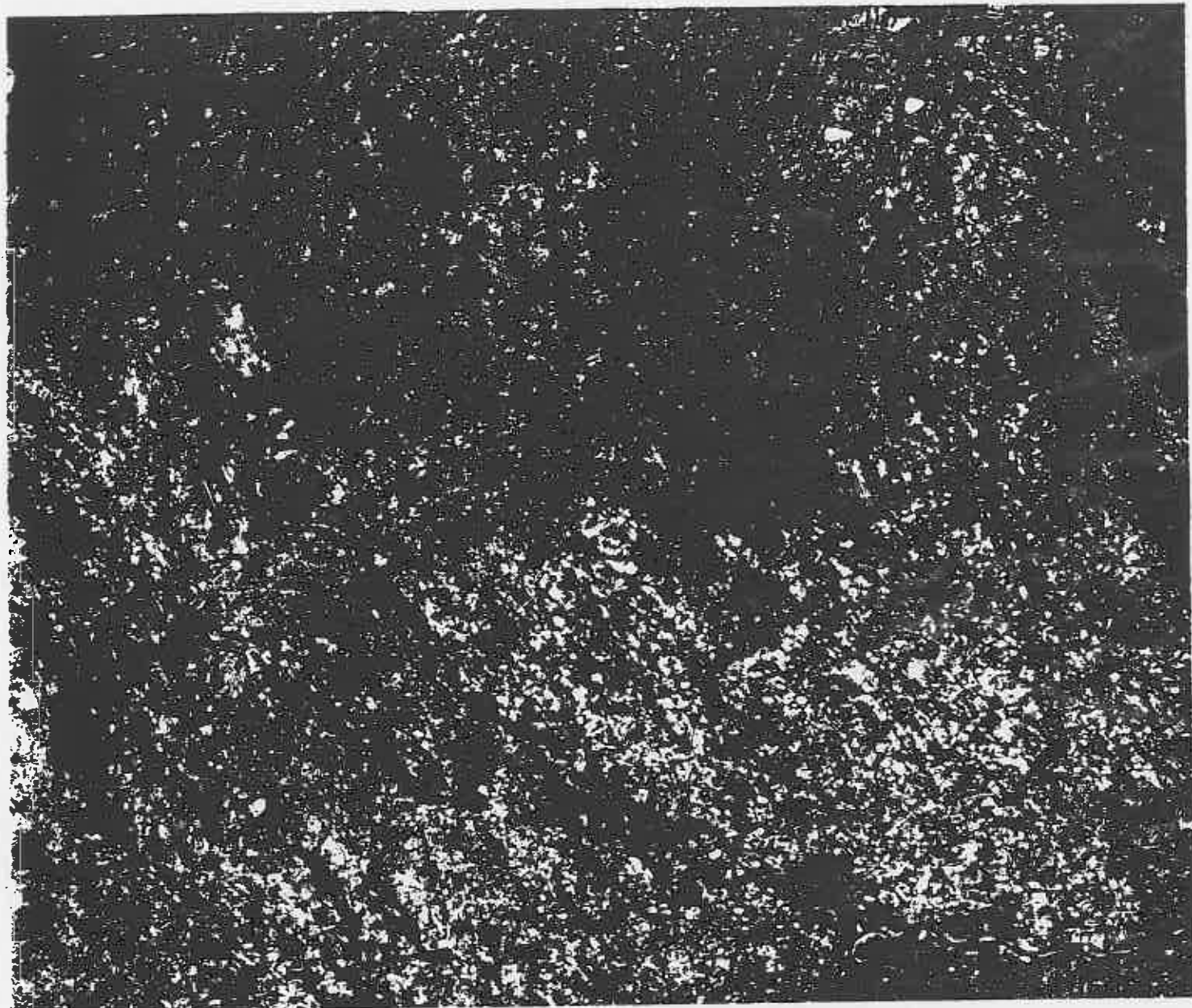
Allo sviluppo industriale vengono destinati ampi comparti nella periferia settentrionale e lungo le direttrici del sud-est e del sud-ovest, sebbene rimangano molti grandi impianti industriali entro la circoscrizione esterna della città e addirittura nel



30. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Milano. Mentre prosegue, sia pur a ritmo minore, la tradizionale crescita verso i laghi e le valli, la dinamica 1981-1991 si presenta particolarmente attiva nei comuni dei quadranti meridionali della Provincia, in particolare nel sud-est; per contro, alcuni comuni a ridosso del capoluogo, ed in particolare Monza, partecipano della dinamica del centro maggiore con decrementi demografici. Dal punto di vista quantitativo, dato il peso dei comuni di prima corona che sono entrati nella fase di calo demografico, decresce anche il numero complessivo degli abitanti della provincia escluso il capoluogo.







1132. **Milano** - immagini da satellite riprese alle due date del 28.9.1979 e del 20.09.1995. Sia pur con due restituzioni cromatiche differenti, è rilevabile l'andamento dei processi di crescita, sia lungo le direttrici tradizionali verso la linea pedemontana a nord, sia lungo le più recenti direttrici a sud: S. Donato Melegnano Lodi, Sesto Legnano Busto, Gallarate Varese, Saronno, Como, Monza Seregno Lecco, Bergamo Brescia; sia lungo le più recenti direttrici a sud: S. Donato Melegnano Lodi, Sesto Legnano Busto, Gallarate Varese, Saronno, Como, Monza Seregno Lecco, Bergamo Brescia; da notare il nuovo addensamento attorno alla bretella autostradale che disimpegna il sistema autostradale a sud di Milano. Emergono i sistemi ambientali a nord di Milano attorno ai fiumi Lambro, Seveso, Olona. L'ampia area violetta scura che si rileva all'angolo sinistro in basso nell'immagine recente corrisponde alle zone coltivate a riso comprese tra Novara e Vercelli.

cuore della stessa. Tutti i comuni della prima e seconda corona a nord del capoluogo registrano, già fra il 1951 e il 1961, incrementi percentuali dell'occupazione industriale superiori a quelli del capoluogo stesso e ciò vale in modo particolare per quelli attestati lungo tali direttrici. Anche nell'emisfero sud dell'area milanese si assiste, sempre nel decennio 1951-1961, ad un aumento sensibile dell'occupazione industriale, sia pure con valori assoluti molto inferiori a quelli del nord-Milano. Il modello di sviluppo è innestato sulle direttrici radiali che penetrano nel capoluogo, mentre il terziario e i servizi alle imprese si concentrano nella città.

Nel complesso dell'area metropolitana, tuttavia, lo sviluppo insediativo è ancora relativamente contenuto: soltanto il 17% dell'intero territorio dei 106 comuni del Piano intercomunale milanese è urbanizzato nel 1963. Sempre in questo periodo si realizzano nuove importanti infrastrutture stradali, come l'Autostrada del Sole (1958) e l'Autostrada dei Fiori (1960), mentre l'Autostrada dei Laghi, la Milano-Torino e la Milano-Bergamo vengono raddoppiate (1962-1965) e questo favorisce indubbiamente la dispersione dello sviluppo residenziale.

Anche il modello di sviluppo della residenza è, infatti, fortemente radiocentrico, anche se più accentuato verso nord. La popolazione di Milano cresce del 24% mentre quella degli altri comuni dell'area del Piano intercomunale milanese aumenta del 46% e quella dei comuni della prima fascia nord cresce di oltre il 50%.

All'inizio degli anni sessanta si è ormai formata una vera e propria cintura industriale periferica, che risulta interrotta soltanto nel settore ovest, l'unico non attraversato dal sistema ferroviario (storico fattore di localizzazione dell'industria milanese). Milano è diventata città terziaria e di servizi di livello europeo e registra al suo interno una accentuata diversificazione funzionale, che agisce, di riflesso, sull'intero sistema urbano del milanese.

Nel decennio 1961-1971 gli addetti all'industria manifatturiera crescono ulteriormente, anche se in misura minore che nei dieci anni precedenti (41.000 addetti contro 181.000).

E' in questa fase che assume carattere di conurba-

zione il sistema policentrico di Legnano, Busto Arsizio e Gallarate, mentre si consolida ulteriormente la rete urbana dei poli urbani di "secondo livello", quali Monza, Seregno, Rho, Magenta e Vimercate.

L'esplosione della motorizzazione privata, incentivata da scelte nazionali di politica economica, accentua l'indifferenza localizzativa dell'industria e della residenza e pone in secondo piano sia il ruolo delle ferrovie per il trasporto merci, sia quello delle residue tranvie extraurbane, che vengono smantellate e sostituite da linee automobilistiche. Dopo il "boom" degli anni sessanta si apre un ciclo di forte ristrutturazione e razionalizzazione produttiva, accentuata dalla crisi petrolifera.

L'occupazione industriale aumenta poco e soltanto nei comuni dell'hinterland: il capoluogo registra addirittura un forte calo degli addetti all'industria, passando da 353.000 a 254.000 unità.

In questo periodo si assiste all'abbandono di numerose aree industriali, in particolare nel capoluogo e nei comuni posti immediatamente a nord del medesimo, cioè nel tessuto urbano più congestionato.

Nella prima cintura e in tutto il nord metropolitano si esaurisce la fase espansiva e si pone mano alla riorganizzazione urbana, al completamento residenziale, al miglioramento dei servizi, mentre in tutto il semicerchio sud si registra un lungo periodo di sviluppo espansivo, che procede soprattutto per grandi interventi, che trasformano profondamente il contesto preesistente, spesso ancora rurale. Sulla spinta di una forte operazione di decentramento residenziale diversi comuni raddoppiano o triplicano lo stock abitativo, soprattutto nel decennio 1971-1981. Il comune di Milano comincia a perdere popolazione, nonostante la costruzione di circa 30.000 nuove abitazioni. Cominciano a manifestarsi quei fenomeni di riduzione delle dimensioni dei nuclei familiari e di erosione dello stock residenziale, a favore del terziario, che continueranno anche per tutto il decennio successivo, quando il calo di popolazione raggiungerà addirittura il 15%.

A partire dalla seconda metà degli anni settanta anche la produzione complessiva di nuove abitazioni nell'area metropolitana subisce una sensibile contrazione: si passa rapidamente dalle 30.000 abitazioni all'anno che costituivano la media dei

decenni precedenti alle 13.000-15.000 abitazioni annue (di cui 2.000-3.000 nel capoluogo).

Nel 1980 ben il 33% del territorio dell'area metropolitana risulta urbanizzato e il "peso" relativo del capoluogo (in termini di suolo occupato ad uso urbano), che era del 51,8% nel 1936, è pari al 28,7%, a testimonianza dell'intensità dello sviluppo suburbano.

Nell'ultimo periodo, infine, tra il 1980 e il 1989, pur in presenza di una complessiva stabilità demografica e occupazionale, il consumo di suolo per usi urbani continua su valori consistenti (+12%).

Al 1989 il 40% dell'area metropolitana è urbanizzato. I costi di insediamento nel capoluogo e nell'area crescono sensibilmente e aumenta la concorrenza dell'uso del suolo fra funzioni residenziali e terziarie.

Nella città di Milano, il fenomeno della dismissione delle aree produttive assume dimensioni imponenti (164 casi e 461 ettari di superficie fondiaria). Ma negli anni ottanta anche nel resto della provincia di Milano il fenomeno della dismissione delle aree industriali è ormai diffuso e macroscopico: al 1988 esso riguarda ben 214 impianti, situati in 84 comuni (su 184). In base ad una stima prudente si può calcolare che la superficie fondiaria interessata sia di circa 3,6 milioni di mq, pari al 3,3% dell'intero patrimonio di aree industriali esistenti al 1989.

Nonostante questo l'attività edilizia industriale non si ferma; infatti tra il 1980 e il 1989, nei 184 comuni della provincia di Milano l'industria occupa 1.700 ettari di nuove aree, con un incremento del 18% rispetto a quelle esistenti.

Comunque, nel frattempo, l'occupazione industriale si riduce in assoluto e in termini relativi. Gli addetti all'industria sono oggi il 25% del totale a Milano (erano il 35% nel 1981) e il 51% negli altri comuni della provincia (erano il 63% nel 1981): solo i comuni ad ovest/sud-ovest e ad est del capoluogo registrano una sostanziale stabilità dell'occupazione industriale.

La situazione abitativa oggi

Negli anni ottanta prosegue l'esodo demografico da Milano città (-235.000 abitanti nel decennio 1981-1991), ma perdono popolazione, per la prima volta, anche le aree di più antica urbanizzazione e industrializzazione dell'hinterland: la dinamica insedia-

tiva residenziale tende quindi ad investire territori sempre più ai margini dell'area metropolitana.

Il sistema dei centri di corona viene dunque assorbendo in maniera sempre più marcata le funzioni residenziali, mentre la città centrale è sempre più abitata e "usata" da popolazioni diverse dai residenti. Tuttavia, lo spopolamento del capoluogo non può (se non in misura marginale) essere interpretato come *fuga dalla città* alla ricerca di un ambiente residenziale migliore, né tantomeno come effetto indotto dalla delocalizzazione dell'industria.

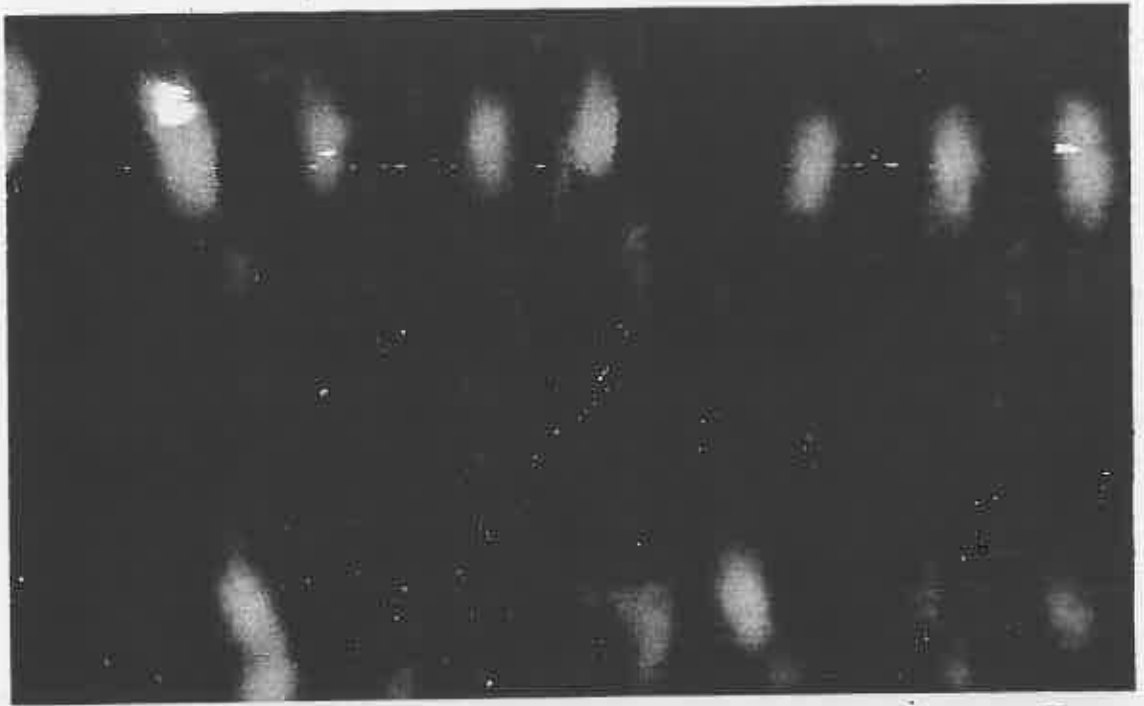
Esso è nella generalità l'esito di una scelta obbligata, largamente determinata, nella sua articolazione territoriale, *dalla disponibilità e accessibilità dell'offerta*, in realtà presente soltanto fuori Milano.

In ogni caso, il sistema mostra un funzionamento unitario e la rete dei centri urbani risponde, in maniera diversificata per qualità, ma complessivamente in misura adeguata, alla domanda abitativa metropolitana (più del 50% degli "emigrati" dal capoluogo, quasi 40.000 all'anno, si ferma in un comune della provincia e oltre il 60% dei movimenti residenziali complessivi rimane all'interno dell'area metropolitana).

Il ruolo residenziale svolto dall'hinterland non è però assimilabile a quello di una periferia-dormitorio indifferenziata, sorta per espansione della città centrale. Esso è, anzi, costituito - per la maggior parte - da una rete di piccoli e medi centri urbani che hanno in larga misura saputo recuperare e riqualificare il tessuto abitativo costituitosi nel dopoguerra e che offrono oggi in molti casi una qualità urbana e ambientale, e soprattutto un livello di servizi locali, spesso più appetibile rispetto al capoluogo, soprattutto alla luce di un rapporto costi-benefici complessivo.

Per converso il capoluogo, pur non essendo ancora definitivamente terziarizzato, sta cambiando: il recupero urbano si sviluppa con difficoltà e le risorse territoriali per nuove edificazioni sono praticamente esaurite. Si accentuano quindi i problemi di pendolarismo e congestione e la composizione sociale della popolazione tende a polarizzarsi (anziani, nuclei monopersonali, professionisti del terziario avanzato, immigrati dal Terzo mondo).

Al suo interno si evidenziano marcate differenziazioni che riproducono con diverse proporzioni



33/34. Rimini - Immagini da satellite del tratto di costa adriatica tra Rimini e Ancona. Alle date del 4 luglio 1981 e del 26 luglio 1995. Il sistema insediativo costiero presenta la tendenza alla saldatura tra i diversi centri urbani, anche alle spalle della linea litoranea. Nelle valli che scendono dall'Appennino e lungo le rive dei relativi fiumi la penetrazione dei sistemi insediativi verso l'interno è più accentuata, con particolare evidenza nei casi di Pesaro, Fano e Senigallia.



quanto si è descritto a livello territoriale, ampio. Le zone centrali sono per eccellenza sede del terziario e della residenza di pregio mentre la periferia, soprattutto a sud, si qualifica come luogo di concentrazione dell'edilizia popolare e cooperativa.

Venezia

Il quadro di riferimento

La recente storia urbana evidenzia come Venezia, fino al primo conflitto mondiale, costituisca il centro fondamentale dal punto di vista demografico ed economico della provincia. Vi si concentrava infatti la gran parte dei residenti e delle attività extra-agricole, compreso un insieme rilevante di produzioni industriali manifatturiere. Ma l'evento che determina, in gran parte, l'attuale configurazione dell'area veneziana è costituito dalla nascita di Marghera e dall'avvio di importanti produzioni industriali a partire dagli anni venti.

Ciò determina uno sviluppo dapprima della terraferma del comune e poi, progressivamente, anche l'incremento demografico e la diffusione di funzioni urbane nei piccoli e medi centri collocati nella prima e nella seconda cintura. Ne consegue, specie dalla fine del secondo conflitto mondiale, una perdita dell'importanza degli ambiti della provincia non attratti dall'orbita di Marghera, che coinvolge anche le provincie confinanti, caratterizzate ancora da un'industria ed un insieme di servizi molto tradizionali.

Malgrado che, a partire dalla seconda metà degli anni settanta, il polo industriale di Marghera cominci un rapido processo involutivo, con una forte caduta occupazionale, ancora nel 1981 si constata un rafforzamento dell'area di influenza del comune capoluogo, con un consistente incremento dei pendolari diretti a Venezia ed una sostanziale tenuta per quanto riguarda il numero dei comuni che rientrano nell'area del suo mercato del lavoro.

L'andamento demografico

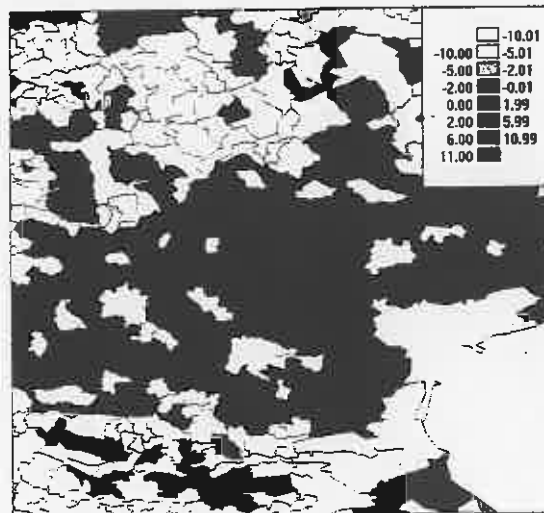
L'area veneziana presenta come caratteristica più evidente di questa fase la diminuzione assoluta della popolazione dell'insieme del sistema urbano. La continua perdita di residenti, che si verifica

ormai da vent'anni nel comune centrale (Venezia), non è però contrastata in modo sufficiente dal modesto incremento di abitanti che avviene nei comuni di cintura. Anche il restante ambito provinciale non riesce a compensare tale declino demografico, al punto che tutta la provincia, registra per la prima volta alla data del recente censimento (1991) un minor numero di abitanti rispetto a dieci anni prima. Venezia ha perso, conseguentemente, anche il primato di provincia più popolosa del Veneto.

Tra il 1971 ed il 1991 la popolazione del comune di Venezia è diminuita di 61.500 abitanti (-16,9%). Questo processo è il risultato di dinamiche che hanno investito in misura ed in tempi diversi le singole aree del comune: è diminuito molto il peso percentuale dei residenti nel centro storico, che sono ora meno di un quarto del totale, mentre è aumentato quello degli abitanti in terraferma e nell'estuario. Il calo degli abitanti è stato accompagnato da un progressivo invecchiamento della popolazione.

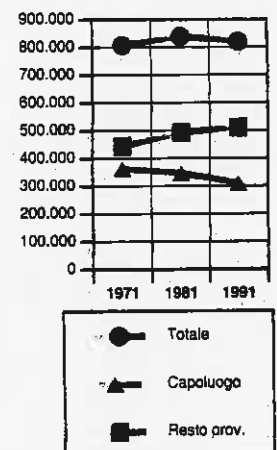
La situazione socio-economica

Nel 1991 i residenti nel comune di Venezia sono impiegati prevalentemente nel terziario, la situazione non ha quindi mutato segno rispetto al 1981. Durante gli anni ottanta si è ulteriormente ridotto il peso ed il numero dei lavoratori dell'industria e le



35. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Venezia, Padova, Treviso, Castelfranco Veneto.

Contrariamente alle altre, l'area in oggetto non presenta situazioni particolarmente polarizzate, a conferma del modello di urbanizzazione diffusa tipico di tale area. Le aree relative ai tre capoluoghi di Provincia sono comunque caratterizzate da calo demografico. Il modesto "effetto corona", comunque esistente, tende a disporsi lungo gli assi infrastrutturali di collegamento tra i diversi centri, anziché comporre l'aureola tipica dei modelli a crescita radiocentrica.







36/37. Venezia - immagini da satellite riprese alle due date del 04.07.1981 e di 23.7.1993.

Contrariamente ad altre aree metropolitane, il reticolo insediativo del retroterra veneziano, composto in senso orario attorno ai poli di Mestre, Padova, Vicenza (fuori quadro), Castelfranco Veneto e Treviso, ingenera una crescita diffusa con concentrazioni attorno alle arterie di comunicazione maggiore tra i centri; in particolare sono visibili le direttrici Padova-Mestre, Treviso-Mestre, Castelfranco-Mestre. Le due righe diagonali che terminano in prossimità del mare al lato destro della foto sinistra e quella che inizia nell'angolo in alto a sinistra sono delle bande di decadimento del dato digitale.

professioni del settore dei servizi sono diventate dominanti. La struttura produttiva del comune di Venezia, al 1991, è caratterizzata dal consistente peso delle attività terziarie.

Dei circa 139.000 addetti, più della metà opera nel settore dei servizi alle imprese e della pubblica amministrazione, il 25% in quello dell'industria ed il 23% circa nel commercio. Nel decennio intercorso tra il 1981 ed il 1991 si osserva peraltro il protrarsi di un fenomeno che aveva segnato gli anni settanta e cioè la frammentazione della struttura produttiva. Si verifica infatti l'incremento del numero di unità locali e la progressiva diminuzione del numero di addetti. Complessivamente operano a Venezia circa 1.400 aziende in più che nel 1981, ma lavorano 12.000 addetti in meno.

Analizzando la dinamica del numero di imprese nell'ultima metà degli anni ottanta e nella prima metà degli anni novanta, è possibile innanzitutto osservare come i due periodi siano marcatamente differenti: tra il 1984 ed il 1989 il numero di unità locali è aumentato di 800 unità mentre nel periodo successivo è diminuito di 2.400 circa.

Durante la seconda metà degli anni ottanta si è consumato il ridimensionamento del settore manifatturiero, e dell'industria delle costruzioni, mentre nel periodo successivo tutti i settori hanno subito una dinamica negativa, che è stato particolarmente grave per il commercio e la distribuzione, ma non ha coinvolto il settore del credito e delle assicurazioni. Rispetto al 1989 ci sono a Venezia 2.500 esercizi commerciali in meno e 120 ditte di servizi alle imprese in più.

La vitalità sociale del comune di Venezia è data soprattutto dai flussi pendolari. In entrata, ogni giorno, si ha un flusso complessivo di circa 35.000 persone, in uscita se ne contano circa 10.000, mentre 92.000 sono i veneziani che lavorano all'interno del confine comunale.

Il patrimonio abitativo

L'elemento innovativo che caratterizza la condizione abitativa negli anni novanta risulta costituito, anche a Venezia, da una domanda molto diversificata. La consistenza della domanda e l'articolazione che assume, anche considerando solo le sue componenti esplicite, evidenzia come il problema

casa continui ad essere una emergenza per la città, in misura anche maggiore delle altre aree metropolitane.

Il disagio abitativo, particolarmente pressante in alcuni comparti, è infatti il risultato di un insieme di fattori, rafforzati dalle caratteristiche della città, quali: le dinamiche demografiche, il ricambio sociale e le modificazioni intervenute nella struttura economica, che agiscono in modo diretto sul mercato abitativo.

A fronte di questi processi il patrimonio abitativo è stato interessato da una crescita limitata del patrimonio edilizio, pari a 6.373 abitazioni nel periodo 1981-1991, determinata però in misura quasi esclusiva da abitazioni non occupate (5.133), fenomeno questo che ha interessato in misura maggiore la città storica e l'estuario.

La divergenza tra domanda e offerta alloggiativa ha prodotto una situazione caratterizzata da un basso indice di affollamento, oltre una stanza e mezza per abitante, da una elevata presenza di patrimonio non utilizzato, accompagnata dall'emergenza degli sfratti e da elevati canoni di affitto. Si osserva quindi l'evolversi di situazioni di emarginazione a carico di alcune fasce sociali in un contesto di sostanziale benessere.

Gli strumenti e le politiche abitative

Le iniziative fino ad oggi assunte e sviluppate sono tra loro molto diverse, ma riconducibili ad un'unica premessa che riconosce, di fronte alla molteplicità e varietà dei bisogni e disagi, la necessità di approntare strumenti e canali di risposta altrettanto diversificati.

Possono essere così sintetizzate: risposta all'emergenza abitativa, riutilizzo del patrimonio residenziale comunale non occupato, nuova programmazione (con l'emanazione della delibera Cipe del marzo 1994 sono stati messi a disposizione finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica per interventi di nuova costruzione, recupero, acquisto), nuove forme di convenzionamento, offerta di aree per la residenza.

Con l'adozione della variante per la residenza nel gennaio 1995, poi, si è ottenuto uno strumento di realizzazione della politica per la casa, e nello stesso tempo, il primo fondamentale atto della nuova

politica urbanistica per il riassetto della terraferma; la manovra sulle aree è basata sull'offerta di aree pubbliche, opportunamente urbanizzate, a basso costo e sull'intervento privato nelle costruzioni.

Le aree vengono acquisite dal Comune a prezzi contenuti (di poco superiori al valore agricolo), urbanizzate e cedute ai privati con la sola aggiunta degli oneri di urbanizzazione e degli oneri finanziari. Ciò consente a chi deve realizzare la propria abitazione di non dover sopportare i sovraccosti rappresentati dall'acquisto delle aree edificabili sul mercato.

Bologna

Il processo di costruzione della città metropolitana attraverso il Piano territoriale della Provincia

Nella situazione bolognese i dispositivi della legge n. 142/1990 sono intervenuti in un contesto già naturalmente predisposto ad accoglierli, sia sul terreno della elaborazione di un piano territoriale di area vasta, sia sul terreno della necessaria riforma del quadro istituzionale, nella direzione della edificazione di una nuova autorità sovracomunale. Infatti già da tempo l'azione di pianificazione ed indirizzo della Provincia agisce nella direzione della formazione di un contesto coordinato delle scelte a scala metropolitana.

Nel 1995 è stato, poi, approvato dalla Regione il Piano territoriale provinciale bolognese, che rappresenta, evidentemente, un primo passo per la costruzione della città metropolitana. Il piano, infatti, assume una pluralità di significati, in quanto rappresenta dal punto di vista della Regione lo sviluppo e la sostanziale validazione del Piano territoriale regionale, mentre da quello della Provincia si pone come riferimento necessario per ogni atto di programmazione.

Per la città metropolitana, infine, il piano offre un quadro territoriale alla costruzione del nuovo ente e lascia intravedere linee concrete di una articolazione delle competenze in materia di territorio tra città metropolitana e municipi metropolitani.

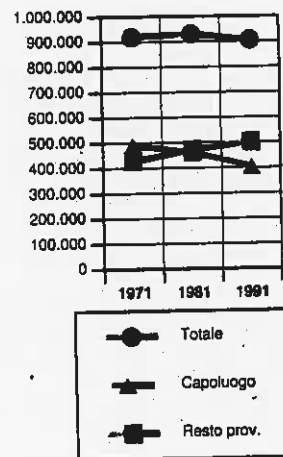
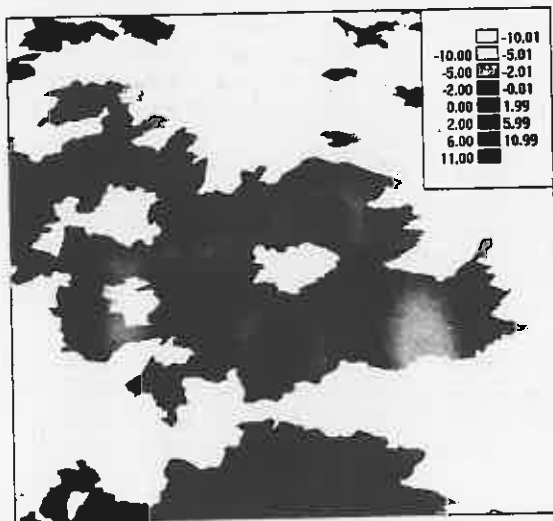
Il piano si compone di tre elaborati fondamentali: il primo relativo, agli obiettivi strategici, contiene gli

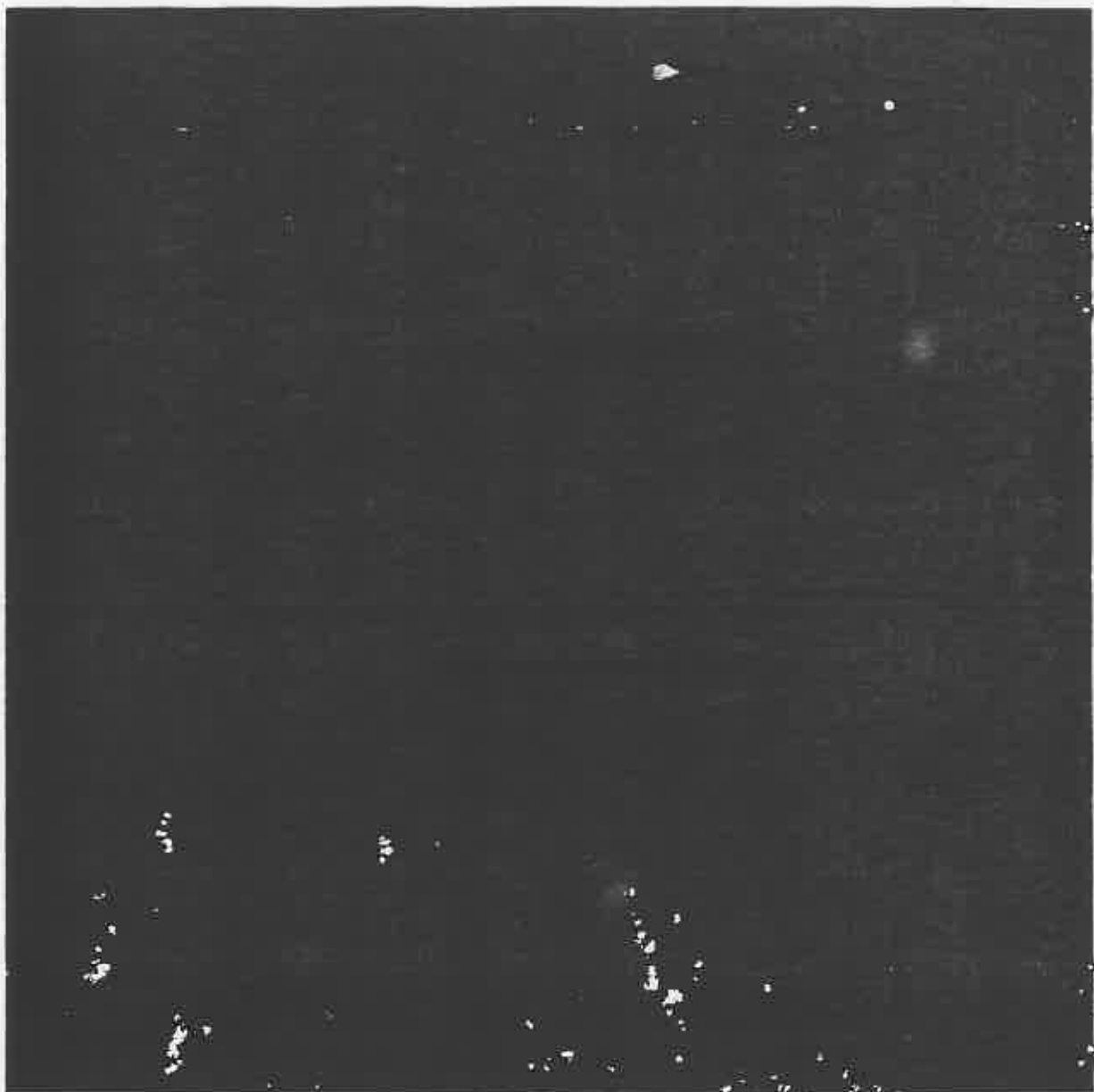
orientamenti di fondo sia di natura socio-economica che territoriale e istituzionale; il secondo relativo agli indirizzi per il sistema ambientale, insediativo e della mobilità, contiene la traduzione e l'articolazione degli obiettivi di piano in orientamenti diversificati, dettagliati e in regole di massima da rispettare; il terzo, infine, riguarda l'inquadramento normativo e le direttive relative al quadro giuridico di riferimento del piano.

Il piano assume l'obiettivo generale di un'area metropolitana policentrica, in cui si possa rendere gradualmente visibile una "forma" metropolitana su di uno scheletro di assi di mobilità pubblica. Contemporaneamente, si propone lo sviluppo ed il consolidamento di "nuovi luoghi centrali" nella più ampia trama degli insediamenti metropolitani, incentivando tendenze spontanee e puntando su auspicabili decentramenti di importanti funzioni pubbliche e private.

In particolare, il piano detta politiche di riordino dell'armatura urbana in relazione alle esigenze di decongestionamento delle aree centrali e di superamento dei caratteri di indistinzione degli insediamenti della corona periferica attraverso: la ripolarizzazione degli insediamenti residenziali, produttivi e di servizio; la qualificazione degli insediamenti periferici; la ripolarizzazione del sistema della direzionalità urbana in relazione alle politiche di poten-

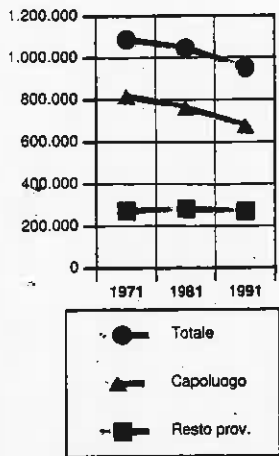
38. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Bologna. La crescita radiocentrica attorno a Bologna, che data ad anni precedenti al 1971, oltre a svilupparsi lungo l'asse pedemontano sudpadano, in anni recenti dimostra una dinamica particolarmente attiva in direzione nord-sud, sia sulla direttrice Argelato-Castello d'Argile-Castel Maggiore, sia nella fascia appenninica a sud del capoluogo. All'interno della sostanziale stabilità demografica dell'area, nel ventennio il numero di abitanti del resto della Provincia passa dall'87% al 124% degli abitanti del capoluogo.



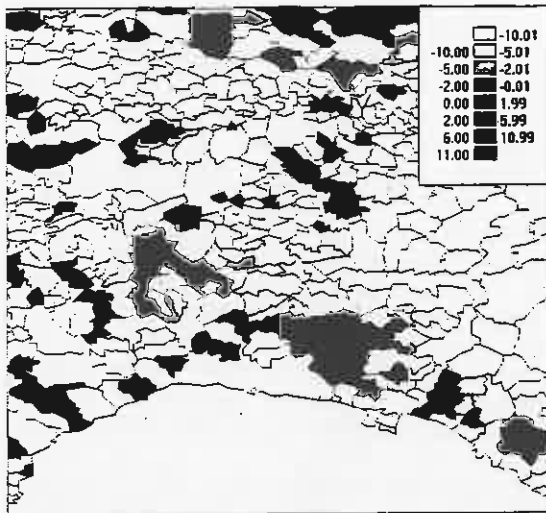




39/40. Bologna
Immagini da satellite della zona di Bologna e del tratto della Via Emilia tra Modena e Imola alle date del 28 luglio 1980 e del 1° luglio 1995.
Le principali direttrici di crescita dell'area di Bologna appaiono, oltre al tradizionale accrescimento lungo l'Emilia, le direttrici nord, verso S.Giovanni in Persiceto, Castel Maggiore e Giorgio al Piano, Budrio-Molinella, e le direttrici sud lungo le due valli del Reno e del Savena. Sulla sinistra, oltre alla crescita di Modena, a sud di questa si può notare la zona fortemente industrializzata di Sassuolo-Maranello, con un notevole aumento delle superfici urbanizzate.



41. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Genova. A causa di un diffuso e grave fenomeno di decremento demografico, nell'area genovese i tratti risultano meno evidenti; emergono tuttavia sia la dinamica demografica correlata al sistema vallivo che unisce Genova alle aree piemontesi a nord, sia la diffusione insediativa, dovuta ad espulsione dal comune capoluogo, che caratterizza i comuni immediatamente a monte della riviera di levante. In calo appare invece l'area disposta lungo la direttrice Genova Savona Mondovì Torino, pur servita dall'autostrada, a riprova del fatto che l'aumentata accessibilità non è di per sé elemento sufficiente a trainare incremento demografico. Gli abitanti dei comuni del resto della provincia passano nel ventennio dal 25% al 28% del totale dell'intera provincia. Nel secondo decennio il fenomeno di decremento demografico colpisce anche i Comuni del resto della provincia.



ziamento di sistemi di connessione infrastrutturale e dei sistemi di trasporto collettivo.

A questa serie di indirizzi di pianificazione fa riscontro il processo concreto di edificazione della città metropolitana e dei suoi strumenti.

Alla conferenza dei sindaci del 1994 (dotata di un proprio esecutivo presieduto dal presidente della Provincia e dal sindaco della città di Bologna) risponde una serie di organi tecnici (comitati) riferiti alle principali aree amministrative, dal governo territoriale alla gestione del personale e dei patrimoni.

Compito dei comitati è l'istruttoria delle diverse problematiche di progressiva unificazione delle funzioni, degli uffici, e dei beni, per l'esercizio futuro delle funzioni poste in capo alla città metropolitana.

Il recente accordo, sottoscritto da Provincia e Comune-capoluogo, e condiviso dalla Conferenza dei sindaci, dà avvio alla costituzione di uffici comuni (partendo dai nuclei "forti" degli apparati provinciali e del Comune-capoluogo) nel settore della pianificazione territoriale, dell'economia, della mobilità e dell'ambiente, e rappresenta il momento decisivo della operatività concreta dell'accordo del 1994 e, al tempo stesso, il momento di non ritorno verso l'istituzione della nuova autorità politica, che si prevede per le elezioni amministrative del 1999.

Genova

Identificazione di un'area metropolitana anomala

Il carattere metropolitano di Genova e del suo hinterland appare non tanto una realtà di fatto quanto una opzione per il futuro, istituita per legge e solo debolmente condivisa dalle comunità locali, a partire dal comune capoluogo e dalla sua amministrazione.

L'area metropolitana genovese è composta da realtà insediative tra loro molto diverse: il grande insediamento urbano costiero di Genova (stretto tra mare e monti per 23 km e al suo interno articolato in un centro terziario-residenziale, un Levante residenziale e un Ponente produttivo-residenziale); le due ali costiere formate da piccoli comuni (turistico-residenziale quella di Levante, turistico-residenzial-produttiva quella di Ponente); un sistema di piccoli insediamenti interni, a residenza periferica e piccola industria; due sistemi vallivi del versante padano: di cui uno più debole con piccola industria marginale e in declino (la valle Stura) e uno più forte con piccola industria più attiva (la bassa valle Scrivia), e infine un sistema montano di insediamenti storici rurali, ad elevata qualità ambientale (alte valli Scrivia e Trebbia).

Si tratta quindi di un territorio non isomorfo e di un sistema insediativo composito che presenta forti dualismi e una scarsa disponibilità a "rappresentarsi" come area metropolitana.

Nonostante questo, nell'area metropolitana genovese sono individuabili alcuni caratteri tipici della "centralità metropolitana" e cioè: un bacino di gravitazione pendolare, una forte concentrazione di posti di lavoro e servizi nel polo centrale, la specializzazione residenziale dell'hinterland.

Al contempo l'anomalia del rapporto tra Genova e il suo hinterland si evidenzia in una pluralità di fenomeni: la stabilità demografica di lungo periodo e il leggero decremento demografico registrato nell'ultimo decennio dall'hinterland, a fronte di un capoluogo che negli ultimi venti anni ha perduto quasi 140.000 abitanti (e quindi la debolezza degli scambi demografici tra i due sistemi), la tendenza del capoluogo a risolvere al proprio interno tutte le dinamiche, cui corrisponde la tendenza dell'hinterland a strutturarsi soprattutto in funzione dei propri caratteri ambientali, la persistente concentrazione

nel capoluogo dell'industria di trasformazione, a fronte di una distribuzione sostanzialmente equilibrata della funzione commerciale tra capoluogo e hinterland costiero; la prevalente concentrazione nel capoluogo delle risorse di spazio disponibile, a seguito del processo di riconversione dell'apparato produttivo.

Tutto ciò è imputabile anche alla peculiare morfologia del territorio, caratterizzato dalla catena appenninica incombente sulla costa e su Genova, alla forma delle aree di corona e alla penuria di suolo sufficientemente pianeggiante.

L'andamento demografico e il patrimonio abitativo

Nell'anomalia strutturale di questa area metropolitana si possono comunque riconoscere i tre sistemi che compongono generalmente queste aree e cioè un polo centrale, una prima e una seconda corona. Il centro e il Levante di Genova, a struttura urbana compatta, corrispondono infatti, ad una "città centrale" composta da 420.000 abitanti; l'insediamento policentrico del Ponente genovese, con 260.000 abitanti, corrisponde alla periferia industriale di prima corona; il resto dell'area metropolitana, con 125.000 abitanti (86.000 nella prima corona costiera, 39.000 nei due sistemi vallivi di seconda corona) corrisponde all'area più esterna.

Se Genova città non si discosta in modo significativo dalle altre grandi città per la struttura e il grado d'uso del patrimonio abitativo totale, il resto dell'area metropolitana costituisce una eccezione in assoluto. Infatti, l'uso ad abitazione primaria, non supera il 64% sulla costa, il 72% nel retroterra costiero e negli insediamenti di valle, il 32% nelle aree montane, evidenziando l'esistenza di economie locali (più significative e consolidate sulla costa, più modeste e recenti nelle aree interne) dotate di vita autonoma rispetto al sistema di relazioni che strutturano in genere un'area metropolitana.

La situazione economica e le prospettive di rilancio

Le anomalie dell'area si riscontrano evidentemente anche nella situazione economica. Genova ha infatti, nel 1971, 817.000 abitanti e 242.000 posti di lavoro. Nel 1991, invece, gli abitanti sono 617.000 e i posti di lavoro 234.000. Il confronto tra le due date prospetterebbe un declino veloce ma

senza scompensi nel rapporto abitanti/posti di lavoro che, anzi, migliora; ma se si mette in gioco il 1981, quando i posti di lavoro sono 280.000, il ridimensionamento appare traumatico sia per quanto riguarda la capacità di tenuta dell'apparato economico, sia sul piano sociale. L'effetto della perdita in 10 anni di 46.000 posti di lavoro è infatti solo parzialmente compensata dal decremento demografico, dal pesante invecchiamento della popolazione e dal massiccio ricorso ai prepensionamenti nella fase di dismissione delle industrie mature.

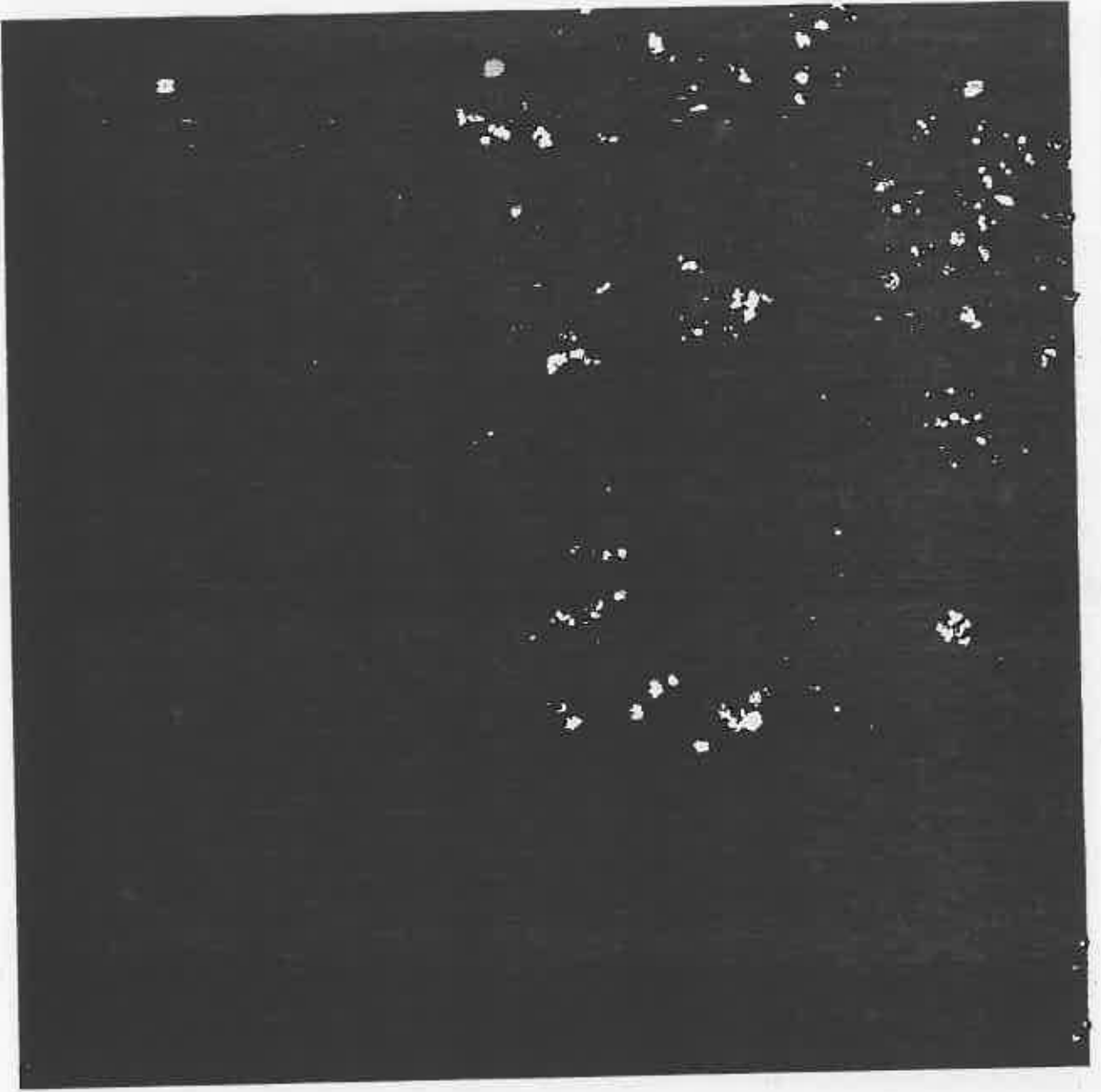
Nello stesso decennio, l'hinterland dell'area metropolitana perde 9.000 posti di lavoro a fronte di una perdita di 3.000 abitanti. La contrazione è ancora più pesante di quella di Genova città (-26% rispetto a -16%).

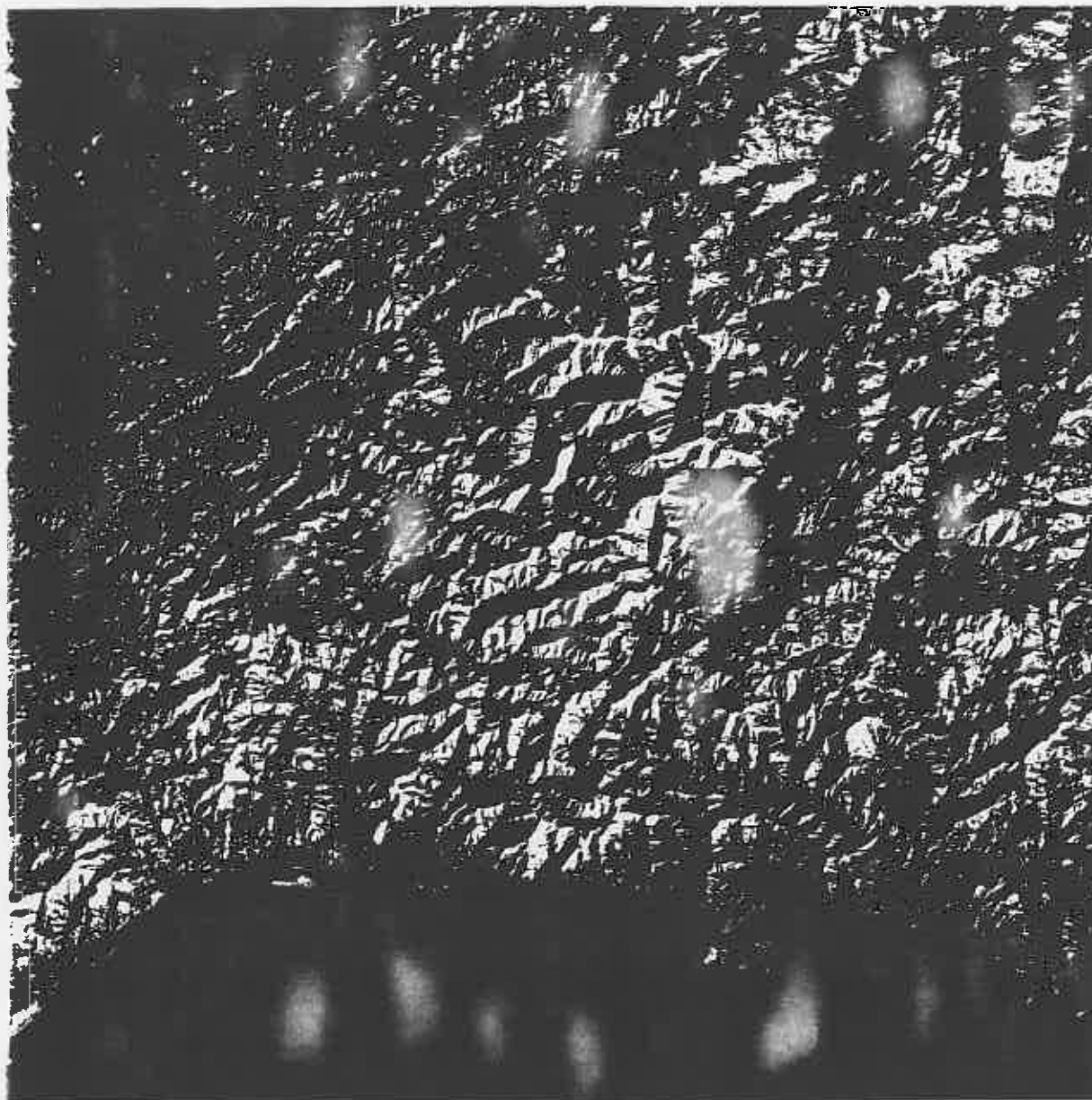
Più in particolare, a Genova tra il 1981 e il 1991 il settore industriale nel suo complesso perde 25.000 addetti su 80.000 (-31%). Il commercio si ridimensiona del 10%, passando da 60.000 a 54.000 addetti. Le attività terziarie passano da 135.000 a 125.000 addetti, ridimensionandosi dell'8%.

Ne deriva una ridefinizione fisico-spaziale della produzione, cui consegue un diverso e più intenso utilizzo di aree scarsamente o male utilizzate, e la dismissione di grandi aree. In sostanza tutto il Ponente genovese risulta interessato da una impressionante sequenza di aree di dismissione avvenuta, possibile o auspicata, che ammonta a circa 700 ettari (37% dell'area urbanizzata di tale porzione della città).

In questo quadro economico l'unico segnale decisamente positivo è la recente ripresa delle attività portuali che, con la radicale innovazione del modello gestionale, ha rotto le situazioni di monopolio privatizzando le banchine e finalmente attivato il nuovo porto di Voltri (unico ampliamento portuale al mondo realizzato in area urbana), e sta richiamando a Genova i "terminalisti" che si erano allontanati nei giorni dei conflitti sulle banchine (seconda metà degli anni ottanta, primi anni novanta).

La ripresa del porto è un fattore indubbiamente positivo, ma non va dimenticato che Genova non è più, ormai da secoli, una città-porto, bensì una città nella quale il porto è una componente importante ma non esclusiva dell'economia locale.





42/43. Genova - immagini da satellite riprese alle due date del 4.6.1983 e del 20.09.1995. Il consumo di suolo in favore degli usi urbani non appare particolarmente incrementato nell'immagine recente, probabilmente in relazione alla poca disponibilità assoluta di terreni pianeggianti, alla dinamica demografica, che nell'area è negativa, e agli importanti fenomeni di dismissione di aree industriali.

Firenze

L'area metropolitana di Firenze Prato Pistoia

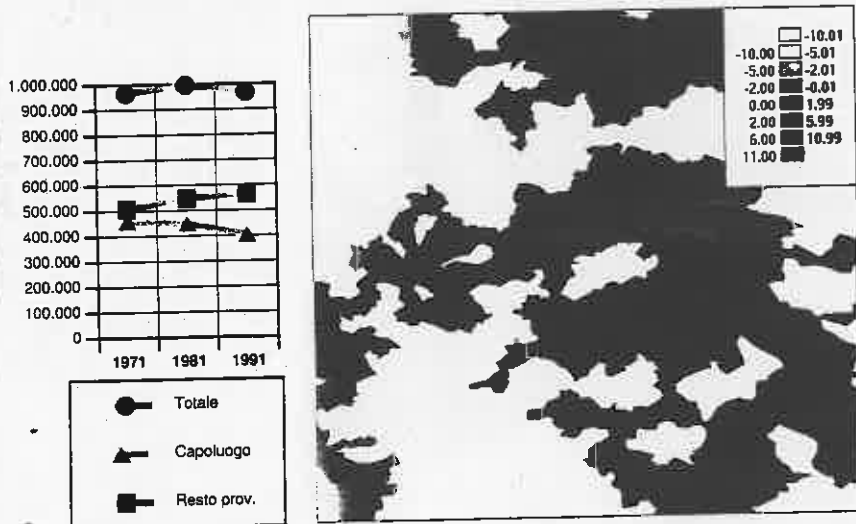
Il sistema urbano dell'area Firenze Prato Pistoia resta oggi ancora un sistema policentrico con forti peculiarità e locali.

Alla grande crescita del polo pratese, che anche nell'ultimo decennio si è arricchito di funzioni rare e qualificanti, di tipo direzionale, culturale e di servizio, ha fatto riscontro una sostanziale immobilità nel comune di Firenze, cui ha seguito una perdita di peso specifico del capoluogo regionale rispetto agli altri centri, anche di medie dimensioni.

I centri medi (tra i 10.000 ed i 40.000 abitanti), lungi dall'essere omologati come periferie, hanno mantenuto la loro identità e si sono dotati di un buon livello di attrezzature di scala locale. Tali centri hanno così potuto ricevere oltre alla popolazione respinta da Firenze per l'andamento del mercato immobiliare, per la congestione della mobilità e per la perdita progressiva della qualità ambientale, anche le grandi industrie (Galileo, Fiat), mentre la piccola e media impresa si sviluppava in modo autonomo e vitale.

Firenze ha tuttavia mantenuto il proprio ruolo direzionale, ha visto crescere la funzione della popolazione-universitaria e del turismo di massa ed ha di conseguenza evidenziato fenomeni di degrado da congestione.

44. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Firenze.
La dinamica riguarda l'intero sistema Firenze-Prato-Pistoia, all'interno del quale la sola città di Firenze è soggetta a vero calo demografico: gli altri due centri, come il resto dell'asse, presentano invece una dinamica positiva, sia pur modesta. È da notare una dinamica in direzione dell'alta Vald'Arno e della Valdichiana, attorno all'asse infrastrutturale dell'autostrada. All'interno della sostanziale stabilità demografica dell'area, nel ventennio il numero di abitanti del resto della Provincia passa dal 52% al 58% del totale.



L'andamento demografico

Nell'area metropolitana il fenomeno della crescita demografica si è arrestato intorno alla metà degli anni ottanta, dopo aver subito un forte rallentamento nel corso del decennio precedente.

Tra i censimenti del 1981 e del 1991, infatti, solo nei comuni della neonata provincia di Prato si è registrato un incremento della popolazione che è passata dai 206.000 ai 217.000 abitanti; Pistoia è, invece, rimasta stabile sui 264.000 abitanti e Firenze è lievemente calata (dai 996.000 ai 967.000 abitanti).

Nello stesso periodo, nelle aree di pianura da Firenze a Pistoia, oggetto dello schema strutturale approvato dalla Regione nel 1990 come piano-programma direttore dell'area metropolitana, la popolazione diminuisce in misura ancora maggiore che nell'insieme delle tre province (29.000 contro 18.000 abitanti).

Escludendo i comuni capoluogo, invece, la popolazione sembra essere in crescita, passa infatti tra il 1981 e il 1991 dai 312.000 ai 327.000 abitanti.

La situazione economica ed insediativa

I fenomeni di trasformazione insediativa corrispondono all'immagine della trasformazione socioeconomica: ad una positiva evoluzione dei centri medi, che si rafforzano quanto a capacità produttiva, ad una crescita qualitativa dell'immagine di Prato, che non è più soltanto la città fabbrica del settore tessile, fa riscontro la stasi fiorentina che poggia sempre più la sua ricchezza sull'erosione di una rendita di posizione.

A fronte di questa situazione, l'unica dimensione organica possibile di governo per l'area metropolitana, quella cioè individuata dallo schema strutturale regionale del 1990 (che pur con la necessità di un aggiornamento di alcune previsioni, rappresenta ancora un riferimento adeguato per il coordinamento complessivo delle politiche territoriali), è di fatto impraticabile, a causa della nascita della provincia di Prato. D'altro canto, la forte consistenza dell'identità e della diversità dei vari centri urbani impone forme di interazione e di collaborazione anche dialettica tra le istituzioni, mentre in un governo unitario finirebbero forse per prevalere i fattori frenanti dello sviluppo rispetto a quelli innovatori. Quanto alla pianificazione urbanistica i comuni

dell'area sono dotati per lo più di strumenti urbanistici di recente definizione e di buona qualità, mentre alcuni, ed in particolare Prato, stanno elaborando i nuovi strumenti previsti dalla riforma urbanistica regionale del 1990. Solo Firenze non riesce a dotarsi di un piano regolatore adeguato alle proprie necessità: il piano adottato tre anni fa non è ancora stato trasmesso alla Regione per l'approvazione.

Recupero e riqualificazione urbana

La politica urbanistica del recupero in Toscana ha una storia lunga ed intensa. La legge regionale n. 59/1980 ha promosso l'attenzione degli operatori verso la tutela dell'immenso patrimonio storico culturale, ma non ha tuttavia innescato un processo di riqualificazione insediativa diffuso e rivolto non solo verso i centri storici, ma anche verso le aree di più recente formazione che spesso presentano un più accentuato degrado. Trattandosi di norme di tutela dei singoli manufatti, di vincolo passivo, tali provvedimenti hanno consentito di recuperare correttamente gli edifici, senza tuttavia innescare politiche organiche di riqualificazione urbana capaci di mettere in relazione soggetti pubblici e privati.

Di conseguenza, mentre la pubblica amministrazione ha, salvo casi sporadici, posto esclusivamente vincoli, ai privati è rimasta l'iniziativa realizzativa, spesso o per lo più individuale. Le imprese e gli istituti di credito, in rapporto con i singoli privati, hanno operato in modo episodico e separato, determinandosi con ciò le maggiori difficoltà per i singoli proprietari interessati al recupero. Solo nei tempi più recenti, e soprattutto in aree esterne al sistema metropolitano fiorentino (a Livorno in particolare), si sono attivati programmi di riqualificazione urbana di dimensioni adeguate.

Nell'area Firenze Prato Pistoia si possono segnalare soltanto un'iniziativa sperimentale del comune di Prato e l'accordo di programma per l'area Fiat di Novoli a Firenze. In entrambi i casi, tuttavia, non si è ancora entrati nella fase operativa, né sembra che le amministrazioni si siano attivate per porre in essere le strutture ritenute necessarie per una gestione continuata.

Il nuovo piano strutturale del comune di Prato, in via di definizione, sembra avviarsi verso la crea-

zione delle condizioni per attivare politiche coerenti di riqualificazione urbana.

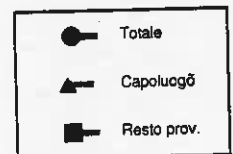
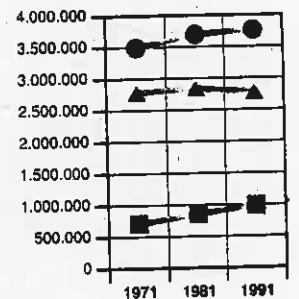
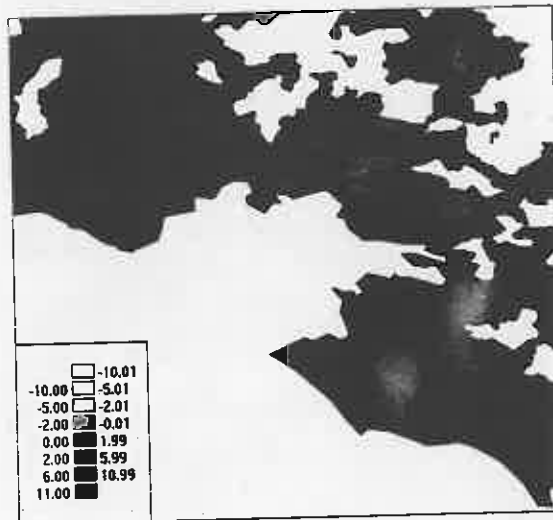
Nessun comune dell'area, sino ad oggi, si è dotato del piano della localizzazione e distribuzione delle funzioni collegato con il "piano degli orari" e con il piano della mobilità, strumenti questi ritenuti capaci di governare, in modo sia pur parziale, le trasformazioni funzionali degli insediamenti.

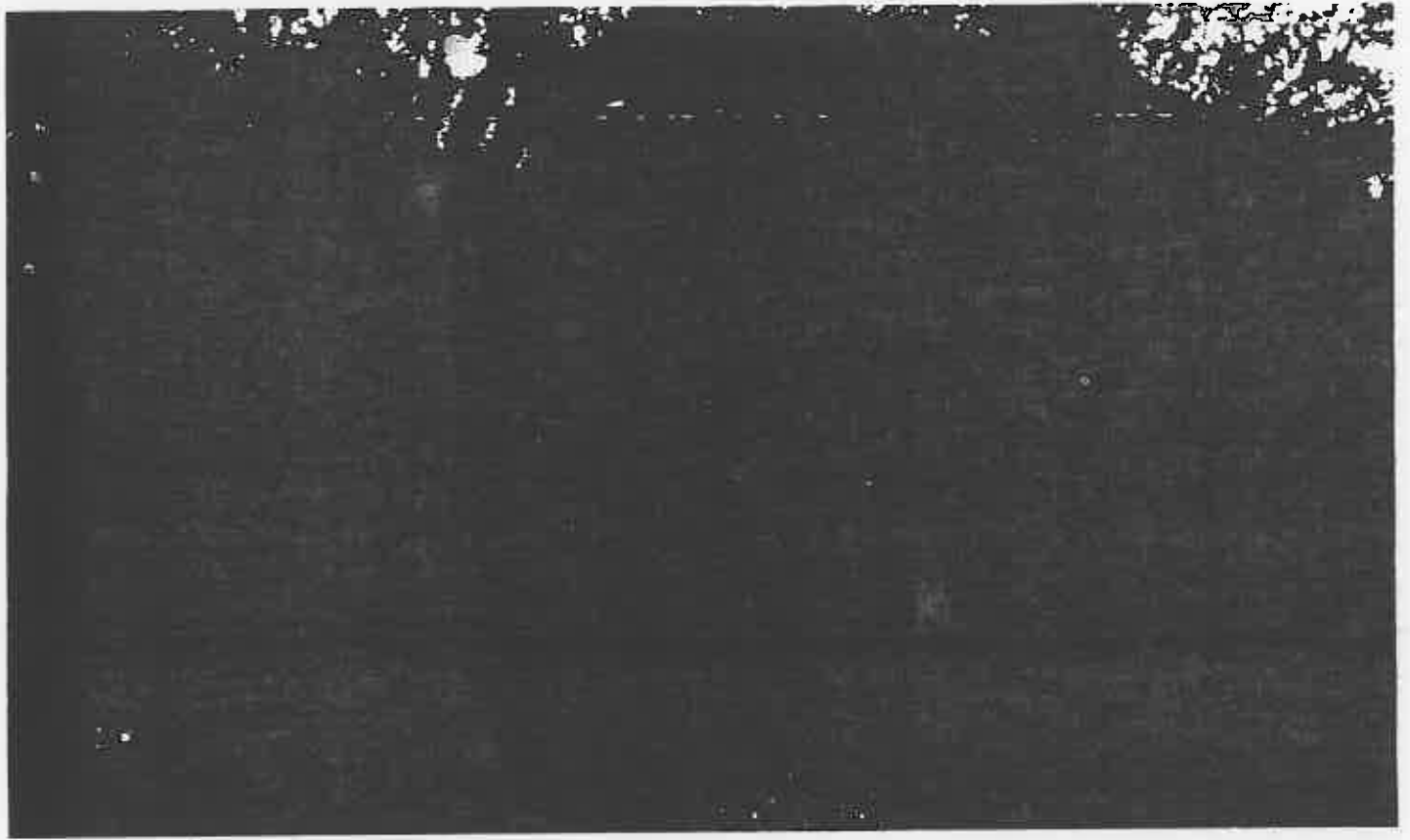
Roma

Le trasformazioni insediative

Gli ultimi venticinque anni hanno coinciso, nell'area romana, con un intero ciclo del processo di urbanizzazione, nel corso del quale si è consolidata una struttura insediativa di tipo metropolitano dai caratteri ormai sufficientemente articolati e definiti. Dal 1971 i dati del censimento evidenziano una crescita demografica assai rilevante nell'hinterland romano, a fronte della relativa stagnazione nel capoluogo. E' proprio in questo periodo che, mentre il saldo migratorio di Roma tende rapidamente allo zero, in una città che fino al decennio precedente aveva registrato quozienti di migratorietà notevolmente elevati, si consolida il ruolo dei centri della prima e della seconda cintura, con Albano,

45. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Roma. Nel ventennio in esame, mentre il capoluogo è sceso di 6.000 unità, i Comuni della Provincia sono aumentati di quasi 280.000 abitanti: in particolare, mentre nel primo periodo il fenomeno ha riguardato soprattutto le tradizionali direttrici di saldatura con i centri a sud e a est, nell'ultimo decennio ha investito i quadranti settentrionali, dal mare all'alta valle del Tevere, lungo le consolarie Aurelia, Cassia, Flaminia. Salaria: lungo tali direttrici i Comuni di prima corona hanno tutti messo d segno nel decennio incrementi di popolazione superiori al 30%, mentre crescite superiori alla media nazionale si riscontrano sino alla quarta o quinta fascia. Data l'ampiezza del territorio comunale del capoluogo, una parte del fenomeno di decremento demografico del suo centro propriamente inteso viene nascosto. Pur con tale tara, gli abitanti del resto della Provincia passano nel ventennio dal 20% al 26% del totale, con un aumento specifico del 39%.







46/47. Firenze - immagini da satellite riprese alle due date del 31.08.1977 e del 22.04.1993.

A a partire da Firenze le due linee pedemontane dell'alta e della bassa Valdarno si sviluppano verso ovest, strutturando l'insediamento vallivo; a nord di Firenze l'ambiente naturalistico della valle della Futa; nella seconda delle due immagini il colore blu evidenzia i contesti urbani, e rende visibile la tendenza alla saldatura esistente tra l'edificato di Firenze, Prato e Pistoia, come anche più a sud lungo l'asse Empoli-Pontedera-Pisa.

Tivoli, Guidonia, Monterotondo, Anzio e Nettuno, saldamente avviati a costituire i capisaldi di un sistema insediativo più articolato e complesso.

Le ragioni di una "incubazione" così rapida del fenomeno metropolitano debbono essere ricondotte essenzialmente al permanere di una densità territoriale della popolazione residente particolarmente bassa, circostanza questa che denuncia l'assoluta peculiarità di un territorio in cui i fattori di agglomerazione sembrano incidere solo relativamente sui comportamenti insediativi.

Che l'articolazione dell'area romana su base comunale rischi di rivelarsi addirittura fuorviante rispetto alla natura dei processi di urbanizzazione in atto in questi anni è dimostrato dal fatto che una quota assai rilevante dei fenomeni di suburbanizzazione indotti dall'area capoluogo si esauriscano tuttora all'interno dei confini del comune di Roma. Per effetto del carattere "introverso" della spinta al decentramento della popolazione, il territorio compreso tra la fascia urbana intermedia ed il perimetro esterno ha infatti continuato ad ospitare cospicui incrementi demografici anche nell'ultimo decennio (168.714 abitanti), e ha di fatto impedito che il declino manifestato dalle aree centrali - che contemporaneamente erano state investite in pieno dalla terziarizzazione - venisse percepito in tutta la sua gravità.

E' bene a questo punto rilevare che il carattere centripeto delle dinamiche insediative non si riflette solamente sulla distribuzione della popolazione, o in quella del patrimonio edilizio, ma investe la localizzazione delle principali attività economiche. Al 1981, infatti, nell'area centrale (corrispondente alle prime quattro circoscrizioni) sono presenti il 40% dei posti di lavoro nei servizi e il 60% di quelli della pubblica amministrazione, mentre nelle aree periferiche si addensano quasi esclusivamente i servizi banali.

Se in questa vocazione centripeta assai accentuata del terziario romano non è difficile scorgere la "dipendenza" che questo settore economico ha tradizionalmente espresso nei confronti delle scelte della pubblica amministrazione, rinunciando altresì ad esibire un autonomo potere di autoorganizzazione e di innovazione, nemmeno la localizzazione del tessuto industriale sembra contrastare il carattere centripeto del modello insediativo.

Nonostante questo occultamento operato dal siste-

ma insediativo centrale nei confronti dell'impulso a rafforzare direttrici meno condizionate dal rapporto di dipendenza verso Roma, la fase più recente ha visto tuttavia il consolidamento di alcuni assi radiali i quali, coincidendo con le grandi strade consolari (in particolare la Casilina, la Prenestina, e l'asse tuscolano verso i Castelli) indicano che il tradizionale modello stellare conserva inalterata la sua vitalità.

L'unico elemento potenzialmente dissonante in un quadro caratterizzato da una sostanziale continuità è costituito semmai dal rafforzamento di alcuni poli disposti nella fascia intermedia del quadrante orientale (Monterotondo, Mentana, Guidonia e Tivoli), dove si stanno creando i presupposti per la creazione di conurbazioni minori, ma tendenzialmente autonome nei confronti del settore centrale dell'area romana.

A differenza di quanto è avvenuto in molte tra le maggiori aree urbane del Paese, i flussi in uscita dal comune capoluogo che si sono verificati con sempre maggiore intensità nel corso degli ultimi anni non sono imputabili alla affermazione di una nuova mappa delle attività produttive - che anzi continua a rivelarsi fortemente accentrata - ma chiamano in causa l'ampliamento del divario tra i prezzi delle abitazioni dell'area centrale e quelli relativi allo stock abitativo periferico o dei comuni della prima cintura. Il mercato immobiliare romano, infatti, almeno a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, ha delineato le proprie barriere localizzative limitando la possibilità di accesso alla casa, per gran parte della popolazione, solo alle aree periferiche.

La gravità di questo funzionamento selettivo del mercato abitativo acquista un rilievo ancora maggiore se si considera che il costo particolarmente elevato delle abitazioni e la corsa alla proprietà hanno già portato le famiglie romane ad un indebitamento medio per famiglia che non ha eguali rispetto alle altre grandi città italiane (14 milioni di lire di debito residuo contro i 5,2 milioni della media delle 11 province metropolitane). Alla luce di questa considerazione risulta dunque ampiamente giustificabile la prosecuzione dei fenomeni di esodo della popolazione residente dal comune di Roma anche dopo il 1991, come risulta provato dalla contrazione di oltre 65.000 persone che la città ha subito tra il 1992 e il

1994, e che sono state intercettate quasi interamente dall'hinterland romano.

Il decentramento dei cari hi insediativi e, al tempo stesso, l'accentuazione dei processi di gravitazione sul comune capoluogo della popolazione attiva (gli occupati residenti nei comuni della provincia che hanno mantenuto la loro attività lavorativa a Roma sono aumentati del 109% tra il 1981 e il 1991) sono all'origine di una notevole alterazione dei flussi sistematici che interessano le diverse componenti del sistema metropolitano. Il carattere prevalente di tali flussi, che riguardano complessivamente oltre 229.000 persone, è il netto predominio dei movimenti in entrata (l'83,4% contro il 16,6%), ma non bisogna dimenticare che nonostante la notevole entità di questi spostamenti la mobilità metropolitana è ancora caratterizzata da uno spiccato autocontenimento dei flussi, che nel complesso interessano una popolazione di circa 1,3 milioni di unità che effettuano i propri spostamenti giornalieri all'interno dei confini comunali.

Se dunque, a dispetto del miglioramento delle condizioni generali di accessibilità, l'incidenza dei flussi pendolari sul tempo di lavoro e di studio non è diminuita nel corso dell'ultimo decennio, ma è anzi notevolmente aumentata, ciò sembra dimostrare che il processo di suburbanizzazione che in questo stesso periodo si è determinato non è stato sollecitato dalla volontà di ridurre i costi economici e sociali della mobilità, ma deve essere collegato semmai ad una riorganizzazione più complessa del sistema insediativo, che chiama in causa la localizzazione di tutte le principali funzioni svolte in ambito urbano.

Molto probabilmente questa situazione si è determinata a seguito di dinamiche insediative cospicue e non pianificate, per effetto delle quali le origini e le destinazioni degli itinerari urbani ed extraurbani sono state disseminate senza una logica apparente, costringendo di fatto la domanda di accessibilità ad assegnare al trasporto privato una funzione decisiva nella economia degli spostamenti quotidiani.

La configurazione della struttura insediativa

Sembra a questo punto si possa affermare che la rilevante concentrazione delle funzioni polarizzate, se da una parte ha dimostrato la sostanziale debo-

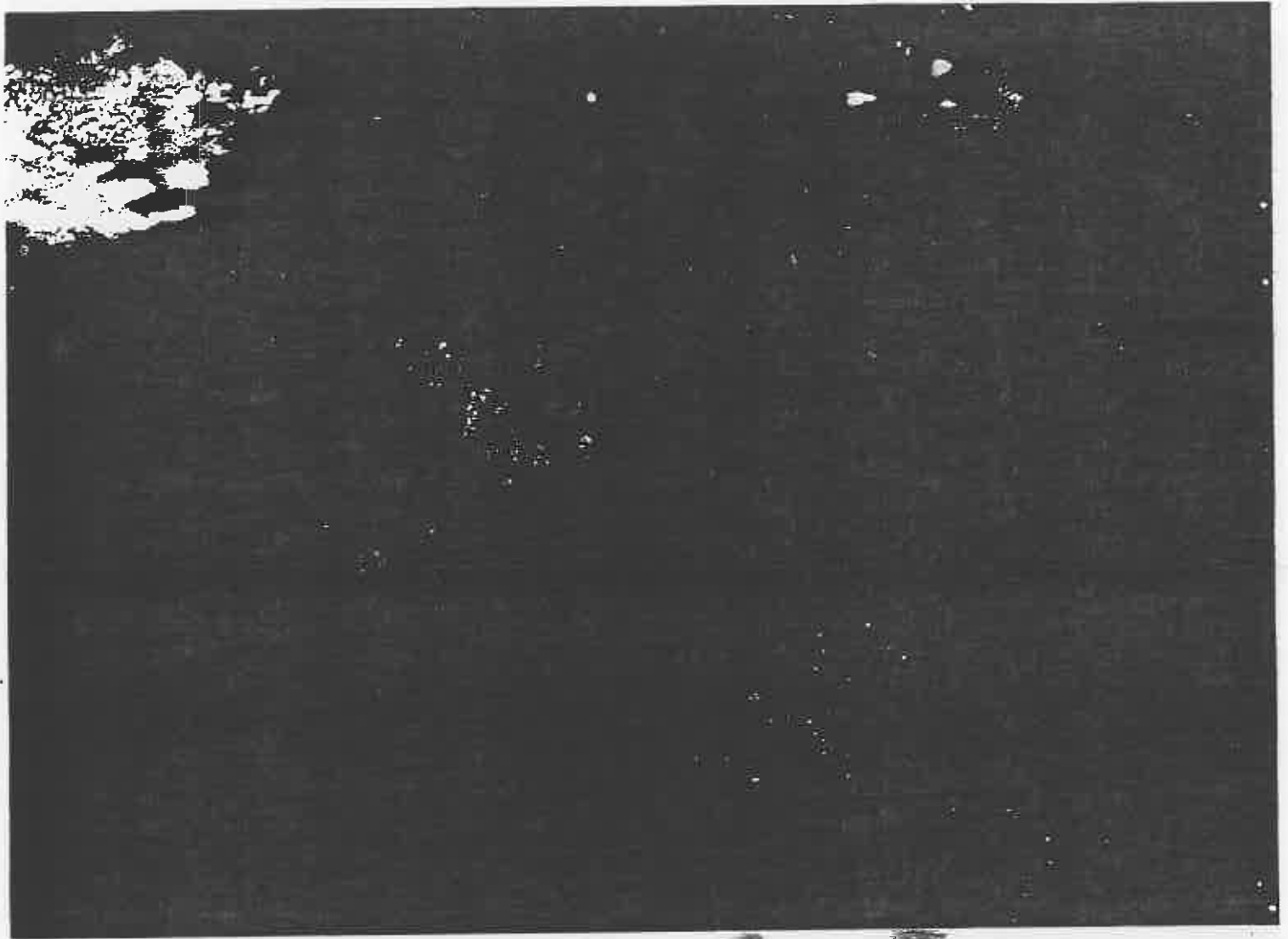
lezza del reticolo urbano periferico e ha frenato la scalata dell'area romana verso posizioni più elevate nel ranking internazionale dei sistemi urbani, dall'altra non ha tuttavia impedito la formazione di una struttura insediativa a carattere metropolitano, in cui sia il modello centripeto che il paradigma reticolare sembrano destinati a convivere ancora per qualche tempo.

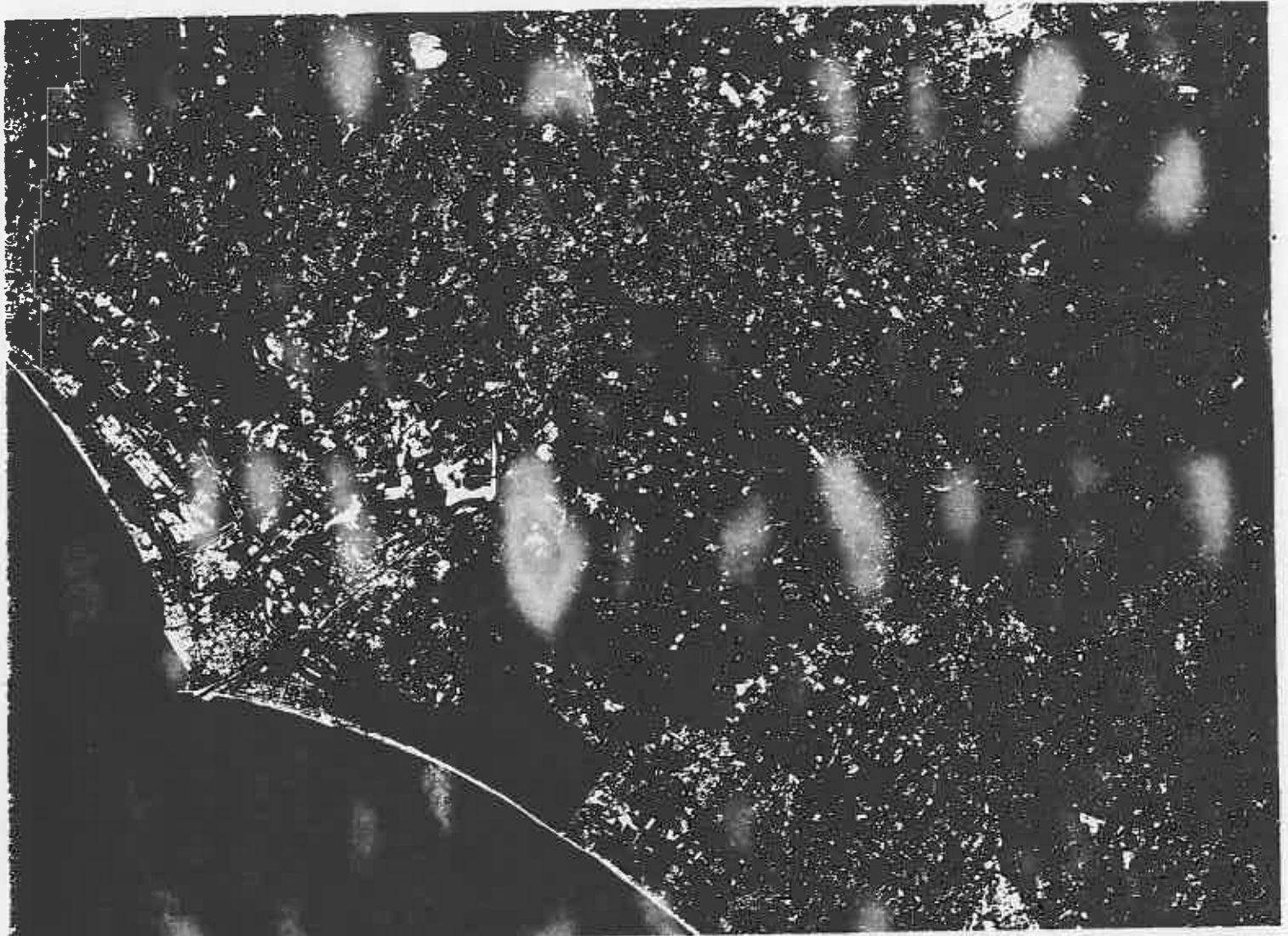
La singolare associazione tra questi due modelli insediativi ha dato luogo a due distinte configurazioni spaziali: delle sedi direzionali e terziarie da un lato, e delle funzioni residenziali dall'altro. Quanto alle prime, la mappa delle sedi delle attività di servizio più qualificate ha costantemente privilegiato il comune capoluogo, dove si trova il 90% degli oltre 220.000 addetti al terziario superiore.

Per quanto riguarda invece la diffusione dell'edilizia residenziale (secondo una ricostruzione effettuata durante la elaborazione degli studi per il Piano di Assetto Generale), i 3,4 milioni di abitanti che costituiscono la popolazione dell'intero sistema urbano si distribuiscono in modo tale che circa il 65% risulta concentrato all'interno del Grande Raccordo Anulare, che un ulteriore 16% sia ubicato tra il raccordo anulare ed il confine comunale e che il restante 19% sia insediato invece nella cintura periurbana. Nell'ultimo decennio queste tre componenti territoriali hanno messo in luce comportamenti demografici assai differenti: la prima ha perso circa il 17% della sua popolazione (-241.000 abitanti); la seconda ha subito un decremento di circa il 10%; la terza è invece cresciuta ad un ritmo particolarmente accelerato, che è stato stimato in circa 81.000 abitanti (+31,1%).

Politiche residenziali pubbliche

L'edilizia pubblica ha assunto a Roma una funzione molto spesso di semplice supporto della edificazione privata, se si esclude la V Circoscrizione (Tiburtina) e la XII Circoscrizione (Laurentina), dove il numero di stanze realizzate in zone per l'edilizia economica e popolare ha costituito una quota significativa (rispettivamente il 40 e il 35% del totale). Molto più rilevante è stata invece l'edificazione abusiva, che in particolare nell'arco est e sud-est, e fino a tutti gli anni ottanta, ha sospinto con forza il

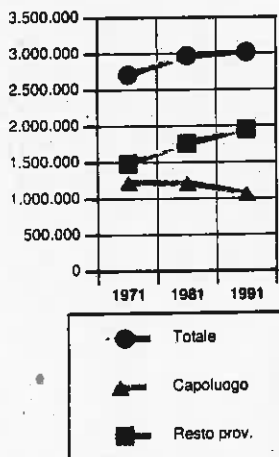




18/49. Roma - immagini da satellite riprese alle due date di 4.10.1977 e del 26.07.1995.
Sia pur con due restituzioni cromatiche differenti, si può rilevare l'andamento dei processi di crescita, che avvengono in tutte le direzioni; nell'immagine del 1995 è in evidenza il forte incremento di suolo urbanizzato nel quadrante est in zona Borghesiana, a ridosso dell'aeroporto di Ciampino, lungo la linea tra Pomezia ed il lago di Albano, nella zona di Acilia tra il Tevere e la tenuta di Castel Porziano, sull'Isola Sacra compresa tra le due foci del Tevere, sui colli a nord-ovest attorno al raccordo anulare, l'intasamento delle aree di esondazione nella valle del Tevere nord, la saturazione quasi completa del quadrante nord-est interno al raccordo anulare, compreso tra Tevere e via Tiburtina. Le macchie chiare al lato sinistro dell'immagine, tra le strutture dell'aeroporto L. da Vinci ed il mare, sono in realtà non edificazioni ma serre per coltivazioni ortive intensive.

50. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Napoli.

Anche in questo caso, in conseguenza dell'indisponibilità di alloggi a basso costo e di fattori di congestione dell'area centrale, il Comune capoluogo è soggetto a calo demografico: l'incremento demografico non segue però l'andamento digradante delle corone metropolitane, ma presenta una geografia complessa per vari motivi. Tra questi il notevole peso dei comuni della Provincia, i cui abitanti nell'insieme sono quasi il doppio di quelli del capoluogo, l'esistenza di un sistema piuttosto esteso di trasporti passeggeri su ferro, la contemporanea presenza di altri poli urbani. Il sistema metropolitano interessa complessivamente quattro Province, Napoli Avellino Salerno Caserta, per un complesso al 1991 di oltre 5.300.000 abitanti, meno di un quinto dei quali residenti nel Comune di Napoli. All'interno della crescita demografica, che nel ventennio supera l'11%, gli abitanti del resto della Provincia passano dal 55% al 65% del totale, con una crescita specifica superiore al 30%.



processo di urbanizzazione, incentivando sovente la fusione tra le frange periferiche romane e quelle dei comuni della prima cintura.

L'assetto istituzionale

Anche se una prospettiva di area vasta era stata concepita già nelle ipotesi programmatiche del piano comunale del 1962, l'attuale situazione non sembra favorire la convergenza delle amministrazioni più direttamente interessate (Regione Lazio, Provincia e Comune di Roma, comuni dell'hinterland) su una ipotesi di assetto largamente condivisa. Lo dimostra la profonda incertezza che ha caratterizzato la fase che si è aperta con l'approvazione della legge n. 142/1990, ma anche la difficoltà di avviare un dialogo tra il comune capoluogo e gli enti locali della prima e della seconda cintura su un progetto di decentramento amministrativo elaborato dal Campidoglio.

Ne consegue pertanto che l'evidente vocazione internazionale dell'area centrale romana non ha trovato negli anni passati proiezioni adeguate in una politica urbanistica che sapesse prefigurare nuovi indirizzi di sviluppo, con cui stimolare l'apporto vivificante della fascia periferica dell'inseadimento.

Questa incertezza nel saldare le reti locali a quelle globali, ma anche l'incapacità di promuovere

misure efficaci nel campo infrastrutturale e in quello della localizzazione delle attività direzionali, hanno fatto sì che nell'assetto dell'area non si verificasse quel punto di svolta che avrebbe potuto stimolare l'offerta di nuove possibilità insediative per le attività avanzate tradizionalmente attratte dalle sedi più pregiate.

Le innovazioni introdotte nel sistema della mobilità, grazie al programma di interventi sull'anello ferroviario, e ad alcune indicazioni formulate nei lavori preliminari per il nuovo piano comunale possono rappresentare, da questo punto di vista, una importante inversione di tendenza. Sempre che il processo di pianificazione riesca a realizzare la convergenza di tutti i soggetti che operano nell'area attraverso l'impiego di modelli di governo a carattere strategico, in grado cioè di superare i limiti e le contraddizioni delle formule rigide e settoriali adottate in passato.

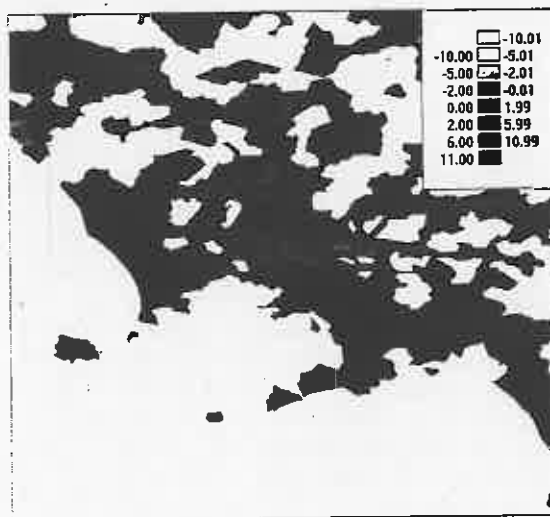
Napoli

Caratteristiche generali e sviluppo

L'area metropolitana napoletana si compone oggi, di fatto, di una grande conurbazione, che ha cancellato l'identità dei piccoli centri posti a corona del capoluogo, inglobandoli in un'unica grande periferia, che si estende a saldare alla città anche i centri maggiori ad essa vicini. Non a caso una delle ipotesi più accreditate di delimitazione della città metropolitana accorpa all'intero perimetro provinciale la cosiddetta area aversana ricadente nella provincia di Caserta assommando il 64% della popolazione dell'intera regione Campania.

L'andamento demografico

Un grosso fenomeno di urbanizzazione, a discapito delle aree agricole, ha caratterizzato il territorio napoletano negli ultimi trenta anni. Questo ha determinato la creazione di un paesaggio nuovo soprattutto lungo la linea di costa (tra Capo Miseno e Punta Campanella), ma anche lungo i principali assi di penetrazione (verso nord Casoria-Aversa-Fratta, verso est Pomigliano-pendici del Vesuvio e verso sud-est fra Torre Annunziata e Pompei), con-



traddistinto da grandi agglomerati urbani, assimilabili di fatto a vere e proprie città medie con un peso insediativo tra i 50.000 e i 300.000 abitanti. Le dinamiche demografiche registrate in quest'area negli ultimi quarant'anni ci mostrano il fenomeno tipico delle aree metropolitane. Infatti, tra il 1951 e il 1961 si assiste ad un consistente incremento di popolazione nel capoluogo, mentre la crescita nei comuni contermini avviene con minore velocità; tra il 1961 e il 1971 rallenta la crescita nel capoluogo, mentre crescono i comuni nell'entroterra, soprattutto a nord-ovest e nella zona costiera e vesuviana; tra il 1971 e il 1981 la popolazione di Napoli rimane stazionaria, mentre continua a crescere negli altri comuni, con punte di incremento del 30% in quelli della prima fascia contigua al capoluogo; tra il 1981 ed il 1991 si conferma la tendenza del decennio precedente, pur con leggere flessioni demografiche in alcuni comuni costieri a sud-est, caratterizzati da gravi problemi di congestione urbana (Portici-Torre Annunziata-Torre del Greco).

La situazione economica

Nell'area metropolitana di Napoli si concentra oggi gran parte dell'intero sistema industriale campano, nonostante i tentativi di decentramento operati con i provvedimenti legislativi successivi al sisma del 1980. Nell'area napoletana è presente il 66% delle unità regionali, che assorbono il 70% degli occupati campani, con una predominanza della piccola impresa con massimo 100 addetti.

Il grado di complessità gestionale dei servizi urbani risulta, in particolar modo nel capoluogo, molto elevato. Il ripristino di efficienza delle aziende municipalizzate rappresenta uno dei principali problemi postosi all'attenzione della Giunta insediata dopo le ultime elezioni amministrative; tutt'ora rimane affidata a privati (la società Sigea) il servizio di rimozione dei rifiuti solidi urbani.

Strumentazione urbanistica vigente

Per quanto riguarda la pianificazione locale, la Giunta napoletana ha recentemente presentato due ipotesi di variante al piano comunale, una concernente l'area di Bagnoli, a occidente, e l'altra relativa alla zona orientale.

La prima area - prevalentemente occupata da un

grande stabilimento siderurgico dismesso - dovrebbe essere recuperata a parco verde, con piccole zone destinate alla ricerca scientifica e ad insediamenti turistici. L'area orientale - la storica periferia industriale della città - dovrebbe essere invece interessata da un programma di complessiva riqualificazione urbana, con il ridisegno di assi stradali e il recupero dell'antico corso del fiume Sebeto, attualmente non più visibile in superficie.

Accanto a queste, la Giunta ha varato una variante di salvaguardia delle aree verdi urbane residue, che le vincola in modo definitivo.

Negli ultimi quindici anni il territorio metropolitano è stato interessato dai piani di ricostruzione post-terremoto, tra i quali un grande progetto di edilizia abitativa realizzato a Napoli e nei comuni contermini.

Tuttavia i risultati della realizzazione di tali programmi si evidenziano con lentezza, forse proprio a causa dei tempi assai lunghi presi dall'attuazione dei progetti stessi.

Sempre nel settore residenziale è stato varato il piano di recupero del grande complesso di edilizia pubblica delle Vele di Secondigliano, volto a recuperare anche socialmente una delle zone più degradate della città. Un analogo piano di recupero è stato promosso nel centro storico. Accanto a questi piani di recupero è interessante citare anche il Centro direzionale di Napoli che, iniziato nel lontano 1962 e non ancora portata a termine, rimane isolato, di fatto, da un contesto urbano di cui doveva diventare il cuore propulsivo nel settore terziario, nonostante il recente trasferimento in quella sede di buona parte degli uffici giudiziari.

Il sistema infrastrutturale

Per quanto attiene il sistema infrastrutturale l'area risulta particolarmente problematica. Molte opere sono ancora incompiute, mentre non è stato affrontato in modo complessivo il problema dell'adeguamento dell'autostrada Napoli-Pompei, una delle più vecchie autostrade italiane, con un bacino di utenza, quello dei comuni vesuviani, oggi assolutamente sovradimensionato rispetto alla struttura stradale. Inoltre, per la circolazione all'interno del complesso sistema metropolitano, risulta di primaria importanza il potenziamento del trasporto su ferro, segnatamente della ferrovia Circumvesuvia-





51/52. Napoli - immagini da satellite riprese alle due date di 10.03.1983 e del 09.05.1995. Il tra le due immagini permette di valutare l'enorme aumento del consumo di suolo per destinazione urbana, particolarmente evidente nella zona a nord di Napoli e intorno alla zona di Caserta, dove ormai i diversi nuclei urbani originari, Casoria, Afragola, Giuliano, Caivano, Aversa, Marcianise, S.Maria Capua Vetere, sono a tutti gli effetti fusi in un unico organismo territoriale con sostanziale continuità dei tessuti edilizi. Altre zone con forti incrementi, l'area nocerino-sarnese a sud-est del Vesuvio, la direttrice Napoli-Benevento, le zone non montuose di Ischia. Sono ben visibili la macchia bianca del nuovo snodo ferroviario delle FS nei pressi di Maddaloni, le grandissime superfici coperte del grande centro di distribuzione merci presso Nola, gli stabilimenti Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco.

na, nonché di Cumana, Alifana e Circumflegrea, da riconnettere il sistema metropolitano urbano, anch'esso da completare. Del previsto percorso, alla cui costruzione si è dato inizio più di venticinque anni fa, risulta operante solo la prima tratta: Secondigliano-Vomero.

Bari

Caratteristiche generali e sviluppo

La struttura insediativa del sistema della Puglia centrale, solitamente fatto coincidere con i confini amministrativi della provincia di Bari, non sembra far emergere in maniera rilevante il peso della città capoluogo. Questo è dovuto alla presenza di centri di notevole dimensione, nel raggio di circa 50 km, alcuni dei quali intorno ai 90.000 abitanti come Andria e Barletta, altri di poco superiori ai 50.000 abitanti come Altamura, Bitonto, Molfetta e Trani. Il 60% della popolazione provinciale risiede in centri con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, determinando così un modello insediativo tutt'altro che accentrato.

La situazione demografica

La popolazione residente nella città di Bari rappre-

senta nel 1991 circa il 22% della popolazione complessiva dell'intera provincia, con un continuo calo nell'ultimo decennio sia nel valore assoluto che nel peso relativo. Il fenomeno della perdita di popolazione residente nella città capoluogo a vantaggio dei comuni della corona, tipico delle aree metropolitane, si manifesta a partire dagli anni ottanta.

Così mentre nel decennio 1971-1981 si può parlare di attrazione di popolazione da parte dell'intera conurbazione metropolitana rispetto ad aree a più ampio raggio, nel decennio successivo invece si verifica una tendenza alla rilocalizzazione interna che va dal centro verso i comuni di corona. Questo fenomeno è da attribuirsi in particolare all'andamento del mercato immobiliare del capoluogo, con alti costi degli alloggi e, per alcuni anni, a una offerta orientata quasi esclusivamente verso il settore della edilizia convenzionata.

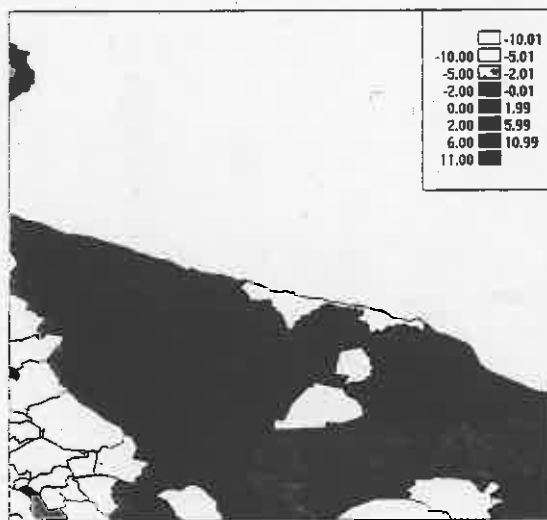
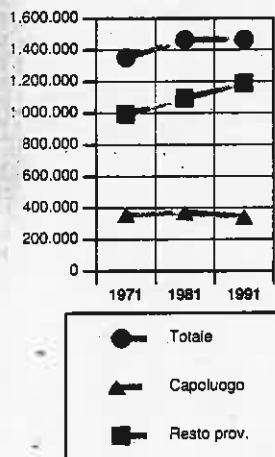
Complessivamente negli anni ottanta si è manifestata la conferma delle dinamiche già avviate nel decennio precedente sia per quanto attiene la conurbazione del capoluogo, che per alcuni centri rurali di piccole-medie dimensioni, in continuo decremento di popolazione (Spinazzola e Minervino nell'alta Murgia). In controtendenza, invece, il decremento della città di Mola di Bari, unico centro di prima corona a subire in maniera non rilevante la rilocalizzazione residenziale da parte del capoluogo, forse in ragione di una politica urbanistica meno espansiva.

Sembra pertanto emergere una tendenza allo sviluppo che privilegia i centri di piccole-medie dimensioni rispetto alla conurbazione centrale che appare invece in declino.

La situazione economica

L'immagine del sistema produttivo e insediativo pugliese nel suo complesso, analizzata tra il 1971 e il 1991, rileva sempre una marcata centralità della provincia di Bari rispetto alle restanti province, sia per quanto riguarda il peso demografico che per quanto riguarda il numero di unità locali e di addetti. In questo contesto emerge tuttavia con forza il ruolo della provincia di Lecce, il cui peso percentuale nel numero di addetti all'industria varia dal 18 al 20% nell'ultimo decennio, superando così la provincia di Taranto, seconda provincia

53. *Variatione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Bari; alla tradizionale dinamica costiera, lungo l'asse Trani Molfetta Bari Mola di Bari, nell'ultimo decennio si somma un fenomeno di crescita nella corona, con accentuata dinamica a sud, lungo il tracciato dell'autostrada A14 verso Taranto; in tale settore si assiste a punte di crescita superiori al 30%. Capurso Valenzano Cassano delle Murge. All'interno della crescita demografica dell'area, nel ventennio il numero di abitanti del resto della Provincia passa dall'73% al 77% del totale.*



industriale pugliese, oggi in sensibile decremento di addetti.

Nonostante questo panorama, il consolidarsi del primato della provincia di Bari a scala regionale non sembra riconducibile ad un ruolo particolarmente attivo della città capoluogo o del suo hinterland, ma viceversa a tendenze di crescita presenti in aree interne, di più recente industrializzazione, prevalentemente legate al comparto manifatturiero. Capoluogo e hinterland mostrano un decremento di addetti all'industria dell'ordine del 13-14% rispetto al 1981, a fronte di un 5% della media provinciale.

Politiche pubbliche

Dalla data di entrata in vigore dell'attuale piano comunale, approvato nel 1976, il sistema di obiettivi posto a fondamento della politica urbanistica dalle diverse amministrazioni via via succedutesi ha sempre coinciso, almeno formalmente, con gli obiettivi generali posti dal piano. Sono stati poi gli interessi imprenditoriali e l'andamento del mercato immobiliare a determinare direttrici di espansione e luoghi di centralità funzionale, mentre le politiche programmatiche ne assecondavano le tendenze.

In assenza di precisi indirizzi o della promozione di opere pubbliche di infrastrutturazione, la notevole espansione fisica pensata dal piano coerentemente con un disegno generale di grande polo regionale, ha invece determinato una area urbanizzata prevalentemente residenziale, continua e incongruente, che va a saldarsi con alcuni dei comuni di prima corona, senza che l'offerta di servizi (al consumo, ma soprattutto alle imprese) mostri segni di specializzazione in senso innovativo o un concomitante decentramento delle funzioni mature.

Il decentramento e la rilocalizzazione di funzioni fra Bari e il suo hinterland riguardano essenzialmente la residenza e alcuni comparti marginali del settore produttivo.

Gli unici segni di vivacità riscontrabili nell'intera area metropolitana, negli ultimi anni, riguardano l'imprenditoria locale del settore edile, impegnata in una produzione che, a parte alcuni limitati episodi, può dirsi di tipo quantitativo e routinario e destinata ad un uso prevalentemente residenziale.

Palermo

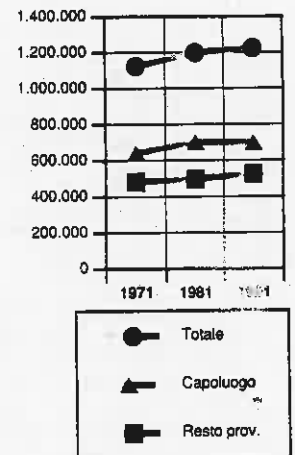
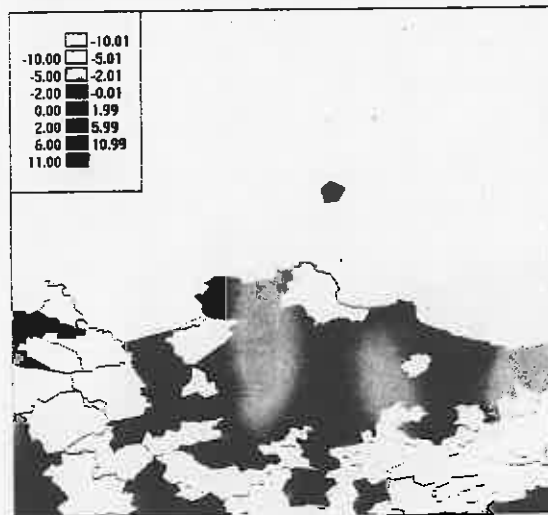
L'area metropolitana convenzionale di Palermo, così come definita dalla Regione autonoma, comprende i territori di 27 comuni.

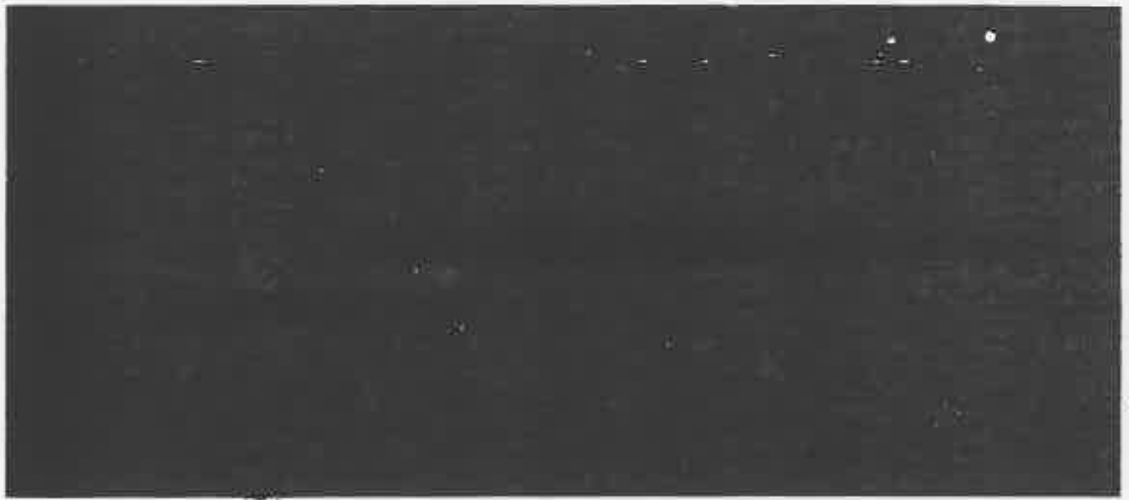
In base ai criteri definiti dalla legge regionale n. 9/1986, che ha anticipato i contenuti della legge 142/1990, la Regione ha definito i perimetri delle città metropolitane siciliane. Oltre ai criteri di ordine amministrativo e a quelli dimensionali, le perimetrazioni proposte non hanno tuttavia un chiaro riferimento alle caratteristiche economico-territoriali delle aree metropolitane, né viene fatto un esplicito richiamo alle implicazioni spaziali e delle funzioni ambientali, della mobilità, dell'innovazione tecnologica e delle convenienze insediative; scarsa attenzione viene anche posta alle problematiche del livello qualitativo dell'offerta di servizi e del mercato del lavoro.

L'andamento demografico

L'area è caratterizzata da un nucleo centrale e da una fascia di urbanizzazione più o meno spessa e continua lungo la costa e lungo le valli dell'Oreto e dell'Eleuterio. Essa si configura pertanto come un sistema prevalentemente costiero con alcune penetrazioni verso l'interno, che accentuano le potenzialità di crescita del sistema, a svantaggio di una

54. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Palermo.
Al decremento demografico del capoluogo non corrisponde, all'interno della corona di Comuni contermini in crescita, la formazione di centri secondari di un certo peso, fatta esclusione di Bagheria. Il modello insediativo si presenta accentrato ed occluso, nella crescita verso l'interno e lungo la costa, dalla configurazione orografica e dalla mancanza di polarità alternative o subordinate con capacità attrattiva. Mentre nel primo decennio il capoluogo cresce di oltre il 9% e nel secondo mostra un sia pur lieve decremento, i Comuni del resto della Provincia dapprima riducono il loro peso dal 43% al 41% del totale, per poi tornare al 43%.





46
63

55156. Bari - immagini da satellite riprese alle due date del 16.10.1983 e del 06.08.1995. Sono visibili gli assi di crescita lungo le direttrici Bari-Taranto, Bari-Altamura e lungo la costa.





57. Palermo.
Pur in presenza di uno sviluppo statisticamente rilevante dei comuni dell'hinterland, le direttrici di maggiore espansione in valore assoluto appaiono quelle indirizzate ai tradizionali poli dell'intorno metropolitano di Palermo: Bagheria ad est, Monreale e la Conca d'Oro a sud, Mondello e Capaci ad ovest.

effettiva salvaguardia delle risorse ambientali e paesistiche e di un riequilibrio delle funzioni e dei servizi.

La caratteristica di fondo di questa area metropolitana è data dalla sua struttura monocentrica, che vede il prevalere di Palermo e la mancanza di centri di media dimensione, dotati di una propria identità e specificità funzionale. Questo è dovuto in particolar modo alla posizione fortemente accentratrice e di monopolio del capoluogo, che si afferma come centro di offerta e consumo di beni e servizi, di attività commerciali e di occasioni di lavoro. Tale ruolo è connesso non solo alla fruizione dei servizi superiori, ma anche dei servizi e dei beni meno sofisticati e di uso corrente, offerti con maggiore varietà.

L'area considerata si estende da Termini Imerese a Partinico ed ha una superficie territoriale di 906,76 kmq e una popolazione al 1991 di 1.001.345 abitanti pari al 21,15% della popolazione regionale.

La città di Palermo con i suoi 698.556 abitanti costituisce il nucleo principale. In essa su di una superficie di 158,88 kmq si concentra il 69,76% della popolazione dell'area, mentre il 30,24% risiede nei rimanenti ventisei comuni, su una superficie territoriale di 747,88 kmq.

I centri esterni hanno dimensioni contenute se si esclude Bagheria (47.085 abitanti), Partinico, Termini Imerese e Monreale che superano appena i 25.000 abitanti. I dati del censimento al 1991, conformemente a quello che è avvenuto nella maggior parte delle aree metropolitane, mostrano un arresto della crescita demografica nella città capoluogo e un incremento sempre maggiore nei comuni di corona.

La situazione economica e abitativa

Le rilevanti e profonde trasformazioni del sistema insediativo si possono considerare più un effetto del processo di dispersione della residenza al di là dei confini amministrativi tradizionali della città che non il risultato di una serie di processi economici e sociali. Così i trasferimenti di popolazione dal nucleo verso l'hinterland acquistano consistenza e significato soprattutto in dipendenza dell'uso turistico stagionale del territorio. Lo sviluppo dell'hinterland si è quindi affermato come capacità di valorizzazione di determinate condizioni territoriali

già sedimentate nella organizzazione socio-economica locale, basate principalmente sul consumo delle risorse ambientali e paesistiche.

Oltre alle funzioni direzionali e di servizio offerte da Palermo, anche se complessivamente carenti rispetto alla dimensione demografica, l'area metropolitana ha un'insieme di attività produttive concentrate in prevalenza nelle due aree, abbastanza consolidate, di Carini e Termini Imerese, poste all'estremo orientale del territorio. Lungo la fascia costiera si trovano, invece, le principali aree turistiche.

L'agricoltura permane ancora come attività residuale delle aree più interne, configurando un sistema economicamente molto debole e dipendente dalle attività presenti nel sistema costiero.

Le infrastrutture costiere sono dominanti mentre i collegamenti con le aree più interne sono in buona parte affidati alla vecchia struttura viaria.

Catania

L'area metropolitana di Catania comprende convenzionalmente 27 comuni. Quest'area, insieme a quelle di Palermo e Messina, costituisce la principale struttura urbana della Sicilia. Infatti nell'ambito di queste tre aree risiede il 43,61% della popolazione dell'isola, concentrata sull'11,4% del territorio.

L'area considerata si estende da Paternò ad ovest di Catania fino ad Acireale verso nord-est, tra i 1.000 metri circa sul livello del mare delle pendici dell'Etna e la costa ionica.

L'area ha una superficie territoriale di 952,11 kmq e una popolazione al 1991 di 706.096 abitanti, pari all'11,72% della popolazione regionale.

L'andamento demografico

La città di Catania con i suoi 335.075 abitanti costituisce il nucleo principale dell'area metropolitana. In essa su una superficie di 180,88 kmq si concentra il 46,97% della popolazione di tutta l'area, mentre il 53,03% risiede nei rimanenti 26 comuni su una superficie territoriale di 771,23 kmq.

I centri esterni hanno discrete dimensioni: Paternò con i suoi 44.266 e Acireale con i suoi 46.199 abitanti costituiscono i due centri intermedi che rie-

quilibrano e contengono la centralità di Catania. Il centro di Paternò denota una sua identità economico-territoriale, una certa autonomia rispetto a Catania per beni e servizi di livello intermedio ed esercita funzioni attrattive per i centri contigui e per i comuni limitrofi del pedemonte etneo.

Acireale è il polo di attrazione di un sub-sistema posto in direzione nord che ha una buona autonomia, offrendo servizi di livello intermedio alle imprese e alle famiglie ed ha un'area di gravitazione che comprende i centri contigui e limitrofi di Aci Catena, Aci Sant'Antonio, Aci Bonaccorsi, Zafferana Etnea e Santa Venerina.

I dati del censimento del 1991 mostrano un forte decremento di popolazione per quanto attiene il capoluogo (-14%), mentre un incremento sostanziale per quanto attiene i comuni della corona (18%).

La situazione economica e abitativa

Quasi la metà dell'area metropolitana è stata investita da un forte processo di urbanizzazione, lasciando spazio ai terreni agricoli solo nella zona della piana e in quella altomontana dell'Etna (che tra l'altro fa parte del parco naturale istituito nel 1981).

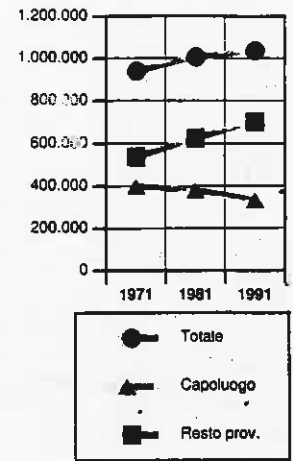
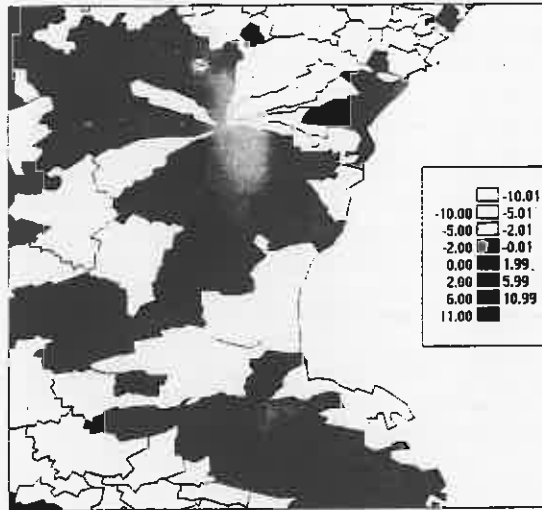
Fondamentalmente ci troviamo di fronte all'area costiera e collinare più densamente popolata e urbanizzata di tutto il comprensorio etneo.

L'urbanizzazione di questa fascia costiera è determinata dalla crescita della città di Catania fuori dai confini comunali, situazione che ha portato alla creazione di un continuum urbanizzato dalla città agli altri centri minori, sparsi nel territorio.

L'urbanizzazione delle aree collinari a quota maggiore è da attribuire, invece, in primo luogo alla diffusione delle case di villeggiatura e in generale alle seconde case.

L'urbanizzazione diffusa e indifferenziata ha sconvolto la tradizionale campagna etnea, ricchissima peraltro di presistenze naturalistiche ed antropiche di eccezionale valore paesistico ed ha compromesso l'identità storica, urbanistica e socio-culturale dei centri minori.

Il grappolo dei comuni etnei posti a nord di Catania definisce un patrimonio abitativo quasi completamente utilizzato come residenza connessa alla città capoluogo. Questo ha indotto ad intense relazioni tra la città ed il suo hinterland, soprattutto



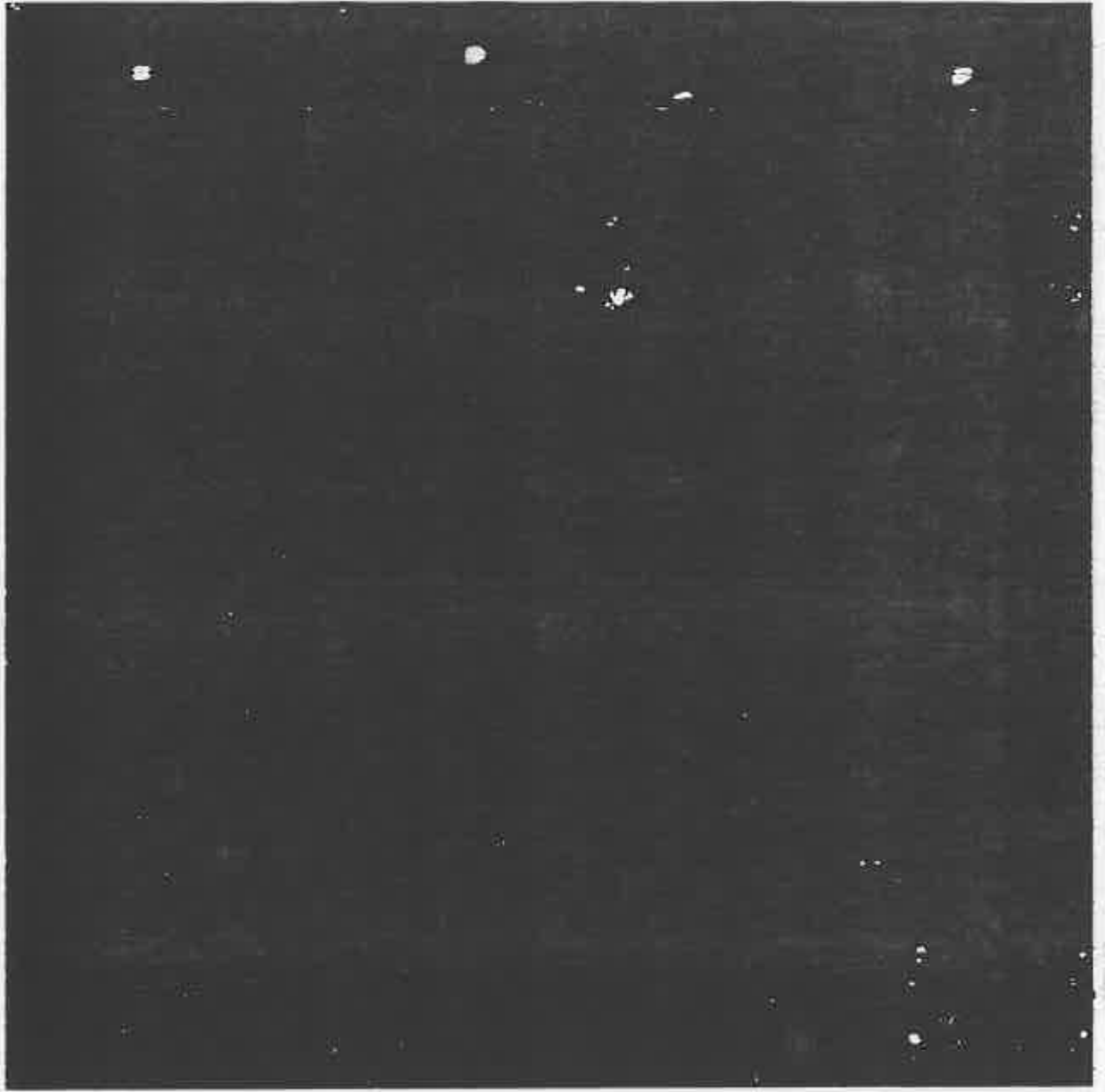
quello alle primi pendici dell'Etna, anche se la rete stradale risulta quanto mai inadeguata rispetto all'intensità dei flussi.

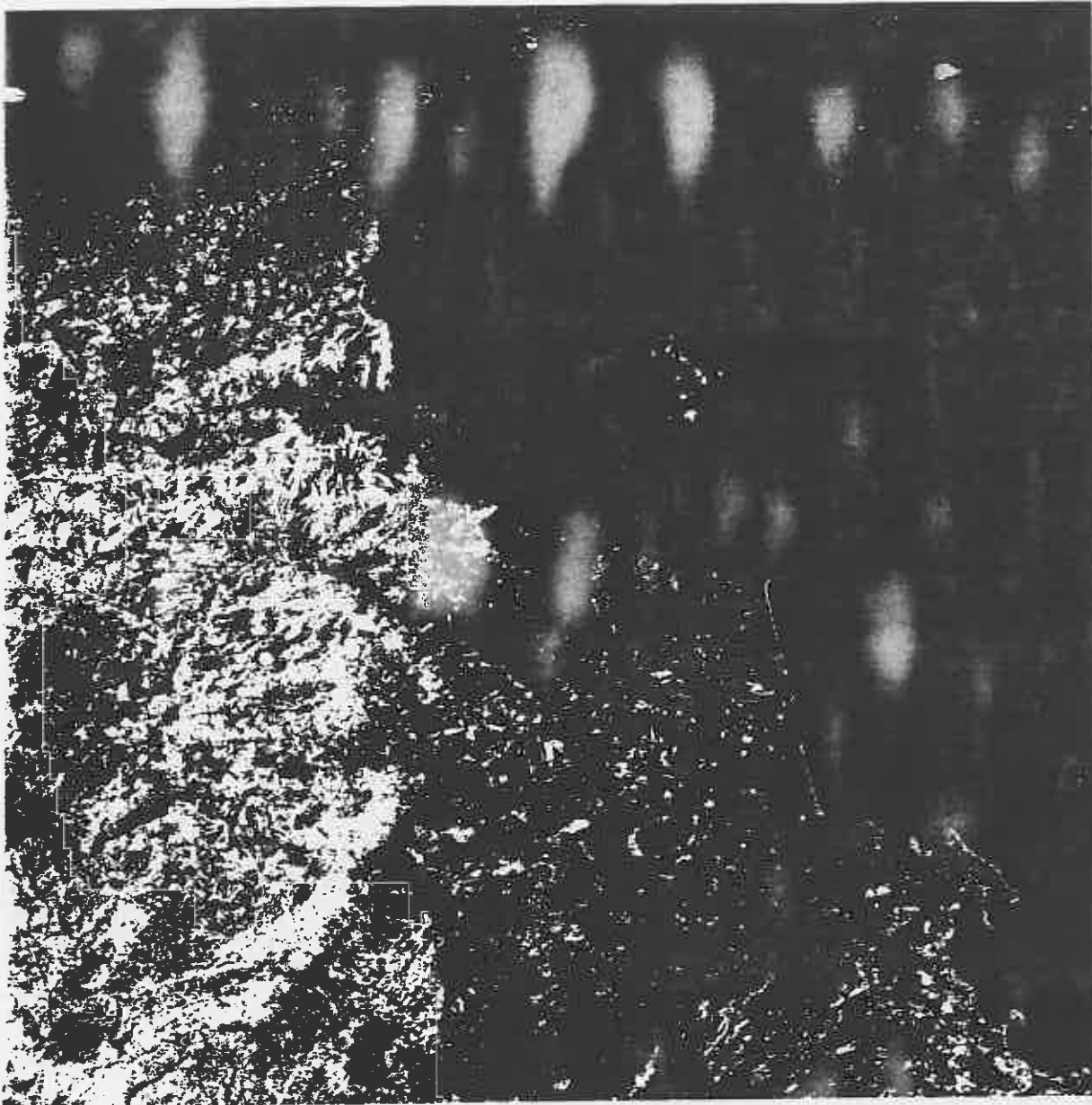
La crescita demografica ed edilizia non si è accompagnata ad una trasformazione delle economie locali preesistenti, a valenza prevalentemente agricola ed artigianale. I nuovi residenti continuano a svolgere la propria attività nel capoluogo, generando forti fenomeni di pendolarismo che determinano considerevoli flussi di traffico, se si considera che le infrastrutture viarie sono rimaste sostanzialmente immutate. Una eccezione a questo processo di decentramento residenziale è l'asse di espansione in direzione di Misterbianco verso ovest, dove a fronte di una notevole crescita delle attività commerciali all'ingrosso, in trasferimento dal centro storico di Catania, si manifesta un'intensa localizzazione delle attività produttive.

La popolazione che risiede in questi comuni di prima corona rappresenta più di un terzo del totale appartenente a tutta la corona.

Si configura così un sistema policentrico ed articolato, nel quale le attività industriali sono principalmente localizzate lungo la costa meridionale, mentre le attività turistiche si sviluppano con una certa intensità e qualità lungo le pendici dell'Etna, in particolare nelle parti orientali, sia lungo la costa che alle alte quote del vulcano.

58. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Catania. Al decremento della zona centrale dell'area metropolitana, corrispondente al territorio del Comune di Catania ed a quello del tradizionale polo industriale di Paternò, in calo nel decennio, fa riscontro un forte incremento nei comuni di costa addossati alla formazione montuosa dell'Etna, lungo la direttrice Acireale-Paternò; in alcuni di tali Comuni la dinamica demografica supera l'80% nel decennio. All'interno della crescita demografica dell'area, nel ventennio il numero di abitanti del resto della Provincia passa dal 57% al 68% del totale.





59/60. Catania - immagini da satellite riprese alle due date del 12.7.1983 e del 10.07.1995. Il terreno particolarmente pietroso e sterile - la cosiddetta sciara - in tutta la parte sinistra dell'immagine restituisce una risposta tale da far sembrare la zona edificata. In realtà i maggiori processi insediativi si sono manifestati lungo le falde meridionali dell'Etna, sia sul lato mare che verso la piana del fiume Simeto. In particolare, subito a nord della pista dell'aeroporto Fontanarossa di Catania è visibile la massiva presenza insediativa del quartiere di Librino, mentre a sud della pista si legge la struttura insediativa della zona industriale.

Cagliari

Profilo territoriale di un'area metropolitana

Nella cintura cagliaritana sono compresi 8 comuni. In questa area, al censimento del 1991, risultavano residenti circa 386.000 persone, corrispondenti alla metà esatta della popolazione di tutta la provincia e a poco meno di un quarto della popolazione della Sardegna. Si tratta indubbiamente della più grossa concentrazione demografica dell'isola, l'unica, quindi, che presenti caratteristiche di poli di livello gerarchico regionale. In essa al 1991 era collocata oltre la metà delle unità locali complessivamente esistenti in provincia, ed una percentuale ancor più significativa degli addetti, con una straordinaria concentrazione delle attività di servizio alla popolazione e alle imprese.

Nell'ultimo ventennio il peso complessivo dell'area e dei nuovi centri che sono progressivamente entrati a far parte di questo impianto "metropolitano" - sia in termini di popolazione che di attività - è andato crescendo: nel 1971 gli abitanti rappresentavano il 54% di quelli della provincia; nel 1991 oltre il 57%.

Articolazione delle dinamiche demografiche

Se è dunque lecito assumere metaforicamente la popolazione come indicatore di densità, allora i 17

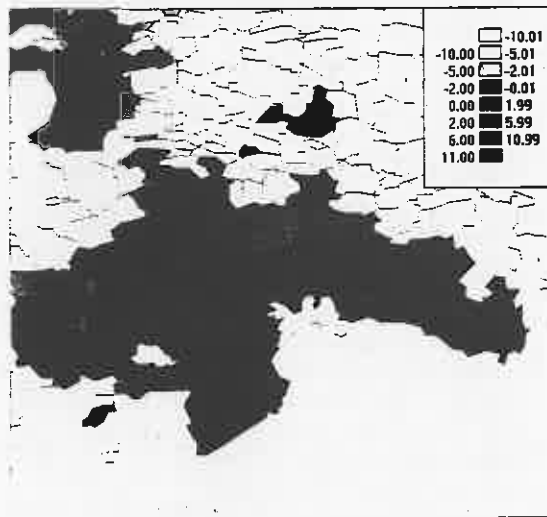
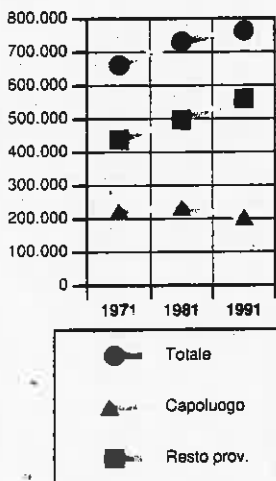
ab/ha di Cagliari sono sì incommensurabili con i corrispondenti valori del suo hinterland - 1 ab/ha per la provincia e 2,9 per il comprensorio - ma sono anche rivelatori di grandi vuoti urbani in un territorio ormai integralmente urbanizzato. Ciò deriva da un processo di formazione di tessuti urbani per saldatura dei borghi della cintura del capoluogo. Questi centri subalterni, che hanno visto le loro espansioni aggregarsi progressivamente lungo i "tiranti" di collegamento con il capoluogo, ne risultano però sempre in qualche misura separati dai due compendi delle aree umide posti ad oriente e ad occidente della città.

I dati sui movimenti della popolazione suggeriscono in primo luogo una conferma del fatto che la questione dell'area metropolitana di Cagliari riguarda l'assetto dell'intero territorio regionale. Il peso demografico dell'insieme dei comuni che possiamo convenzionalmente considerare come l'"area vasta" di influenza del capoluogo (e che possiamo far coincidere con il territorio dell'organismo comprensoriale di Cagliari allargato ai comuni di Burcei, Pula e Ussana) tra il 1961 e il 1971 era già passato da 1/5 a 1/4 del totale della popolazione regionale e tale aliquota risulta poi stabile nel ventennio successivo. Questo può sicuramente ritenersi un indice significativo dell'importanza del ruolo che il sistema di attività, di servizi e di relazioni di tipo "urbano" che nascono da quest'area svolge nei confronti delle zone interne della regione (in particolare delle province di Nuoro e Oristano).

L'area vasta, a sua volta, presenta al suo interno una forte polarizzazione. Il rango demografico dei comuni maggiori non è paragonabile con quello dei centri più piccoli; e questo vale in particolare per il caso di Quartu S. Elena, che assume chiaramente la funzione di un vero e proprio secondo capoluogo per l'intero sistema. I fenomeni più rilevanti dell'ultimo decennio intercensuario sono da un lato il significativo calo demografico del capoluogo, e dall'altro una accentuazione della sua funzione di polo per quanto riguarda il complesso degli altri centri. Fra il 1981 e il 1991 Cagliari ha perso circa 16.000 abitanti; il suo peso relativo all'interno dell'area è parallelamente diminuito di circa sette punti percentuali.

La velocissima crescita della popolazione di

61. Variazione della popolazione tra il 1981 e il 1991 nell'area di Cagliari.
Attorno al capoluogo, in forte calo demografico, la corona presenta una crescita accentuatissima, con tassi di crescita anche superiori al 40% nel decennio; la Provincia escluso il capoluogo raggiunge nel decennio una crescita di oltre 65.000 abitanti, pari ad oltre il 13%. All'interno della crescita demografica dell'area, nel ventennio il numero di abitanti del resto della Provincia passa dal 66% al 73% del totale.



Quartu, con un tasso del 40% nel complesso del decennio, compensa abbondantemente da sola il calo demografico del capoluogo.

Lo sviluppo economico ed abitativo

I caratteri distintivi della realtà metropolitana di Cagliari sono ancora fortemente segnati da quel processo di "crescita senza sviluppo" così frequente nelle città del meridione d'Italia. Nonostante alcuni recenti elementi di novità, permangono la scarsa penetrazione capillare delle imprese, lo storico insuccesso delle ipotesi di sviluppo indotto da grandi concentrazioni industriali, il ridotto apporto di tecnologie innovative, la sostanziale assenza di un indotto turistico, la compresenza di aree deboli e nodi di forte congestione.

I paesi della corona si riversano nella città di Cagliari, in quanto luogo di lavoro, già dagli anni ottanta con un incremento costante fino ad oggi. Viceversa il capoluogo ha riversato nei paesi della corona un alto carico residenziale senza decentrare un solo servizio.

Un altro elemento caratteristico è senz'altro quello di un basso effetto urbano, che ha portato al raggiungimento di elevati livelli di congestione pur in presenza di densità relativamente basse, e contemporaneamente ad un elevatissimo consumo di territorio, con la formazione di una indifferenziata periferia di oltre tremila ettari nel periodo tra il 1975 e il 1990.

Tendenze attuali e prospettive future

La città ha sinora espresso in concreto una marcata preferenza ad espandere i suoi ambiti d'uso occupando i vastissimi margini ambientali all'intorno ed interpretandoli come puri "vuoti", come assenza di costruito, piuttosto che esplorare la strada del recupero dell'esistente. Lo attestano, oltre che la costruzione della periferia nord sul paesaggio agrario storico, l'uso delle zone umide (la più preziosa risorsa ambientale dell'area) come recanato dei reflui industriali ad ovest e di quelli urbani ad est.

Questa tendenza a rilanciare lo sviluppo quantitativo utilizzando i paesaggi naturali e agrari come riserva è ribadita dalla persistente attenzione all'infrastrutturazione della direttrice nord-sud (quella degli assi litoraneo e mediano, nonché delle nuove concentrazioni direzionali verso Sestu) a scapito di

un potenziale asse est-ovest, il solo capace di ricucire la corona orientale.

Tale tendenza appare seriamente pregiudizievole per una corretta gestione dell'ipotesi di area metropolitana "intermedia": quella cioè coincidente con l'ambito amministrativo comprensoriale, che rischia di configurarsi come un salto nel vuoto in cui l'area metropolitana si proietta, rinunciando ad elevare la vivibilità al suo interno e assorbendo il territorio circostante come base di una nuova periferia a vantaggio della rendita fondiaria.

Alcune interpretazioni recenti

Dai centri alla rete urbana, dalla città compatta alla città diffusa

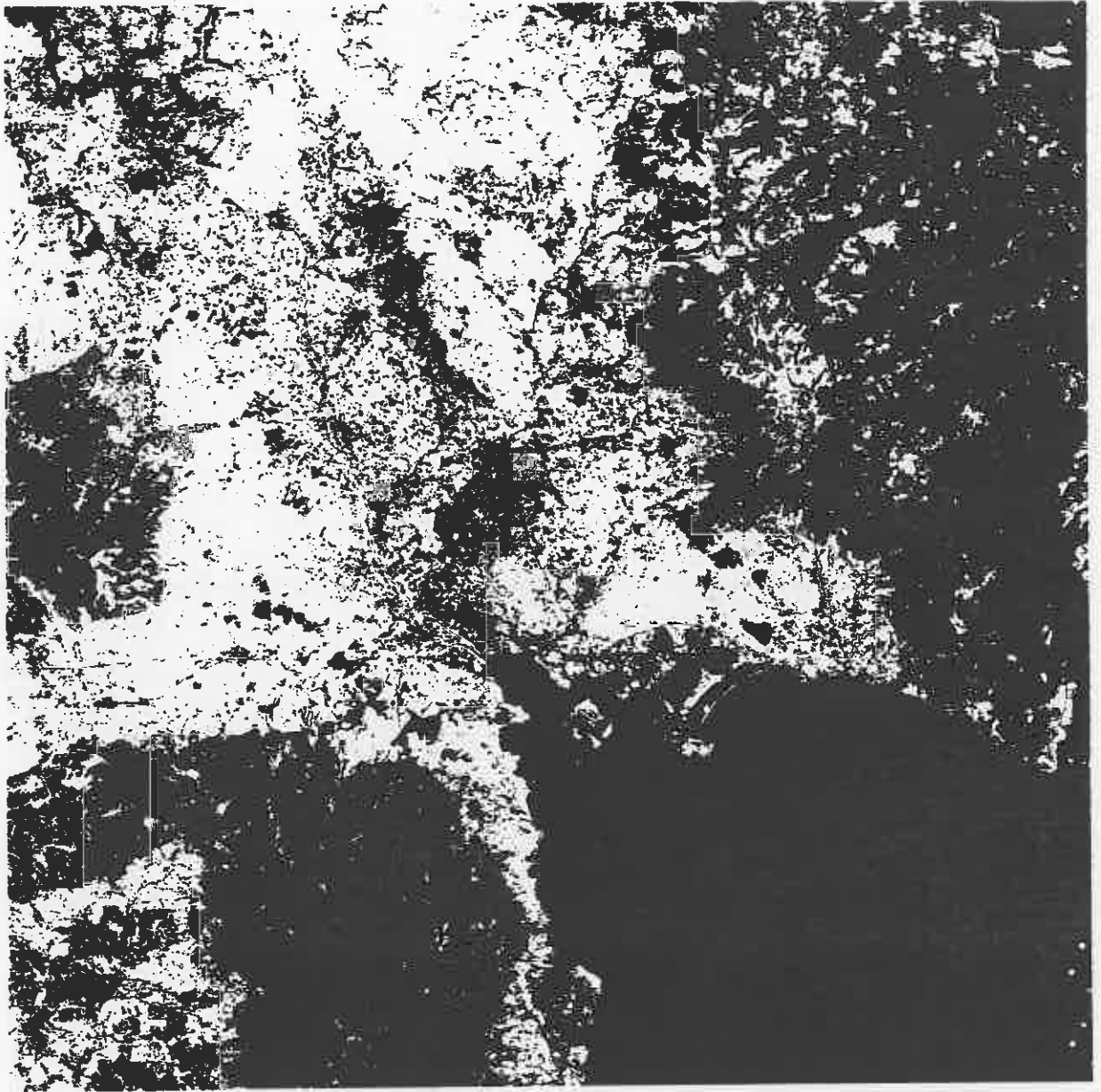
Fin dagli anni cinquanta il fenomeno urbano in Italia poteva essere adeguatamente rappresentato su una carta con cerchi di varia dimensione: il gran numero di questi restituiva l'immagine tradizionale del "paese delle cento città". Già negli anni sessanta e settanta questa rappresentazione si rivela tuttavia insufficiente: come nell'ottocento le città erano uscite dalla cinta delle mura, così ora tendono ad uscire dai confini comunali, dando luogo a conurbazioni, aree metropolitane, sistemi territoriali urbani. Da puntiforme il fenomeno urbano diventa areale: gli studi sui dati del censimento del 1981 individuavano 39 di queste "città estese", comprendenti circa 1.500 comuni, con una superficie pari a quasi il 12% del territorio italiano e una popolazione di circa 30 milioni di abitanti.

Le aree urbane e metropolitane così individuate si presentavano al 1981 come areali compatti, disposti a corona attorno alle grandi città o a nastro lungo grandi assi di comunicazione per lo più costieri. Ma in alcune regioni (Lombardia e Veneto) queste aree tendevano già a fondersi tra loro, prefigurando zone urbane di dimensione regionale.

Nel corso degli anni ottanta e novanta quest'ultima tendenza si manifesta in molte regioni. Alla "città estesa" per corone compatte si affianca così un'urbanizzazione reticolare diffusa, che assume la denominazione di "città diffusa".

La città diffusa tende a coincidere con le aree di

62. Cagliari.
*Visibile la tradizionale
crescita lungo le direttrici
per Oristano a nord e
Iglesias e Quartu S. Elena
ad ovest, a cui si
accompagna la crescita
dei comuni del quadrante
nord-est.*



maggior dinamismo demografico. Essa è, per così dire, l'erede della "contro-urbanizzazione" che, a partire dagli anni settanta sembrava configurare un decentramento generalizzato della popolazione su vaste parti del territorio. I dati più recenti fanno invece apparire il fenomeno sotto due forme principali: come ulteriore dilatazione a corona delle maggiori aree urbane metropolitane, e come espansione zonale della "città diffusa". In entrambi i casi il fenomeno si presenta come un processo di "densificazione" di certe aree: in un certo senso quindi una concentrazione (a scala nazionale e regionale) deconcentrata (a scala locale) rispetto alle maggiori polarità urbane.

Utilizzando la dinamica demografica come indicatore territoriale sintetico delle tendenze insediative, all'inizio degli anni novanta si delineano le situazioni di seguito descritte:

Aree forti integrate

- grandi aree metropolitane monocentriche, compatte in consolidamento e in dilatazione, dilatazione molto accentuata nei casi di Torino, Milano, Bologna e Firenze, e, seppure in maniera meno compatta, nei casi delle corone esterne di Roma e Napoli;

- sistemi territoriali policentrici: fasce pedemontane del Piemonte, della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia, sistema toscano settentrionale, sistema medio-pugliese-materano; in questi sistemi si localizzano spesso i sistemi dei "distretti industriali" più dinamici del paese;

- sviluppi assiali lungo grandi direttrici di traffico, conurbazioni lineari e importanti distretti turistici interclusi: conurbazioni costiere (alto-tirrenica e medio-adriatica), assi vallivi transalpini (valli di Susa e d'Aosta, Valtellina, Adige), assi peninsulari interni (Firenze-Roma, Roma-Caserta e, in formazione, Napoli-Bari e Salerno-Cosenza).

Isole di sviluppo

- sviluppi litoranei per lo più discontinui corrispondenti all'uso turistico delle coste (Sardegna settentrionale);

- sistemi urbani nucleari o policentrici all'interno delle aree deboli; tipici del Mezzogiorno sia costiero (come Oristano, Agrigento, Siracusa, Iccese) sia di

aree interne (come Caltanissetta, Cosenza, Potenza, Campobasso, L'Aquila).

Aree deboli

- aree di stagnazione o declino demografico, ma valorizzate sotto altri aspetti (agricoltura intensiva; turismo diffuso, riserve naturali);

- aree in declino demografico e di marginalità economica: in buona parte localizzate nel mezzogiorno, escludendo di regola le fasce costiere e le aree ascrivibili alla situazione precedente.

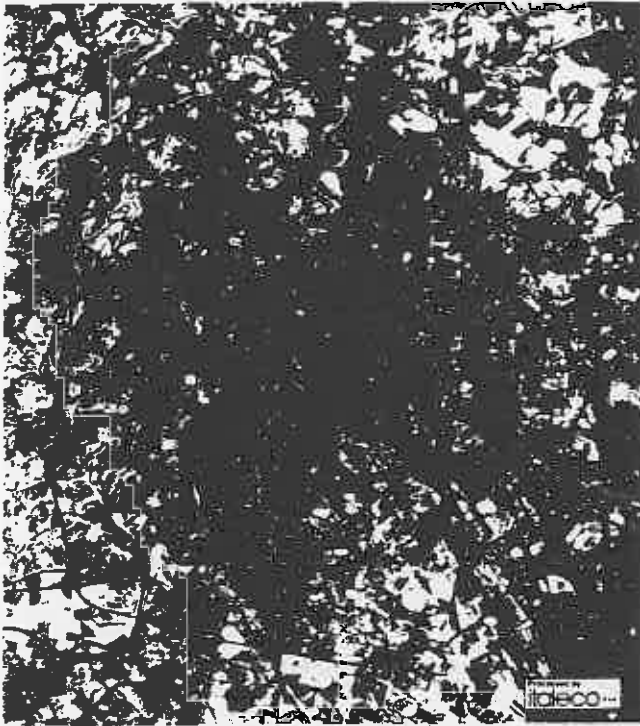
La geografia delle variazioni demografiche più recenti rivela la contemporanea presenza di diverse dinamiche espansive.

La "periurbanizzazione" consiste nella continuazione o ripresa della polarizzazione urbana, che però ora si manifesta come progressiva dilatazione delle corone esterne e delle propaggini radiali dei sistemi urbani, con tendenziale riduzione dei residui dei nuclei centrali. Un fenomeno che si osserva pressoché ovunque, anche se nel nord e in parte del centro i campi di polarizzazione si sovrappongono e si giustappongono ad espansioni reticolari non polarizzate, che corrispondono alle vaste zone urbanizzate della città diffusa.

Nel meridione e nelle isole la nuova polarizzazione urbana si presenta invece più discontinua, mentre il declino demografico dei nuclei centrali è per ora limitato alle città maggiori. Si hanno così tre modi di crescita: la periurbanizzazione, la diffusione reticolare e la sovrapposizione delle due.

La semplice periurbanizzazione può essere interpretata come la situazione più debole di sviluppo, in cui la crescita dipende soltanto dalle funzioni di servizio entro un contesto relativamente povero sia di servizi che di attività produttive. La diffusione reticolare è tipica dei tessuti insediativi misti, residenziali e produttivi, derivanti sia da dinamiche endogene del tipo "distretto industriale", sia da decentramento metropolitano a lungo raggio. Dove questi due tipi si sommano abbiamo le aree metropolitane (monocentriche o policentriche), cioè contesti territoriali favorevoli allo sviluppo dei livelli manifatturieri e terziari più avanzati.

Queste grandi tipologie offrono solo un primo inquadramento schematico all'interno del quale si

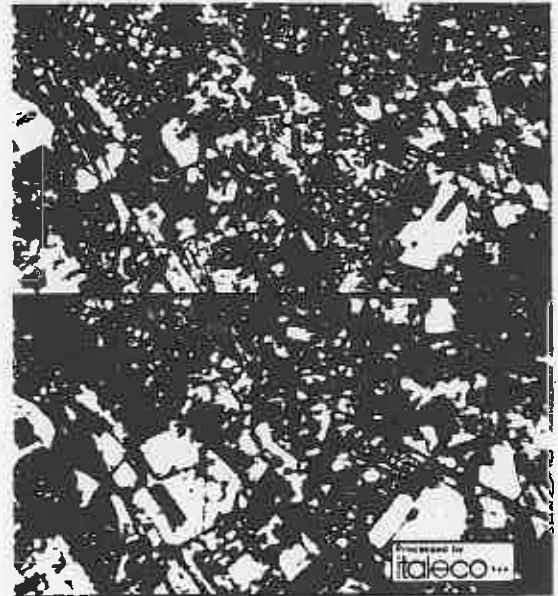


63. Su una parte dell'area romana sono stati elaborati dati raccolti dal Satellite Landsat, per analizzare le trasformazioni degli insediamenti entro un periodo di circa un decennio. I cambiamenti evidenziati nella applicazione comprendono i nuovi edifici, gli insediamenti industriali, commerciali, turistici e sportivi, i parcheggi, le ferrovie, le strade, i ponti, le discariche e le cave.

La metodologia applicata si basa sulla selezione di quattro frames: le immagini vengono scelte selezionando una coppia di immagini, una primaverile ed una estiva, per ciascuno dei due anni di riferimento in questo caso il 1986 e il 1995. Tutte le immagini vengono sottoposte a processo di correzione per l'inquadratura nel sistema di riferimento UTM. Questa operazione consente di registrare tra loro le immagini, mettendo a disposizione, per ciascun pixel, un vettore multitemporale di 28 informazioni spettrali. Tenendo conto dell'obiettivo dell'applicazione, si è provveduto a restringere l'impiego delle informazioni spettrali alle sole bande TM3, TM4, TM5 e si è proceduto al calcolo delle aree verdi nelle coppie degli anni di riferimento. La differenza delle aree verdi, tra la situazione del primo ed ultimo anno di riferimento, ha individuato una serie di aree di probabile urbanizzazione; mediante una successiva applicazione di tecniche, si procede al calcolo delle aree realmente interessate da processi di urbanizzazione.

Nelle immagini elaborate, non sono evidenziate le aree trasformate con superfici inferiori a due ettari.

L'immagine in alto (immagine Landsat TM) è relativa al territorio di Roma al 1995; nella immagine in alto a destra sono evidenziati i nuovi insediamenti umani rilevati a Roma tra il 1986 e il 1995, tramite l'elaborazione di quattro immagini Landsat TM. Nella immagine a fianco l'area urbana situata a sud-est di Roma: insediamenti urbani posti a confronto tra il 1986, in alto, e il 1995, in basso.



colloca una sensibile varietà di processi e situazioni. Sul piano metodologico va tuttavia sottolineato l'affievolirsi del rapporto tra la forma-dimensione e la funzione dell'urbanizzato. Infatti mentre le funzioni di livello superiore coincidono sempre con i centri metropolitani, le funzioni di medio livello tendono a distribuirsi a rete sul territorio, producendo una forte crescita della mobilità. Così la qualificazione funzionale degli insediamenti dipende sempre meno dalla loro dimensione e dalla vicinanza a un determinato centro metropolitano, mentre l'accesso alle reti e la specificità ambientale diventano in molti casi decisivi.

La città reticolare diffusa appare quindi caotica e rappresenta una minaccia per gli spazi aperti, comportando un aumento dei costi infrastrutturali ed energetici e degli inquinamenti.

Il territorio non può dunque più essere pensato come uno spazio omogeneo, strutturato da gradienti continui centro-periferia; né le città possono essere pensate come sistemi locali chiusi e internamente coesi. L'immagine è invece quella di un territorio reso discontinuo dal sovrapporsi di tante reti, in cui le città si presentano come nodi di interconnessione.

La pianificazione territoriale si caratterizza sempre più come intervento negoziale, che si propone di trasformare il territorio a partire dalle "mappe cognitive" dei diversi soggetti (individuali e collettivi), dei loro diversi campi di azione, delle loro identità. Questo trova corrispondenza nelle più recenti teorie della società e dell'economia post-industriale, che tendono a riconoscere la relativa autonomia dei sistemi locali, sia territoriali che non, che si esplica nella capacità di dare risposte localmente diversificate a stimoli globali di per sé indifferenziati.

Tipologie territoriali e crescita edilizia

L'analisi delle relazioni tra "forme di vita" (individuate da variabili demografiche e socio-economiche) e processi di "sviluppo edilizio" (limitati al settore abitativo) consente una rappresentazione della situazione territoriale articolata in un insieme circoscritto di tipi. Si tratta in parte di centri o poli urbani con connotati peculiari, ma anche, e per una parte sempre più rilevante nel tempo, di "campi territoriali", sedi di processi diffusi.

In tal senso, nell'Italia centro-settentrionale emerge un insieme di città terziarie mature che rappresentano l'esito ormai consolidato di processi (avvii da tempo) di deindustrializzazione e terziarizzazione più o meno qualificata. E' possibile distinguere anche un insieme di nodi di sistemi reticolari (inseriti in forme insediative a maglia più larga, con minori effetti di polarizzazione), nei quali lo sviluppo terziario è associato a una base produttiva ancora piuttosto consistente.

Nell'Italia meridionale emerge invece la condizione tipica della sovraurbanizzazione: un insieme di centri urbani di dimensioni medio-grandi, con una base produttiva più debole e un terziario meno qualificato, rispetto ai modelli precedenti, con un sovradimensionamento della pubblica amministrazione e dei servizi banali.

Differenze evidenti si manifestano anche tra le grandi aree metropolitane.

L'hinterland milanese, per esempio, presenta nello stesso tempo una forte crescita del terziario avanzato e una base di attività industriali che, nonostante una cospicua riduzione, ha ancora una solida struttura.

L'area metropolitana romana, e ancor più quella napoletana, presentano, invece, una struttura economica più vicina al modello della sovraurbanizzazione e una base demografica sensibilmente diversa per classi di età della popolazione e composizione dei nuclei.

Ma i fenomeni forse più interessanti riguardano i "campi territoriali" emergenti.

Nel meridione si tratta di declinazioni di un modello "a base rurale", che può assumere forme più aperte e dinamiche (con una migliore dotazione di funzioni diversificate), oppure mature (situazioni di relativa stasi, nelle aree interne di alcune regioni), o ancora può mostrare una debole economia dipendente (per la più limitata diffusione della piccola proprietà e del lavoro autonomo, la presenza più cospicua di popolazione giovane). Le prime forme sono diffuse (con pesi diversi) in tutte le regioni del mezzogiorno, le seconde appaiono tipiche delle aree interne di Puglia, Molise, Campania e Sardegna, le terze più problematiche, concernono soprattutto vaste aree della Sicilia e della Calabria.

Emergono in questo quadro anche alcune aree

rurali-industriali, che appaiono consolidate intorno ad alcuni poli tradizionali: la struttura economica presenta un profilo (aggregato) non dissimile da quello dei nodi dei sistemi reticolari del centro-nord, ma carente di attività terziarie qualificate, sostituite da più tradizionali attività agricole.

Nell'Italia centro-settentrionale, a parte alcune aree del tipo rurale-industriale, che restano al margine dei processi più intensi di innovazione-trasformazione (pur presentando una struttura più solida che nel meridione), emergono tre tipi di situazioni contraddistinte da forme insediative diffuse: due varianti di "campagna urbanizzata" (l'una più dinamica, l'altra più tradizionale), che rappresentano l'esito di processi di graduale "densificazione" in aree investite da fenomeni di sviluppo ampiamente endogeni; e una forma più dinamica di "città diffusa" che rappresenta l'esito di processi di diversa natura in parte esogeni (dispersione dei centri urbani consolidati) e in parte endogeni, dovuti a dinamiche di valorizzazione locale. I profili socio-economici mostrano sempre una base produttiva cospicua, con una dotazione di servizi alle imprese e di terziario qualificato in via di espansione.

E' possibile collocare in questa tipologia i "distretti industriali" e alcune aree dell'Italia centro-settentrionale. Il modello della "città diffusa" si manifesta in diversi contesti di Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli, Emilia e Toscana.

Il modello più evoluto di "campagna urbanizzata" è tipico di parti rilevanti di Marche, Toscana, Veneto, Friuli, Trentino, mentre quello più tradizionale è diffuso non solo in queste regioni, ma anche in Umbria, Abruzzo e Lazio. Il quadro di riferimento è completato da forme emergenti di conurbazione costiera, in Liguria e nell'Adriatico, che presentano profili economici non dissimili da quelli tipici dei "nodi di sistemi reticolari" ma con processi di deindustrializzazione in atto, a cui non corrisponde un'adeguata riqualificazione terziaria. Restano infine da considerare gli ambiti tradizionali dell'economia turistica che presentano una struttura relativamente omogenea nelle diverse parti d'Italia.

L'evoluzione dei processi di edificazione nei differenti contesti mostra come i tempi e l'entità dello sviluppo edilizio siano sensibilmente diversi.

Nelle città terziarie mature, che hanno subito un intenso sviluppo fino agli anni sessanta, è minima la quota del patrimonio edilizio edificato negli ultimi venti anni (12-17%) e tale quota appare relativamente modesta (dell'ordine del 25%) anche nei "nodi dei sistemi reticolari", nelle conurbazioni costiere e nelle aree marginali del centro-nord; di poco superiore (28-30% intorno alla media nazionale) nelle aree "rurali" del meridione, più "mature" o "dipendenti", e anche nella "campagna urbanizzata" più tradizionale del centro-nord.

Nei contesti della "città diffusa" o della "campagna urbanizzata" e più dinamica, invece, circa un alloggio su tre è stato costruito negli ultimi venti anni, ed emerge una tendenza crescente nell'ultimo decennio. Quote analoghe è possibile rilevare anche nel meridione, nei paesaggi "rurali" a struttura economica diversificata e nei contesti della sovraurbanizzazione, ma solo in questo ultimo caso lo sviluppo è rilevante anche negli anni ottanta (13%). Nelle tre maggiori aree metropolitane la quota di edificato degli ultimi due decenni è poco superiore (36-38%), ma con una crescita intensa anche negli anni più recenti, a seguito di un'espansione regolare nei periodi precedenti nei casi di Napoli e Roma e di un forte sviluppo concentrato negli anni sessanta nel caso milanese. La quota più alta di edificazioni recenti si registra nelle aree "rurali-industriali" del mezzogiorno, dove il 42% del patrimonio abitativo risulta edificato tra il 1971 e 1991.

Lo sviluppo edilizio residenziale appare dunque superiore alla media, nell'ultimo decennio, in ogni contesto nel quale è in atto una conversione rilevante della struttura economica (che ha implicazioni anche sulla stratificazione sociale). Questo accade nella periferia metropolitana milanese, dove ad un processo di deindustrializzazione molto intenso corrisponde un incremento assai elevato del terziario avanzato, e accade nelle aree della "città diffusa" e della "campagna urbanizzata" più dinamica, dove le tendenze sono analoghe, anche se in misura ridotta. E qualcosa di simile accade anche nei paesaggi "rurali-industriali" più dinamici del meridione, dove la conversione interessa tutto il settore agricolo, la base produttiva è pressoché costante, il terziario cresce in tutte le sue forme.

Esistono ovviamente alcune eccezioni. Da un lato è

possibile riconoscere ambiti soggetti a rilevanti trasformazioni sociali, a cui non corrispondono modificazioni fisiche evidenti: è il caso ad esempio delle "città terziarie mature", tuttora investite da consistenti processi di deindustrializzazione che, nelle attuali condizioni di saturazione, si traducono spesso in processi di riuso degli spazi edificati più che in nuova urbanizzazione.

Dall'altro lato, viceversa, vi è il caso delle aree metropolitane o sovraurbanizzate del mezzogiorno, o di alcuni paesaggi rurali meridionali, che continuano a presentare processi di crescita edilizia cospicui, o comunque rilevanti, pur in assenza di trasformazioni significative della struttura economico-sociale, che resta relativamente debole.

La ricerca di nuovi significati

Seppure con la cautela imposta dalla scarsità di riscontri e di verifiche empiriche offerte dalla ricerca, appare condivisibile l'ipotesi che molte città italiane stiano conoscendo una fase di ristrutturazione destinata ad alterarne profondamente strutture e modi di funzionamento.

La ristrutturazione interessa le aree metropolitane consolidate, ma anche i territori più decentrati dove i tradizionali rapporti tra insediamenti urbani e campagna sono andati dissolvendosi per generare campi urbani continui, la "città diffusa", che inducono a ridefinire il senso e la natura stessa della città contemporanea.

Il nuovo non emerge tanto dalla redistribuzione su area vasta di funzioni proprie della città tradizionale, né dalla dilatazione di scala della città fisica come spazio densamente costruito e densamente interattivo, che sono in definitiva processi già conosciuti nella evoluzione della città moderna. Il nuovo emerge dal trasformarsi di alcuni attributi sostanziali della città e cioè l'indebolimento delle gerarchie di prossimità spaziale, la migrazione instabile e disseminata delle funzioni di centralità, la smaterializzazione della esperienza del luogo, la modificazione stessa del senso dello spazio: non più "luogo dello stare", ma piuttosto incrocio di mobilità, di pratiche di uso differenti che intersecano in tempi diversi i molteplici fruitori della città.

La nuova città che si sta delineando non si sostituisce semplicemente a quella del passato ma si

mescola e si interseca all'interno di un processo di intrusione selettiva di nuovi materiali urbani e nuove pratiche di uso dello spazio, che ha il potere non solo di oltrepassare le scene tradizionali ma anche di rielaborarle come intersezioni di una nuova griglia globale di relazioni temporali e spaziali.

Accade così che un centro storico si trovi inaspettatamente ad essere usato come periferia del nuovo, inserito in una nuova trama di percorrenze che lo rendono solo parte di una centralità diffusa, o che i rapporti tra edifici, spazi aperti e strade delle nuove periferie si modifichino generando nuovi contesti.

La costruzione della città diffusa, comunque, si appoggia necessariamente sulla disponibilità di un reticolo viario capillare, ragione determinante della massima utilizzazione individuale del capitale fisso rappresentato dalle infrastrutture.

In questo senso sono particolarmente predisposti i territori sottoposti nel tempo ad un'opera pervasiva di colonizzazione e di strutturazione artificiale dell'ambiente, come le campagne organizzate dal sistema delle cascine e da quello delle fattorie che hanno generato le precondizioni propizie per l'industrializzazione diffusa.

Dunque non c'è da stupirsi se il paesaggio della città diffusa ricorre con maggiore frequenza nella pianura veneta e padana, e - seppure con modalità diverse - nella piana centrale toscana, nelle coste marchigiane e in quelle abruzzesi. Mentre è praticamente assente nel mezzogiorno, dove meno intenso è stato nei secoli scorsi il processo di costruzione del territorio non urbano.

E' opportuno comunque distinguere da una parte il caso dei territori conformati dalla rete minuta dei centri minori, e delle infrastrutture ereditate dalla trasformazione agraria dei secoli, dall'altra le aree metropolitane consolidate, dove si stanno producendo significative mutazioni delle forme insediative e dei modi di funzionamento dello spazio urbano.

Recenti studi sull'area milanese e quelli in corso sull'area romana dimostrano come ormai l'immagine della metropoli monocentrica debba essere riconsiderata alla luce degli imponenti processi di riarticolazione degli assetti infraregionali.

La città consolidata ha smesso di crescere, mentre

la dispersione delle funzioni residenziali ha dato vita ad una intensa urbanizzazione della campagna e dei territori circostanti. La rete dei centri minori si è trovata così in poco tempo ad assumere ruoli inediti, fungendo prima da appoggio alla localizzazione di nuove residenze monofamiliari, poi da centro di servizio, e poi ancora diventando in alcuni casi un "enclave" obsoleta in un campo urbano continuo che tende a sradicare le particolarità e le identità locali.

Seppure con molta prudenza per la diversità delle situazioni locali, si può ipotizzare che la trasformazione delle aree metropolitane più mature sta attraversando le fasi tipiche che contraddistinguono la formazione della città diffusa: prima la espulsione delle residenze, poi la rilocalizzazione esterna delle attività commerciali di grande scala, e infine il decentramento delle attività terziarie pubbliche e private. Le urbanizzazioni esterne alla città diventano a tutti gli effetti città anch'esse, ma con forme insediative specifiche e non derivate dalla città compatta.

Peraltro - e questo è l'aspetto veramente innovativo - le nuove formazioni insediative non sono più organizzate soltanto nel rapporto di dipendenza gerarchica con il centro consolidato, ma si organizzano in nuovi ambienti insediativi, esito di crescenti interazioni tra sfere locali e sfere globali, regionali, nazionali e internazionali. Sono ambienti insediativi che appaiono come esito di un processo di crescente omologazione dei caratteri urbani; e tuttavia molti di loro esprimono significative diversificazioni in ragione delle specifiche morfologie fisiche e sociali, nonché delle particolari sedimentazioni storiche attraverso cui sono state conformati.

Nella attuale modificazione degli assetti urbani e territoriali gli spazi connessi alle grandi reti infrastrutturali stanno acquistando una importanza crescente.

Il processo non è nuovo. Da sempre le reti viarie e ferroviarie hanno esercitato un ruolo decisivo nella strutturazione delle città, orientandone direttrici di crescita e modi di funzionamento interno.

Oggi tuttavia assistiamo a qualcosa di diverso: le reti, contribuendo attivamente alla diffusione dei territori urbani, non solo agiscono nella ridefinizione degli spazi di vita dei loro abitanti e nella riarti-

colazione dei rapporti tra urbanizzazioni intensive ed estensive, di più, tendono a configurare se stesse come nuovi luoghi urbani, dando forma a inediti paesaggi e concentrazioni funzionali.

Crescita e uso del patrimonio abitativo

Scontando alcune incertezze del sistema di rilevamento, la crescita del patrimonio abitativo nel ventennio qui considerato (negli intervalli intercensuari 1971-1981 e 1981-1991) può ritenersi comunque consistente. Stando ai dati dei censimenti, il numero complessivo di alloggi si è infatti incrementato nel ventennio di quasi 7,5 milioni, al ritmo cioè di circa 446.000 alloggi per anno nel primo decennio e di 302.000 alloggi nel secondo. A titolo di riferimento, nel ventennio precedente (1951-1971), considerato a tutti gli effetti e quasi per intero un periodo di grande espansione del settore edilizio, l'incremento era stato di circa 5,8 milioni di alloggi (in media 289.000 l'anno).

Oltre a considerare la probabile sovrastima del dato di censimento 1981 (ovvero l'inclusione nello stesso di alloggi già esistenti al 1971 e allora non censiti), appare comunque evidente che le valutazioni correnti della vitalità del settore edilizio, relativamente ai due periodi, sono ampiamente influenzate dalle generali condizioni che le caratterizzano. Nel primo la gran parte della produzione di alloggi era concentrata nelle aree urbane, destinata a soddisfare i bisogni primari e rapidamente collocata sul mercato; nel secondo questi aspetti risultano meno evidenti: la produzione è dispersa in ampi territori suburbani e non urbani, destinata ad usi di secondo livello (case per vacanze, sostituzioni, usi non abitativi, ecc.) ed il collocamento sul mercato generalmente più difficile.

L'incremento del patrimonio abitativo nel suo complesso è dovuto in gran parte alle nuove costruzioni, e solo in parte minore all'interscambio con settori e modalità d'uso diversi degli immobili: in positivo, con il recupero a fini abitativi di immobili non residenziali o con il ritorno all'uso abitati-

vo di alloggi già destinati ad altri usi (e quindi in precedenza non censiti come alloggi); in negativo con la demolizione o attraverso il passaggio a destinazioni d'uso non residenziali, con o senza trasformazioni fisiche (purché rilevabili e rilevate in sede di censimento). Le pratiche di accorpamento e/o suddivisione degli alloggi esistenti non appaiono invece rilevanti.

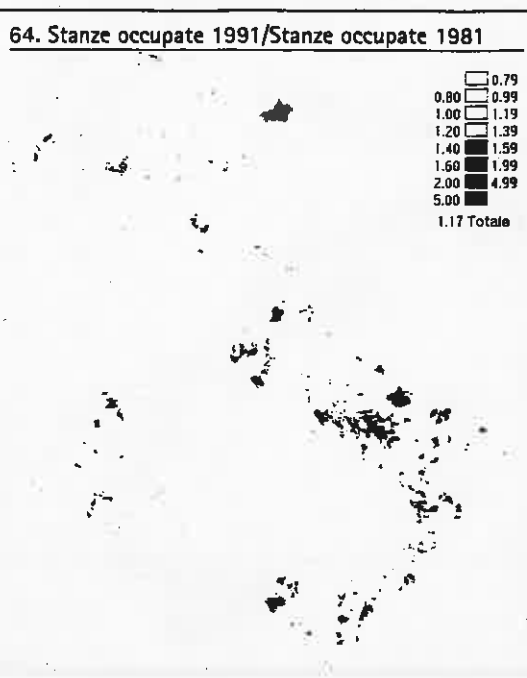
Ad un'analisi più approfondita appare in ogni caso evidente come nell'ultimo ventennio (e con modalità non dissimili anche nel decennio precedente, 1961-1971) la crescita del patrimonio abitativo nel suo insieme non presenti alcun rapporto determinato con le variazioni parallelamente intervenute nella struttura demografica. E questo sia nell'aggregato nazionale che nelle possibili disaggregazioni regionali o provinciali: il fenomeno della crescita edilizia si esprime ancora - e per la sua parte più evidente - in termini di alloggi, ma la maggior parte del fenomeno non è tuttavia spiegabile in ragione di eventuali "fabbisogni", comunque stimati.

Nell'aggregato nazionale - dove tale conclusione assume la massima evidenza - la crescita del patrimonio abitativo nel ventennio, espressa in abitazioni e rispetto al 1971, raggiunge il 43% (ed è ancora più consistente in termini di stanze, dato che la dimensione media dell'alloggio varia nel frattempo da circa 3,7 a oltre 4,3 stanze per alloggio), mentre quella della popolazione si attesta a meno del 5% e anche l'incremento del numero delle famiglie non raggiunge il 25%. La disaggregazione per regioni e per province porta naturalmente in evidenza situazioni molto differenziate, ma conferma tuttavia in maniera quasi generalizzata, pur con diversa accentuazione, gli andamenti nazionali.

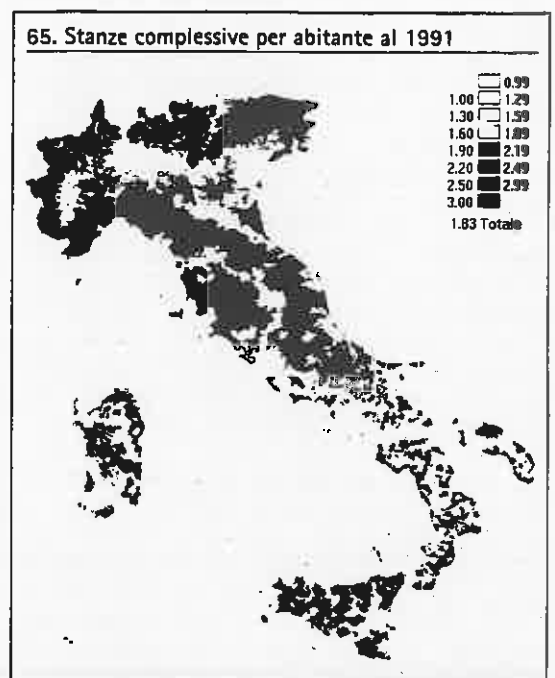
Il non occupato statistico

Tra gli elementi che contribuiscono a spiegare

64. Stanze occupate al 1991 su stanze occupate al 1981. Il rapporto tra le stanze occupate ai due censimenti permette di valutare la crescita del patrimonio edilizio effettivamente in uso abitativo. Sono in particolare visibili le aree colpite da terremoti, Belice Friuli Valnerina Irpinia, nonché le corone di alcune aree metropolitane.



65. Stanze complessive per abitante al 1991. Al nord si segnala il dato relativo al patrimonio edilizio abbandonato e sottoutilizzato nelle zone di montagna; nel sud, a fronte di un minor abbandono del patrimonio edilizio, anche a causa di una maggiore dinamica demografica, si evidenzia la grande quantità di stanze disponibili sui sistemi costieri in rapporto agli abitanti residenti, in particolare nella Calabria tirrenica, nel Salento jonico, nella Costa Smeralda (Sardegna). Fenomeno simile si ha in Liguria, sulle due riviere di Levante e di Ponente.



almeno in parte il divario tra questi andamenti, c'è il peso più che rilevante, e crescente nel tempo, del non occupato statistico.

Le abitazioni censite a vario titolo come non occupate (pur con un discreto margine di incertezza, in dipendenza delle modalità di rilevamento adottate) risultavano oltre 2,1 milioni già nel 1971, con un'incidenza sul totale di oltre il 12%, 4,4 milioni nel 1981 (incidenza sul totale pari al 20%) e 5,3 milioni nel 1991 (incidenza sul totale pari a oltre il 21%). L'incremento nel periodo è stato di quasi 3,2 milioni di unità (+ 148%), una cifra prossima alla metà dell'intero incremento del patrimonio abitativo.

Va detto che in questa categoria, oltre alla voce predominante delle case per vacanza, convergono in realtà situazioni molto diverse tra loro: gli alloggi disponibili per la vendita o l'affitto, gli alloggi temporaneamente non abitati perché in corso di ristrutturazione, le abitazioni abbandonate dai residenti (non utilizzabili o destinate ad usi diversi, tipicamente nelle aree di spopolamento), quelle tenute a

disposizione delle famiglie per futuri usi abitativi o per usi abitativi secondari (residenza temporanea per studio, lavoro, ecc.), quelle destinate ad altri usi (es. studi, uffici, attività artigianali e commerciali) ma censite ancora come abitazioni senza residenti e quindi, censuariamente, non occupate.

Le diverse componenti del non occupato assumono ovviamente un peso variabile nelle diverse aree del paese. Scontato quello delle case per vacanze in molti comuni costieri, sui laghi e in alcune località montane, ma presente anche nelle grandi città d'arte (Venezia, Roma, Firenze) e in alcuni centri storici minori (ad esempio in Umbria, in parte della Toscana e delle Marche), nonché nei comuni della campagna periurbana, entro un raggio di accessibilità corrispondente a circa un'ora di automobile, compatibilmente con la rete viaria locale. Non di rado assumono la qualifica di case per vacanza - non sempre impropriamente - le abitazioni originarie (in campagna o nei piccoli centri) delle famiglie ormai trasferitesi nelle città.

Più complesso invece trovare motivazioni per la

sottrazione all'uso abitativo primario di altra parte degli alloggi non occupati. Su questa tendenza influiscono diversi fattori. Il riservare alloggi agli usi futuri della famiglia, per esempio, trae origine dalla remunerazione degli affitti (per residenza stabile) ritenuta inadeguata, e soprattutto dalla difficoltà di rientrare in possesso dell'alloggio in caso di bisogno. La massiccia trasformazione di alloggi in studi e uffici (ponendo gli stessi nella categoria abitazioni), soprattutto in ambito urbano, è invece determinata quasi sempre dalla carenza di una offerta edilizia specifica (specie in aree centrali e semicentrali), a fronte della crescita delle attività terziarie che ha caratterizzato gli anni settanta e ottanta.

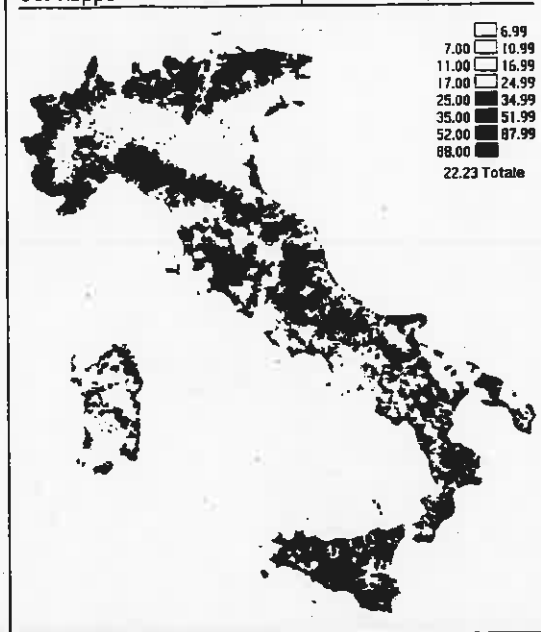
Più in generale, sembra che la disponibilità di alloggi, oltre a quello primario, abbia costituito - anzitutto per le famiglie - una sorta di riserva per bisogni non previsti, o comunque per rispondere alle esigenze indotte dalla modificazione dei costumi di vita (lavoro, tempo libero, ecc.), conseguenti a loro volta all'evoluzione del quadro sociale. Tutto ciò, ovviamente, per quella larga parte della società italiana che riteneva di aver già soddisfatto il bisogno primario dell'abitazione.

L'uso del patrimonio abitativo

Un'analisi circoscritta al solo patrimonio residenziale in uso (abitazioni e stanze occupate) contribuisce indubbiamente a ridurre i margini di incertezza nella lettura dei dati. Le abitazioni occupate censite nel 1971 erano 15,3 milioni (per 56,2 milioni di stanze), a fronte di quasi 16 milioni di famiglie e di 54,1 milioni di abitanti. Nel 1991 le abitazioni effettivamente adibite ad uso residenziale primario erano salite a 19,7 milioni (85,2 milioni di stanze), a fronte di 19,9 milioni di famiglie e di 56,8 milioni di abitanti residenti. La variazione del patrimonio in uso registra nel ventennio un incremento del 29%, se espressa in alloggi, e del 51,5% se espressa in stanze; il numero delle famiglie aumenta di poco meno del 25% e quello degli abitanti di meno del 5%.

Se dunque in termini di abitanti e stanze la crescita del patrimonio edilizio appare decisamente elevata, in termini di famiglie e alloggi essa appare - alme-

66. Rapporto tra stanze occupate e non al 1991



66. Rapporto percentuale tra stanze non occupate e stanze occupate nel 1991.

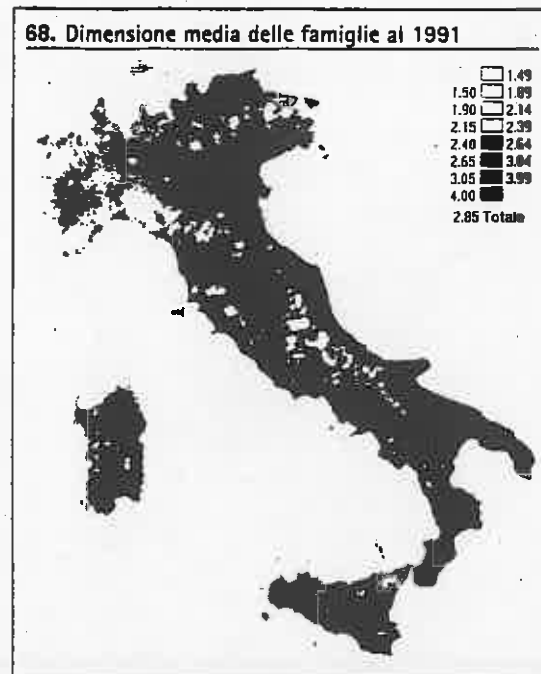
L'elaborazione rappresenta con buona approssimazione il tasso di utilizzazione del patrimonio di alloggi. Si nota l'alto numero di vani non occupati in corrispondenza delle zone interne interessate da abbandono, l'alto grado di inoccupato statistico corrispondente alle zone costiere a vocazione turistica con seconde case, l'alto tasso di utilizzazione del patrimonio edilizio in corrispondenza delle zone pianeggianti e delle aree metropolitane, nonché nelle zone con più alta accessibilità. Nella valutazione del dato va considerato che statisticamente risultano occupate le stanze degli alloggi occupati, indipendentemente dal numero di occupanti.

no nell'aggregato nazionale - pressoché congrua, e solo leggermente eccedente la formazione di nuova domanda. Il che trova motivazione se si osserva che il soggetto di "consumo" è di fatto la famiglia (anche se costituita da un solo componente), così come l'oggetto di mercato è appunto l'alloggio. L'evoluzione del rapporto sull'arco del ventennio, d'altra parte, nasconde e recupera lo squilibrio registrato dal censimento del 1981 dove, a fronte di un incremento del numero di famiglie pari al 16,6%, si registrava un incremento del numero di alloggi occupati pari solo al 14,7%, con una apparente contrazione dell'offerta reale.

La maggior crescita del patrimonio residenziale in termini di stanze nonostante una riduzione della dimensione delle famiglie (espressa dal numero dei componenti), è invece spiegabile almeno attraverso due ordini di motivi. Il primo, in linea di massima positivo, è individuabile nell'oggettivo miglioramento degli standard abitativi espresso, pur sommariamente, da un incremento delle dimensioni dell'alloggio. Questo realizza senz'altro l'incre-

67. Dimensione media delle famiglie al 1981.

68. Dimensione media delle famiglie al 1991.



mento dei redditi (in particolare la frequenza di un doppio reddito familiare), ma anche diversi costumi di vita, relativi al tempo libero, ad occupazioni professionali svolte anche parzialmente in ambito domestico, all'incremento del possesso di beni durevoli.

Il secondo - negativo - dalla rigidità (della produzione e) del mercato, nonché dalle resistenze al trasferimento. In altre parole dal fatto che l'offerta è in sostanza banalizzata sulle dimensioni medie, mentre la diffusione della proprietà come principale titolo di godimento dell'alloggio - spesso obbligato per assenza di alternative - porta le famiglie ad anticipare le esigenze future (acquistando un alloggio più grande) ed a ritardare o a non effettuare trasferimenti successivi al ridursi di tali necessità.

La contraddizione di una costante crescita delle dimensioni dell'alloggio (come si è detto da 3,7 a oltre 4,3 stanze in media per alloggio), a fronte di una progressiva contrazione del nucleo familiare medio (da 3,55 a 2,85 componenti per famiglia) porta l'indice di affollamento medio nazionale

(abitanti/stanze) dal valore di 0,96 che aveva nel 1971 a quello di 0,67 registrato nel 1991, ben al di sotto dei traguardi un tempo considerati ottimali. Nonostante le differenze riscontrabili, inoltre, anche nella disaggregazione regionale i valori dei rispettivi indici di affollamento si attestano intorno a quello medio nazionale: sono mediamente più bassi per le regioni centro-settentrionali (con l'eccezione del Lazio: 0,69) e appena più elevati nel meridione. La punta è costituita dalla Campania (0,81), evidentemente trainata dalla situazione insediativa di Napoli e del suo hinterland.

Il flusso di incremento del patrimonio edilizio in uso è pari nel ventennio a circa 216.000 alloggi per anno (valore piuttosto stabile nella cadenza intercensuale, nonostante le marcate variazioni congiunturali registrabili in ciascun periodo), e sono sostanzialmente le nuove costruzioni che determinano l'incremento del parco alloggi. Le regioni più dinamiche nella risposta al formarsi dei fabbisogni primari sono nel primo decennio (1971-1981, incremento nazionale +14,7%) la Sardegna (+21,3%), il Veneto (+20,6%),

69. Variazione dimensione media delle famiglie 1981-1991 in %



70. Rapporto tra le abitazioni occupate godute in affitto e il totale delle occupate al 1991



il Lazio (+18,2%) e la Puglia (+17,8%); nel secondo decennio (1981-1991, incremento nazionale +12,5%) la Sardegna (+19,2%), la Campania (+18,6%) e il Lazio (+17,5%).

Almeno in termini generali sembra comunque ancora contenuta la rilevanza dei "recuperi" ad usi abitativi di manufatti non abitativi, il recupero all'uso proprio di alloggi abbandonati perché degradati, il rientro in uso abitativo di alloggi che avevano perso tale funzione perché destinati ad altri usi. Va notato, per questi aspetti, che il recupero edilizio a fini abitativi, la cui crescente diffusione ha senza dubbio caratterizzato gli anni ottanta, si è rivolto in genere ed in prevalenza ad alloggi già occupati. La sua valenza implicita, dal punto di vista della domanda abitativa, è quindi sostanzialmente quella di prevenire la formazione di una domanda futura, dovuta all'abbandono.

Più in generale, sembra di poter rilevare una scarsa permeabilità tra il parco alloggi destinato ad uso abitativo primario e l'insieme degli alloggi destinati ad altri usi. Ciò significa, in altre parole, che dif-

ficilmente e solo parzialmente l'eventuale domanda abitativa emergente potrà essere assorbita da una riduzione del non occupato statistico. In parte, come è ovvio, per la distribuzione territoriale di quest'ultimo, che in linea di massima non coincide con le aree di concentrazione della domanda; in parte a causa della struttura proprietaria e delle conseguenti rigidità del mercato.

Al censimento del 1991, infatti, circa il 75% degli alloggi in uso risultava di proprietà della famiglia occupante. Tale percentuale era di poco inferiore al 65% nel 1981 e di circa il 51% nel 1971.

Considerando la crescita complessiva del patrimonio, ciò significa che 6,9 milioni di famiglie hanno acquistato il proprio alloggio nel ventennio. Nello stesso periodo circa 2,6 milioni di alloggi venivano sottratti dal mercato residenziale in affitto, da sempre e giustamente considerato fattore di fluidificazione del mercato abitativo in generale. La massiccia diffusione della proprietà dell'alloggio si estende in tutte le situazioni territoriali, e tende a ridurre anche il tradizionale divario tra grandi città (dove

69. Variazione della dimensione media delle famiglie 1981-1991 in percentuale.

Pur in presenza di un andamento variegato, si può rilevare che le aree di maggiore stabilità della dimensione media della famiglia non coincidono mai o quasi mai con le aree metropolitane o con le zone a maggior sviluppo economico ed occupazionale.

70. Rapporto tra le abitazioni occupate godute in affitto e il totale delle occupate al 1991. La maggior parte del patrimonio edilizio goduto in affitto risulta sito all'interno dei comuni capoluogo. Nel nord-ovest si riscontra una effettiva diffusione policentrica dell'offerta, mentre il nord-est presenta da tale punto di vista un più basso profilo: più a sud, oltre le concentrazioni di Roma, Napoli, Palermo e Catania, solo il sistema apulo-materano presenta tassi percentuali prossimi alla media nazionale.

Abitazioni e stanze occupate

	Abitazioni		Stanze		Abitanti		Famiglie		Ab./Stanza		Fam./Abitaz.		Ab./Fam.		Stanze/Abitaz.	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.
Piemonte	1.618.183	1.696.506	6.184.594	6.766.184	4.479.031	4.302.585	1.661.546	1.713.094	0,72	0,64	1,03	1,01	2,70	2,51	3,82	3,99
Valle d'Aosta	41.332	47.914	157.324	185.381	112.353	115.938	43.601	48.092	0,71	0,63	1,05	1,00	2,58	2,41	3,81	3,87
Lombardia	2.996.802	3.265.682	11.677.375	13.414.852	8.891.652	8.856.074	3.081.787	3.290.060	0,76	0,66	1,03	1,01	2,89	2,69	3,90	4,11
Liguria	662.669	687.407	2.804.296	2.861.455	1.807.893	1.676.282	726.577	694.454	0,64	0,59	1,10	1,01	2,49	2,41	4,23	4,16
Trentino-Alto Adige	270.719	311.892	1.174.492	1.365.557	873.413	890.360	282.038	315.816	0,74	0,65	1,04	1,01	3,10	2,82	4,34	4,38
Veneto	1.305.183	1.487.090	6.358.569	7.318.039	4.345.047	4.380.797	1.375.062	1.500.572	0,68	0,60	1,05	1,01	3,16	2,92	4,87	4,92
Friuli-Venezia Giulia	411.471	462.752	1.877.113	2.139.003	1.233.984	1.197.666	449.874	468.118	0,66	0,56	1,09	1,01	2,74	2,56	4,56	4,62
Emilia-Romagna	1.323.599	1.466.580	5.892.971	6.630.713	3.957.513	3.909.512	1.399.163	1.482.065	0,67	0,59	1,06	1,01	2,83	2,64	4,45	4,52
totale nord	8.629.938	9.425.823	36.126.734	40.679.184	25.700.886	25.329.194	9.019.648	9.512.271	0,71	0,62	1,05	1,01	2,85	2,66	4,19	4,32
Toscana	1.136.302	1.254.029	5.251.883	5.864.953	3.581.051	3.529.946	1.234.928	1.265.971	0,68	0,60	1,09	1,01	2,90	2,79	4,62	4,68
Umbria	240.739	277.228	1.122.106	1.309.543	807.552	811.831	265.069	279.246	0,72	0,62	1,10	1,01	3,05	2,91	4,66	4,72
Marche	418.900	483.526	2.016.138	2.327.740	1.412.404	1.429.205	451.121	486.688	0,70	0,61	1,08	1,01	3,13	2,94	4,81	4,81
Lazio	1.545.334	1.815.733	6.272.388	7.496.663	5.001.684	5.140.371	1.630.215	1.832.277	0,80	0,69	1,05	1,01	3,07	2,81	4,06	4,13
totale centro	3.341.275	3.830.516	14.662.515	16.998.899	10.802.891	10.911.353	3.581.333	3.864.182	0,74	0,64	1,07	1,01	3,02	2,82	4,39	4,44
Abruzzo	359.821	420.363	1.628.712	1.940.423	1.217.791	1.249.054	391.250	422.660	0,75	0,64	1,09	1,01	3,11	2,96	4,53	4,62
Molise	99.888	114.105	421.308	502.885	328.371	330.900	109.137	116.431	0,78	0,66	1,09	1,02	3,01	2,84	4,22	4,41
Campania	1.398.901	1.858.907	5.460.662	6.912.618	5.463.134	5.630.280	1.569.844	1.676.155	1,00	0,81	1,12	1,01	3,48	3,36	3,90	4,17
Puglia	1.087.492	1.263.771	4.142.017	5.182.771	3.871.617	4.031.885	1.148.744	1.269.117	0,93	0,78	1,06	1,00	3,37	3,18	3,81	4,10
Basilicata	172.495	201.492	619.524	797.389	610.186	610.528	188.597	203.043	0,98	0,77	1,09	1,01	3,24	3,01	3,59	3,96
Calabria	582.408	665.539	2.230.867	2.800.323	2.061.182	2.070.203	622.313	671.169	0,92	0,74	1,07	1,01	3,31	3,08	3,83	4,21
totale sud	3.701.005	4.324.177	14.503.090	18.136.409	13.552.281	13.922.850	4.029.685	4.358.575	0,93	0,77	1,09	1,01	3,36	3,19	3,92	4,19
Sicilia	1.436.669	1.639.258	5.676.241	6.949.650	4.906.878	4.966.386	1.540.255	1.652.796	0,86	0,71	1,07	1,01	3,19	3,00	3,95	4,24
Sardegna	432.865	516.139	2.017.939	2.444.566	1.594.175	1.648.248	461.416	521.179	0,79	0,67	1,07	1,01	3,45	3,16	4,66	4,74
totale isole	1.869.534	2.155.397	7.694.180	9.394.216	6.501.053	6.614.634	2.001.671	2.173.975	0,84	0,70	1,07	1,01	3,25	3,04	4,12	4,36
TOTALE ITALIA	17.541.752	19.735.913	72.986.519	85.208.708	56.556.911	56.778.031	18.632.337	19.909.003	0,77	0,67	1,06	1,01	3,04	2,85	4,16	4,32

censimento 1981	nord	%	centro	%	sud/isle	%	Italia	%
abitazioni non occupate	1.842.509	17,60%	1.002.340	23,10%	1.550.622	21,84%	4.395.471	20,07%
abitazioni occupate godute in proprietà o ad altro titolo	5.313.450	50,77%	2.193.612	50,55%	3.818.538	53,79%	11.325.601	51,70%
abitazioni occupate godute in affitto	3.310.387	31,63%	1.143.362	26,35%	1.729.709	24,37%	6.183.459	28,23%
di cui di proprietà pubblica	465.539	4,45%	204.210	4,71%	322.261	4,54%	992.010	4,53%
totale	10.466.346	100,00%	4.339.314	100,00%	7.098.869	100,00%	21.904.531	100,00%
percentuali	47,78%		19,81%		32,41%		100,00%	

censimento 1991	nord	%	centro	%	sud/isle	%	Italia	%
abitazioni non occupate	2.054.485	18,26%	1.170.916	22,95%	2.067.208	24,11%	5.292.609	21,23%
abitazioni occupate godute in proprietà o ad altro titolo	6.692.253	59,49%	3.027.864	59,35%	4.959.610	57,83%	14.679.728	58,89%
abitazioni occupate godute in affitto	2.502.475	22,25%	902.652	17,69%	1.548.652	18,06%	4.953.779	19,87%
di cui di proprietà pubblica	494.514	4,40%	234.498	4,60%	406.527	4,74%	1.135.539	4,56%
totale	11.249.213	100,00%	5.101.432	100,00%	8.575.470	100,00%	24.926.117	100,00%
percentuali	45,13%		20,47%		34,40%		100,00%	

differenza 1991-1981	nord	% 91/81	centro	% 91/81	sud/isle	% 91/81	Italia	% 91/81
abitazioni non occupate	211.976	111,50%	168.576	116,82%	516.586	133,31%	897.138	120,41%
abitazioni occupate godute in proprietà o ad altro titolo	1.378.803	125,95%	834.252	138,03%	1.141.072	129,88%	3.354.127	129,62%
abitazioni occupate godute in affitto	-807.912	75,59%	-240.710	78,95%	-181.057	89,53%	-1.229.679	80,11%
di cui di proprietà pubblica	28.975	106,22%	30.288	114,83%	84.266	126,15%	143.529	114,47%
totale	782.867	107,48%	762.118	117,56%	1.476.601	120,80%	3.021.586	113,79%

l'uso in affitto è più diffuso), piccoli centri ed aree agricole.

Gli effetti delle politiche abitative

Disagi abitativi e domande emergenti

Nel corso del passato ventennio può quindi considerarsi raggiunto l'obiettivo "storico" del soddisfacimento dei bisogni abitativi primari, almeno secondo gli standard a suo tempo prefissati di un alloggio per famiglia e di una stanza per componente. In gran parte del paese - e comunque anche in tutti gli aggregati regionali, oltre che nella media nazionale - tale obiettivo è anzi abbondantemente superato: le "convivenze" sono ridotte a livello fisiologico e le condizioni di "affollamento" ben al di sotto del rapporto unitario. E ciò, come si è visto, anche considerando il solo patrimonio edilizio occupato ed effettivamente destinato a residenza, trascurando cioè l'elevato numero di alloggi che nel tempo ha subito mutamenti nelle destinazioni d'uso (ad esempio, in ambito urbano, per destinazioni a studi e uffici) e quello di alloggi destinati a periodi di vacanza, ad altri usi, o comunque a disposizione dei proprietari.

Naturalmente la situazione abitativa che caratterizza mediamente e nel complesso gran parte del paese ammette alcune eccezioni e comporta alcune "distorsioni" nell'uso del patrimonio abitativo meritevoli di riflessione. Se le medie statistiche restituiscono un quadro più che confortante, o addirittura opulento, è pure innegabile che nel Paese, e soprattutto nelle grandi concentrazioni urbane, si avverte pur sempre un diffuso disagio. Questo, pur non riguardando esclusivamente la condizione abitativa, intesa nei termini tradizionali o comunque in senso stretto, ruota certamente ancora intorno al problema della casa.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, le eccezioni al confronto delle medie nazionali e regionali sono costituite essenzialmente da alcune città del meridione, dove permangono quote insoddisfatte di bisogni abitativi primari o situazioni di degrado edilizio e urbanistico ampiamente diffuse, tanto da generare una domanda di sostituzione, in particolare presso i ceti sociali più svantaggiati.

Dal punto di vista sociale, le eccezioni alla soddisfazione quasi generalizzata dei bisogni abitativi riguardano invece e prevalentemente, in ambito urbano, categorie di cittadini a più basso reddito e/o svantaggiati per altri motivi. A questo si aggiunge sempre più prepotentemente, ancora e soprattutto nelle grandi città, la domanda implicita costituita dall'immigrazione: in particolare quella di origine extraeuropea e, più recentemente, proveniente dai paesi dell'est europeo.

I caratteri generali dell'intervento pubblico

Le politiche abitative poste in atto fin dalla fine della seconda guerra mondiale comprendono un mix di provvedimenti che vanno dall'intervento diretto (costruzione di alloggi con finanziamento pubblico, destinati all'affitto o al riscatto) a forme di aiuto per particolari categorie di cittadini (agevolazioni creditizie e fiscali, cessione di aree edificabili a prezzo convenzionale, ecc.), a diversi provvedimenti di stimolazione del mercato (generalmente a sostegno della domanda).

La proporzione tra le diverse famiglie di provvedimenti è stata variabile nel tempo, privilegiando comunque i provvedimenti di tipo indiretto, a carattere generale e con effetti diffusi. Questi sono stati visti tradizionalmente come "correttivi" del mercato (a favore delle fasce di popolazione meno abbienti, ma non delle più svantaggiate) e, di fatto, come incentivo dell'attività edilizia privata. Storicamente a quest'ultima (comunque predominante sull'iniziativa pubblica) è stato attribuito un ruolo "trainante" dell'economia in genere, soprattutto dal punto di vista anticongiunturale. Ciò a causa delle caratteristiche del settore (in particolare per quanto riguarda l'edilizia residenziale): alta intensità di lavoro (per lo più non qualificato), acquisti in molti altri settori (quindi ampie ricadute), basse importazioni (materiali e tecnologie tradizionali), diffusione sul territorio (anche nelle aree di bassa industrializzazione), capacità di drenare il risparmio delle famiglie e di costituire con questo, grazie alla mediazione del credito, un importante circuito di capitali.

Queste caratteristiche sono state determinanti nel favorire l'opzione di sostegno per il settore edilizio-residenziale.

Nel tempo, tuttavia, questa stessa opzione ha provocato una certa inerzia (o resistenza) alle trasformazioni e alle innovazioni: dall'introduzione di nuove tecnologie e materiali, all'organizzazione del lavoro e della produzione, alla stessa struttura del settore, che rimane eccessivamente frazionata e sottocapitalizzata, deprimendo le funzioni imprenditoriali vere e proprie, a cominciare dalla promozione di iniziative.

La diffusione della proprietà dell'alloggio e il mercato degli affitti

Il costante orientamento a sostegno dell'attività edilizia in quanto tale, nel settore residenziale, pur perseguito attraverso discontinuità congiunturali e con variazioni di intensità, ha contribuito comunque a diffondere la proprietà dell'alloggio presso ampi strati del ceto medio, non solo nei piccoli e medi centri, ma anche nelle grandi città. Tale diffusione è stata sostenuta, a livello strutturale, dalla crescita dei redditi, dalla tradizionale propensione delle famiglie italiane al risparmio, dai meccanismi del credito, da sempre orientato a considerare la proprietà immobiliare come principale attestato di garanzia del credito.

Il mercato degli affitti per la residenza, e quindi l'investimento a scopo di reddito nel settore, sono risultati invece sfavoriti, o penalizzati dalle politiche pubbliche (a cominciare da quella fiscale), con la parziale eccezione dell'obbligo di riserva patrimoniale per gli istituti previdenziali recentemente abolito. L'inadeguata e scarsamente redditizia gestione del patrimonio edilizio nelle mani di enti pubblici o a questi assimilati (investitori istituzionali) ha tuttavia indotto a consistenti e a volte drastiche riduzioni del patrimonio stesso, con vendite a prezzi nettamente sotto i livelli di mercato.

L'insufficiente sviluppo e la periodica erosione del patrimonio pubblico, unitamente ai criteri di gestione adottati - dalla prima assegnazione in poi - hanno di fatto ridotto la possibilità, per questo, di esercitare sia gli scopi sociali cui era destinato, sia funzioni di calmiera sul mercato.

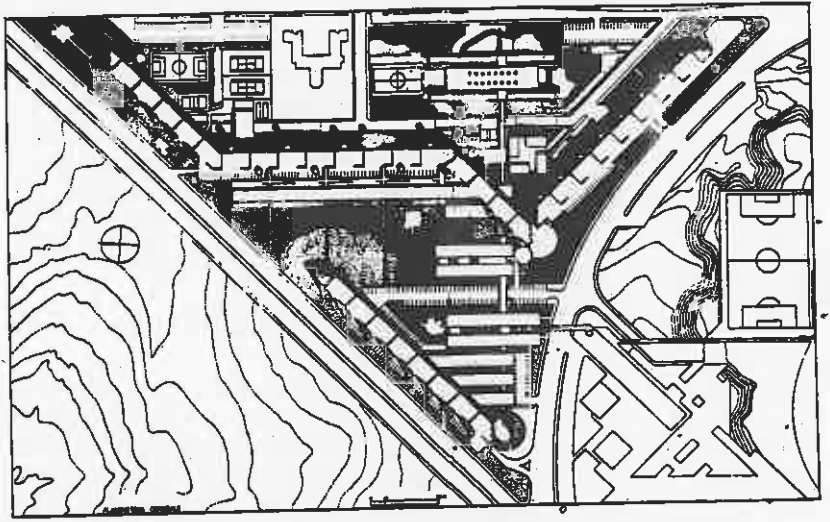
Il sottomercato delle locazioni residenziali, per i privati, è stato peraltro a lungo penalizzato anche dal "blocco degli affitti", un provvedimento assunto sotto la spinta delle contingenze (già negli anni tren-

ta) e mantenuto poi in vigore per decenni. Ulteriormente ampliato dalla metà degli anni sessanta, tale provvedimento, nelle diverse articolazioni assunte nel tempo, ha provocato una ulteriore segmentazione del mercato ed una decisiva contrazione della propensione all'affitto degli alloggi, soprattutto da parte delle famiglie: non solo per il basso livello di redditività degli investimenti, ma anche per la difficoltà a rientrare in possesso degli immobili.

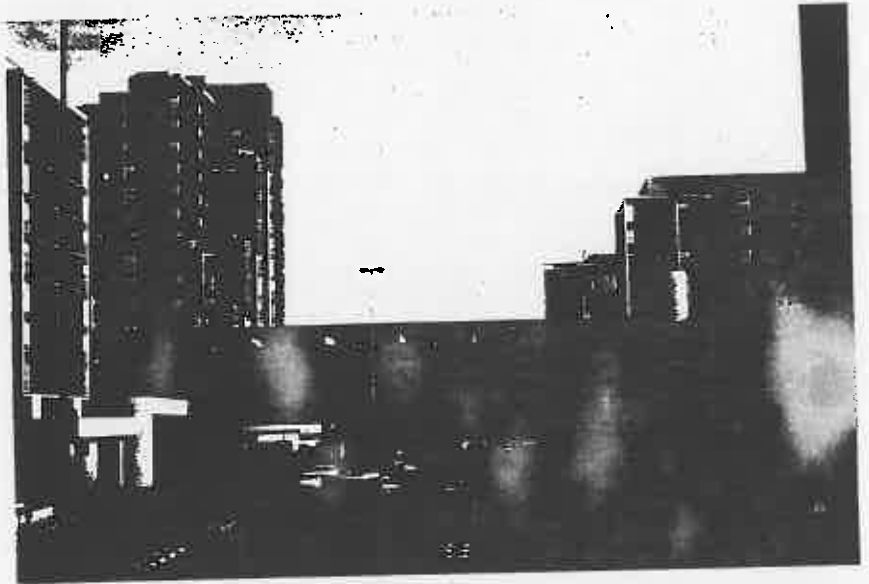
I provvedimenti assunti (legge n. 392/1978, "equo canone") tendevano a pilotare il passaggio dal regime di blocco in vigore verso la liberalizzazione del mercato, controllando l'incremento dei prezzi (stabiliti convenzionalmente) e graduando gli sfratti, soprattutto nelle città maggiori, in relazione al progressivo crearsi di un'offerta alternativa. La fuoriuscita dal pluridecennale blocco degli affitti, alla fine degli anni settanta, non ha tuttavia dato i risultati attesi, e apparentemente confermati dalla prima applicazione della nuova legge. In particolare, hanno giocato un ruolo negativo le incertezze, i ritardi e le frequenti eccezioni ammesse, sia per le obiettive difficoltà di attuazione incontrate, sia per effetto del blocco sociale consolidatosi intorno alla questione. Solo nei primi anni novanta, l'introduzione dei cosiddetti "patti in deroga" ha provocato una certa rivitalizzazione del mercato residenziale in affitto, sensibile nella generale stagnazione del comparto, anche se modesta nei valori assoluti.

L'intervento pubblico nell'edilizia residenziale: gli anni settanta

Almeno per tutti gli anni settanta l'intervento pubblico è comunque rimasto fortemente orientato al soddisfacimento dei bisogni primari attraverso la nuova edificazione. E ciò sia per quanto riguarda le politiche nazionali che le scelte locali. Quest'ultime espresse in qualche misura dai piani comunali (piani regolatori generali), che si vanno appunto diffondendo negli anni settanta anche nei medi e piccoli comuni. Nei piani del periodo è evidente, da un lato la centralità del problema abitativo (che costituisce elemento sostanziale di dimensionamento del piano), dall'altro lato la scelta ricorrente della nuova edilizia come strategia di soddisfazione dei fabbisogni individuati.



71. Il Peep, concepito nel 1964 con la previsione di 700.000 stanze, si è articolato in tre successivi programmi, ma solo in minima parte fu realizzato in quegli anni; gli interventi previsti dal primo programma, con alcune eccezioni (Casilino, Spinaceto), vennero attuati insieme a quelli del secondo programma e conclusi all'avvio di quelli del terzo negli anni ottanta. Il piano di zona Laurentino, progettato nel 1971 ed attuato dallo Iacp, dal Comune e dalla Gescal, insedia circa 32.000 abitanti, e si organizza in un disegno anulare lungo il quale si ripete un nucleo abitativo complesso detto insula. Il piano di zona Vigne Nuove, progettato nel 1972 ed attuato dallo Iacp, ha insediato 524 nuovi alloggi e si propone come segno forte dell'intorno destrutturato.



E per la cultura urbanistica di allora, ancora fortemente improntata dal razionalismo, nuova edilizia significava sostanzialmente nuovi quartieri. Già dai primi anni sessanta, peraltro, una legge (la n. 167/1962) consentiva ai comuni ampio ricorso all'esproprio delle aree per favorire appunto la costruzione di nuovi quartieri di edilizia residenziale a carattere sociale. E i nuovi quartieri diventavano nei piani l'elemento aggregante e strutturante dell'espansione periferica, fino a caratterizzare - almeno nelle intenzioni - il disegno complessivo della futura città.

La prima applicazione di questi provvedimenti legislativi, quindi la realizzazione dei nuovi quartieri, e la stessa attuazione dei piani, avevano tuttavia riscontrato in prima applicazione notevoli difficoltà. Di fatto, la realizzazione unitaria dei quartieri di edilizia residenziale pubblica (e/o assistiti dalla mano pubblica) viene massicciamente avviata solo con la legge n. 865/1971, che riforma profondamente la situazione precedente, anche relativamente alla disciplina degli espropri e alla riorganizzazione degli organi e degli operatori del settore.

Per quanto riguarda gli interventi di edilizia residenziale pubblica, la legge individuava negli Istituti autonomi case popolari (Iacp) gli unici soggetti incaricati dell'esecuzione, su finanziamenti diretti dello Stato, o attraverso i contributi del fondo Gestione case per lavoratori (Gescal), ma intervenendo sempre su aree individuate e rese disponibili dai comuni. Le regioni, allora in fase di istituzione e di attribuzione di competenze, avrebbero provveduto alla assegnazione dei fondi, in relazione alla localizzazione degli interventi, partecipando anche alla ripartizione dei fondi su scala nazionale tramite il Cer (Comitato per l'edilizia residenziale), attivato come organismo centrale presso il Ministero dei lavori pubblici.

La legge n. 865/1971 rappresenta un provvedimento organico di riforma e di assetto dell'edilizia pubblica, assunto tuttavia ancora sotto la pressione - anche sociale - di fabbisogni primari consistenti e nell'ottica prevalente di espansione delle città italiane. L'obiettivo sotteso alla legge era la costruzione di grandi quartieri satelliti - tendenzialmente autosufficienti - in cui case, infrastrutture e servizi si realizzassero unitariamente, in aree periferiche o

esterne al tessuto urbano consolidato. L'insieme dei nuovi quartieri di iniziativa pubblica, concepiti in un'ottica culturale di tipo razionalista, doveva inoltre costituire un fattore di riequilibrio del mercato fondiario e di quello residenziale, contribuendo in maniera decisiva a strutturare l'espansione urbana periferica.

L'attuazione della legge n. 865/1971 caratterizza senza dubbio tutti gli anni settanta. Ma sebbene le norme in essa contenute abbiano indotto e consentito un importante rilancio di attività (sbloccando anche le pratiche di espropriazione - da parte dei comuni - delle aree destinate ai nuovi quartieri) tuttavia i tempi di realizzazione di molti quartieri si sono dilatati ben oltre il decennio. I servizi e le urbanizzazioni, affidati all'iniziativa e alla gestione dei comuni, si sono spesso realizzati con ritardo, o non sono stati attivati nella gestione, a causa delle difficoltà di coordinamento fra gli enti responsabili e della mancanza di risorse. Anche al di là della concezione originaria, e delle definizioni progettuali, sono nati così grandi quartieri sostanzialmente monofunzionali e spesso privi di servizi essenziali, in cui si concentrano consistenti fasce di popolazione marginale o comunque a reddito medio-basso, che in molti casi soffrono ancora oggi della fama negativa che ha segnato la fase iniziale dell'insediamento e di obiettivi deficit di qualità insediativa, a cominciare dai collegamenti con le aree centrali.

Sebbene la costruzione del nuovo attraverso l'edilizia residenziale pubblica comprenda una grande quantità di situazioni distinte tra loro e distanti nel tempo la gran parte può iscriversi nell'ampia casistica del mutevole rapporto tra intervento pubblico, periferia e forma della città. Sono stati realizzati interventi caratterizzati da un segno unico e compatto, a cui è stato affidato il compito di "riordinare" la periferia: è la logica che consente di apparentare Corviale e Vigne Nuove a Roma, il Gallaratese a Milano e Rozzol Melara a Trieste.

In altri interventi si attribuisce invece alla nuova edificazione il compito di esprimere complessità tipologica e morfologica entro un tessuto periferico ripetitivo, dove i materiali della costruzione urbana sono ridotti e poveri di significato. In altre situazioni, ancora, lo spazio periferico è stato criticato

per l'incapacità di definire luoghi significativi e all'intervento pubblico è stato attribuito un ruolo catartico: fondamentalmente il compito di costruire un'immagine di riferimento per la costruzione dell'identità urbana. E in questo senso si può affermare che gli esempi più consapevoli di progettazione e realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica sono stati occasioni di sperimentazione.

Al di là della riuscita dei singoli quartieri, la vicenda della "città pubblica" - riassunta in questo periodo appunto dai piani di edilizia economica e popolare (Peep) - coincide comunque, in larga parte, con la storia dell'espansione residenziale di molte città. In questo senso sono esemplificativi, seppur distanti nel tempo e nelle modalità di realizzazione, i casi del primo Peep di Roma, del 1964 ma di fatto realizzato a partire dal decennio successivo e fino agli anni ottanta, o quello del piano di zona di Librino, a Catania, progettato nel 1972 e realizzato a tappe successive (e ancora non completato). Questi e molti altri casi in tutte le città italiane, testimoniano le difficoltà di rapporto tra un disegno unitario di progetto e la pluralità di soggetti che dovrebbero convergere alla sua realizzazione nei tempi di attuazione previsti.

In definitiva, proprio i quartieri unitari definiscono l'immagine della città contemporanea, oltre che nelle sue peculiarità, nei suoi difetti e nelle sue carenze. Il nuovo, raramente realizzato in modo compiuto, viene spesso identificato dall'opinione pubblica come luogo dell'assenza di qualità, della mancanza di servizi e di strutture, dell'emarginazione sociale, producendo così una frattura, ancora esistente, tra utenza e cultura progettuale. L'opinione pubblica, infatti, ha spesso attribuito ai progettisti pesanti responsabilità per le tensioni sociali e i disagi abitativi verificatisi nei nuovi quartieri, invero ascrivibili più spesso alla parzialità delle realizzazioni, ai criteri di assegnazione degli alloggi, alle carenze gestionali.

L'evoluzione dell'intervento pubblico: gli anni ottanta

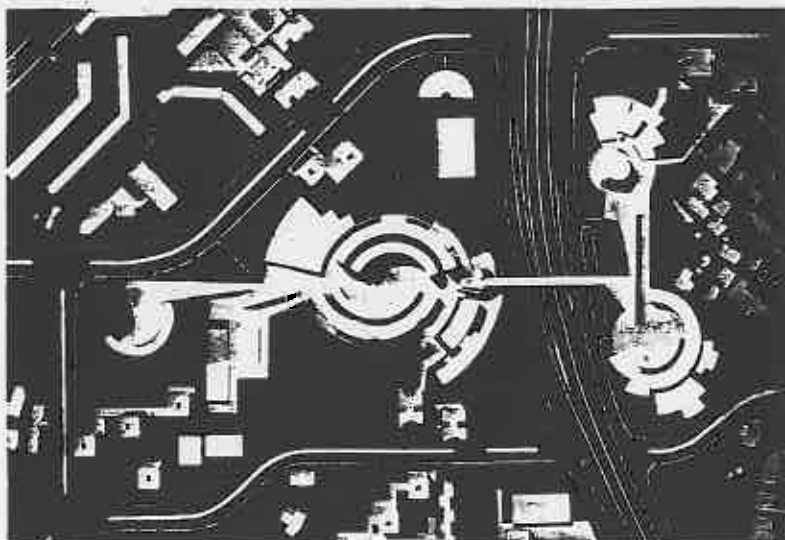
Se fino ai primi anni ottanta la costruzione del nuovo si è identificata di fatto con i grandi quartieri residenziali, a partire dallo scorso decennio sono stati realizzati anche interventi singoli, collocati in

delicati contesti urbani. E' il caso dell'unità abitativa che si inserisce senza mimetismi nel centro storico di Ancona (1973-1980), oppure di alcune felici interpretazioni degli elementi topologici, morfologici e di analisi della struttura urbana realizzate in interventi residenziali a Venezia, in particolare a Mazzorbo, nell'area ex Saffa e alla Giudecca (1980-1986).

Alla fine degli anni settanta si avverte comunque la necessità di una nuova riforma, che si concretizza con la legge n. 457/1978 (Piano decennale per l'edilizia residenziale), con la ricerca di una maggiore articolazione delle realizzazioni e degli operatori e, soprattutto, con il recupero edilizio (a fini residenziali) come attività strategica tutt'altro che residuale. Ciò anche se la nuova legge colloca l'edilizia residenziale ancora in un'ottica sostanzialmente di tipo settoriale, ad esempio per quanto riguarda i finanziamenti, e le procedure. Un'ottica i cui limiti erano stati già ampiamente sperimentati nella realizzazione dei nuovi quartieri - nei quali la monofunzionalità residenziale appare il difetto più macroscopico - e che risulta ancora più evidente nel caso degli interventi di recupero, collocati per definizione in un ambito già urbanizzato e in qualche caso, anche di elevato valore ambientale. Tale impostazione è risultata spesso deprimente per gli stessi interventi di recupero, confinati appunto alla destinazione residenziale e non in grado di cogliere la complessità - anche funzionale - degli interventi in ambito urbano.

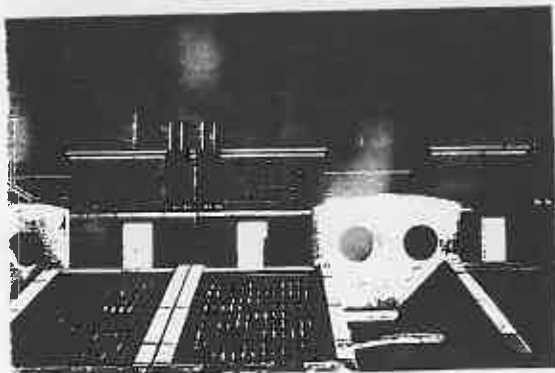
Nel suo complesso, e in sintesi, il Piano decennale riguarda: interventi di edilizia sovvenzionata (di iniziativa e a totale carico dello Stato) per la costruzione di abitazioni e il recupero del patrimonio edilizio esistente degli enti pubblici; interventi di edilizia convenzionata e agevolata per la costruzione di abitazioni e il recupero del patrimonio edilizio esistente; l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate a insediamenti residenziali; l'acquisizione di immobili residenziali o destinabili alla residenza. Il Piano, quantificate le risorse finanziarie e creditizie da destinare all'edilizia residenziale pubblica, determina i criteri per la loro gestione coordinata, tenuto conto delle linee generali di intervento nel settore dell'edilizia residenziale indicate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe).

72. Il piano (1972) ha dato concretezza al Prg 1964 che prevede di espandere a sud la città - in un'area di 420 ettari con andamento collinare e carattere agricolo - per equilibrare la disordinata crescita a nord ed est. Il piano prevede l'insediamento di 60.000 abitanti e delinea una città autosufficiente. Ciò in ragione non solo della dimensione ma anche della cesura morfologica con la città storica. Il disegno organizza 10 nuclei residenziali lungo una circonvallazione anulare e, separati i traffici, definisce un tessuto connettivo (la spina verde) lungo la quale si attestano servizi collettivi e spazi di relazione. La parziale realizzazione ha indotto l'Amministrazione comunale a stipulare un Accordo di programma con il Cer nell'intento di riqualificare il quartiere, completandone l'urbanizzazione.





73. Il progetto (1980-1986) prevede la conservazione della Calle dei Lavranieri che attraversa l'isola, del giardino esistente e l'edificazione compatta secondo jusce trasversali che ripetono il principio insediativo di tutta l'isola. E' strutturato da una cortina di torri su due lati che consolida i bordi dell'insediamento; all'interno un tappeto di case degrada da quattro a due piani per permettere la vista della laguna sopra i tetti. Vengono rifiutate soluzioni tipologiche e schemi aggregativi usuali; un'attenta ricerca permette l'organizzazione gerarchica di una fitta rete di percorsi e di spazi esterni che ricordano le qualità spaziali tipicamente veneziane della "calle", del "sottoportego", del "campiello". Sono fissati in partenza l'altezza massima di quattro piani, l'ingresso individuale per ogni alloggio e l'organizzazione a duplex.



Complessivamente sono stati resi disponibili nel periodo di attuazione circa 22.700 miliardi, di cui 14.400 assegnati all'edilizia sovvenzionata, per la realizzazione, questi ultimi, di oltre 220.000 nuovi alloggi e il recupero di altri 200.000. Quantità analoghe (circa 400.000 abitazioni) sono state realizzate in regime di agevolazioni.

Nello stesso periodo (fino al 1989) sono state inoltre approvate alcune leggi speciali, volte a fronteggiare soprattutto due emergenze nazionali: gli sfratti (in relazione alla politica degli affitti perseguita) e l'accentuarsi dei bisogni nelle cosiddette aree con forti tensioni abitative (sostanzialmente le grandi aree urbane). Tali leggi, se hanno incrementato il volume complessivo della spesa pubblica nel settore, hanno tuttavia intaccato l'unità e il coordinamento dei programmi di edilizia residenziale pubblica, istituendo tra l'altro un filo diretto tra l'amministrazione statale e alcuni comuni per l'uso delle risorse pubbliche, in parte giustificato anche dai ritardi amministrativi verificatisi in molte regioni.

Più in generale, gli ultimi anni di attuazione del Piano decennale, e quelli immediatamente successivi (senza assunzione di provvedimenti organici), sono stati caratterizzati da una certa inerzia, che ha riguardato sia i meccanismi amministrativi e di spesa (così a livello statale come in molte regioni), sia i "modelli" di intervento, dalla definizione dei bisogni alle tipologie insediative (edilizie e urbanistiche), ai meccanismi di realizzazione, alla gestione del patrimonio realizzato o recuperato, ai rapporti tra enti e tra settori operativi di uno stesso ente.

L'attuale quadro di riferimento e i programmi complessivi

Il quadro di riferimento dei primi anni novanta registra in Italia una condizione abitativa caratterizzata da elementi contraddittori. Il soddisfacimento dei bisogni primari, come si è visto, è stato raggiunto - almeno nella media - con un eccezionale incremento del patrimonio abitativo che per la rete pubblica si è concentrato prevalentemente nella realizzazione dei grandi quartieri suburbani di edilizia economica e popolare e, per la parte privata è stato sostenuto in sostanza dalle famiglie, che hanno investito e impegnato per il futuro - tramite

la mediazione del sistema creditizio - quote rilevanti del risparmio.

La realizzazione dei grandi quartieri, peraltro, è avvenuta con un certo ritardo, rispetto al manifestarsi dei bisogni, e secondo modelli concettuali già in larga misura superati. Le loro caratteristiche prevalenti - in particolare l'assoluta predominanza della funzione residenziale, fino a configurare i cosiddetti "quartieri dormitorio" - ha accentuato inoltre la gravitazione di masse crescenti di popolazione sulle aree urbane centrali, sia per motivi di lavoro che per l'accesso a gran parte dei servizi e delle attrezzature. Nel frattempo, a cominciare dalle città maggiori, non sono state poste in atto adeguate politiche di infrastrutturazione urbana e di ristrutturazione, in modo che le aree centrali fossero poste in condizione di far fronte ai bisogni che si venivano determinando. Né si sono in genere attivati modelli alternativi di decentramento delle funzioni privilegiate, che pure erano stati prospettati, per molte città, fin dagli anni sessanta.

I disagi diffusamente avvertiti vanno quindi al di là del permanere di sacche di bisogni primari insoddisfatti (in determinate situazioni e presso i ceti a più basso reddito) e dall'emergere di nuovi bisogni (per specifiche categorie di utenti), ed anche al di là del degrado o dell'abbandono di specifiche parti di città (anche centrali e semicentrali) e della crescente insoddisfazione per la bassa qualità degli insediamenti residenziali periferici e suburbani (anche nelle realizzazioni relativamente recenti), dove pure vive la gran parte della popolazione urbana.

Si può anzi parlare, per l'estensione di questi aspetti, di un "disagio insediativo", piuttosto che di un disagio abitativo in senso stretto. Quest'ultimo riguarda semmai le tipologie edilizie che hanno caratterizzato la fase di espansione: ad alta densità puntuale (edifici elevati in altezza e grosse concentrazioni), e tuttavia non in grado - in parte per le scelte progettuali adottate, in parte per carenze di esecuzione - di configurare una spazialità di tipo urbano, intesa anche come possibile fattore di aggregazione sociale.

E tuttavia nei grandi quartieri periferici - pur spesso omogeneizzati dal basso livello di reddito quando non, addirittura, dalla marginalità sociale - le

carenze ricorrenti riguardano anzitutto il sistema di mobilità urbana (accessibilità alle aree centrali), solo in secondo luogo i servizi e le attrezzature urbane in loco e in minima parte - salvo il caso di evidenti difetti costruttivi - le condizioni specifiche dell'alloggio.

Il venir meno dell'imperativo di soddisfazione di fabbisogni primari di massa, il riconoscimento di questa nuova configurazione dei problemi, ben diversa, anche socialmente, dal clima che aveva caratterizzato gli anni settanta e i primi anni ottanta, giustifica almeno in parte le incertezze con cui si è proceduto dalla fine degli anni ottanta, dopo la scadenza del Piano decennale. La stessa attuazione del Piano - con la diffusione degli interventi di recupero - ha del resto ulteriormente evidenziato da un lato, i limiti di un approccio settoriale, dall'altro lato, la necessità di un'ulteriore riforma delle strutture decisionali.

Il problema che si configura non è più infatti la ripartizione delle risorse disponibili per rispondere - in maniera necessariamente standardizzata - a bisogni di massa più o meno generalizzati e omogeneamente diffusi, ma di individuare più puntualmente bisogni specifici, in relazione a specifiche condizioni territoriali e sociali, ma anche a specifiche "occasioni" di intervento. E ciò tanto più quando l'azione pubblica - sia a livello statale che locale - mira a fungere da innesco per più ampi interventi di riqualificazione, che coinvolgano anche altri soggetti.

In relazione a queste tematiche, e con le inevitabili difficoltà che derivano dalla loro ancora incerta definizione, nei primi anni novanta si vanno comunque profilando alcune nuove strategie di approccio al problema. Il sistema normativo di questi ultimi anni (leggi n. 179/1992 e n. 493/1993) ridefinisce organicamente e abbastanza in profondità il quadro normativo entro cui collocare l'intervento dello Stato nel settore residenziale e, in questo caso, non solo residenziale.

Le novità del nuovo assetto legislativo sono: la scomparsa di specifici stanziamenti di bilancio per l'edilizia residenziale pubblica e il suo finanziamento soltanto tramite i contributi ex Gescal (peraltro ridotti a partire dal 1996); l'accentuazione degli obiettivi di recupero del patrimonio abitativo esistente e di incremento delle abitazioni pubbliche

e private destinate alla locazione; la definizione normativa dei programmi complessi (programmi integrati, programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione urbana).

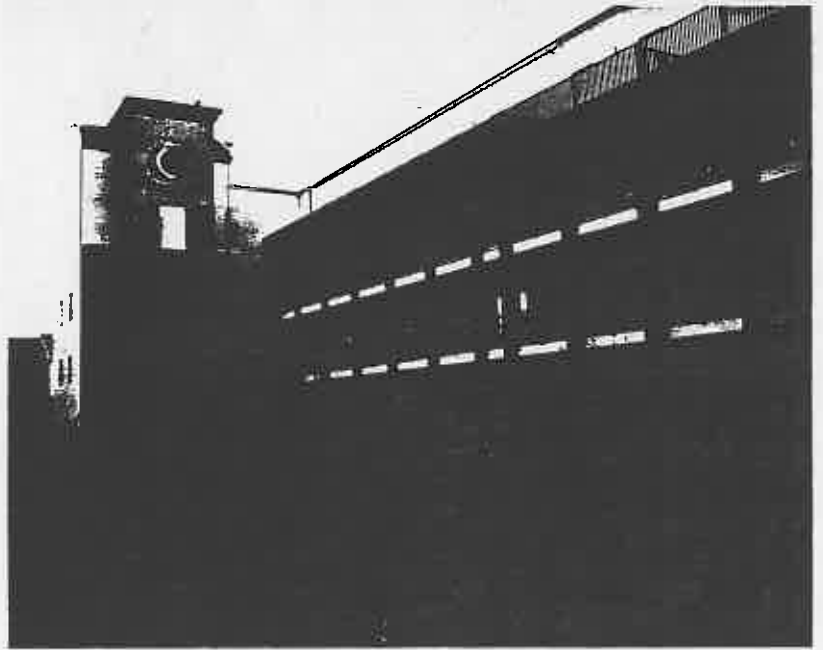
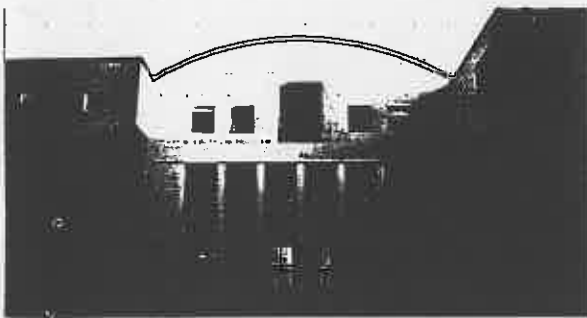
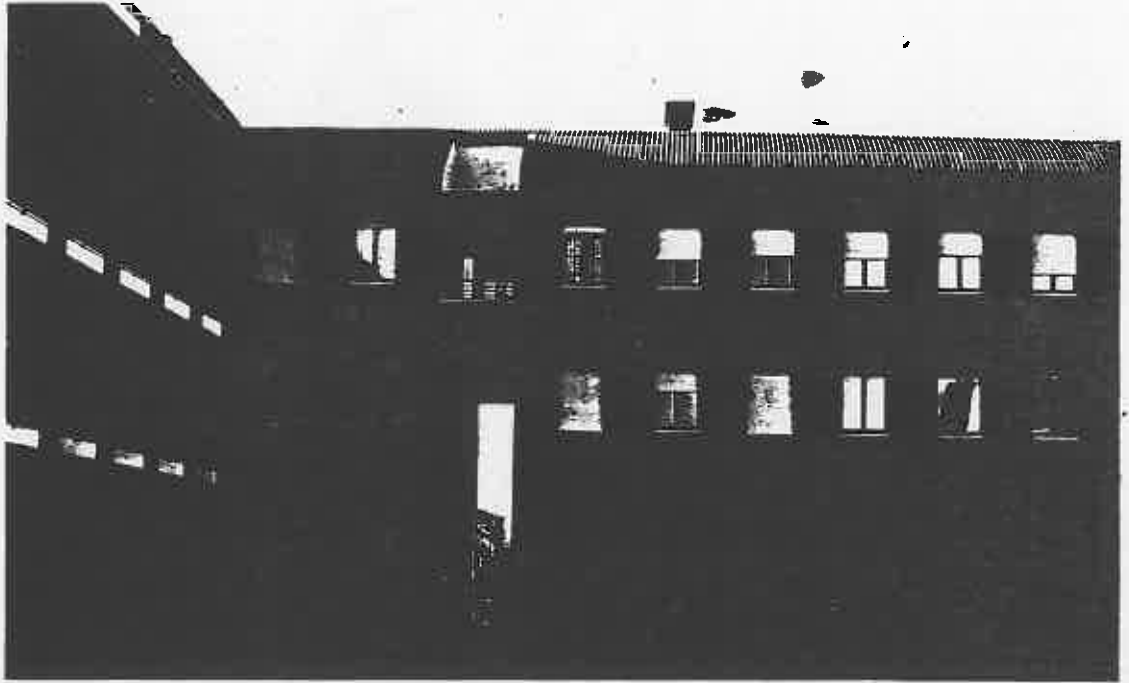
Dal punto di vista delle modalità di intervento, la novità dei programmi complessi ha originato una strategia più generale, che muove dall'alloggio e dal singolo edificio al quartiere, dall'edilizia residenziale alla città, dall'intervento edilizio all'assetto urbanistico, dall'uso esclusivo o prevalente di risorse pubbliche all'integrazione tra risorse pubbliche e risorse private, assegnando alle prime anche il ruolo di incentivo delle iniziative.

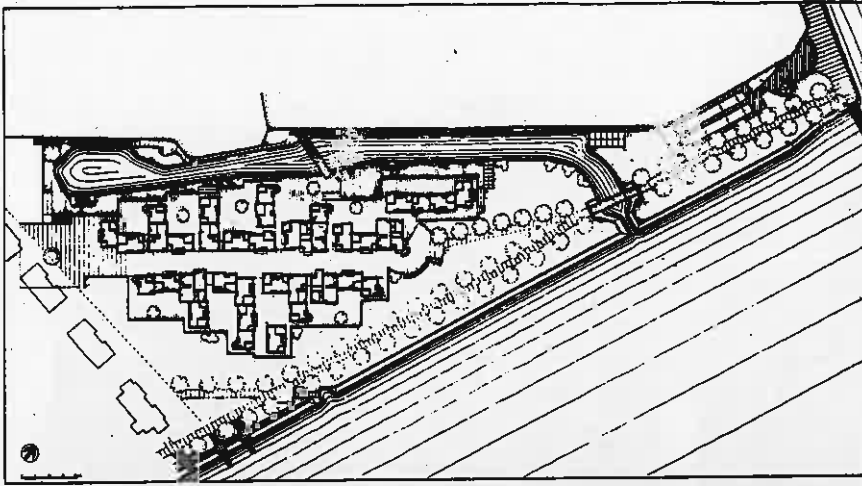
Oggetto specifico degli interventi è la realizzazione di "parti di città" - di nuova urbanizzazione o di riqualificazione - attraverso l'integrazione, appunto, delle diverse funzioni urbane e, per quanto riguarda la residenza, di diverse tipologie edilizie, destinate ad un'utenza differenziata. L'integrazione riguarda anche le modalità di intervento (nuova costruzione, infrastrutturazione, recupero, ecc.) e, inoltre, anche i soggetti attuatori, i canali di finanziamento, le procedure nonché, in molti casi, il concerto di diversi enti pubblici (in particolare almeno i comuni e le regioni).

Il nuovo quadro degli interventi ha trovato una complessiva definizione nelle delibere Cer-Cipe del 1994 per il programma 1992-1995 di edilizia residenziale pubblica, che hanno ricomposto logicamente gli interventi ordinari e straordinari, programmando la destinazione di circa 12.000 miliardi di risorse, quasi esclusivamente provenienti dai contributi ex Gescal. In base alle previsioni oltre 5.000 miliardi di fondi sono destinati a finanziare interventi di recupero, programmi di recupero urbano e programmi integrati, nonché interventi destinati alla realizzazione di alloggi da dare in locazione.

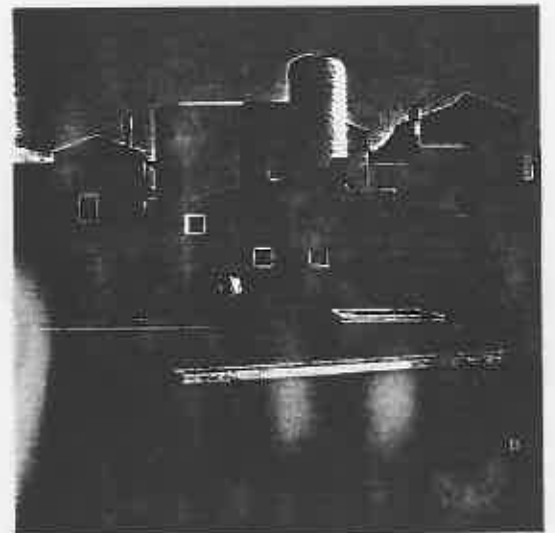
Nella ripartizione dei fondi per l'edilizia residenziale le regioni hanno in genere ampiamente rispettato le indicazioni del Cer e del Cipe in favore degli interventi innovativi. La soglia del 30%, indicata dalla delibera come riserva per gli interventi di recupero sul patrimonio abitativo, è stata anzi oltrepassata da diverse regioni e analogamente è stata superata la percentuale del 15% degli stanziamenti da utilizzare per i programmi di recupero urbano. Quanto ai programmi integrati, per cui non

74. L'intervento (1989-1984) si confronta con un contesto edilizio casuale e disorganico. Gli edifici formano due semicorti ed un sistema di spazi collettivi e privati fra loro interrelati e gerarchicamente rapportati con gli spazi esterni del sistema che determinano un sistema articolato di percorsi interni ed esterni. L'intervento è caratterizzato da una forte differenziazione dei tipi di alloggio simplex e duplex e spazi condominiali dedicati alle attività per il tempo libero. Gli alloggi includono un'area relativamente autonoma composta da una camera con bagno e ingresso indipendente. La costruzione utilizza materiali e tecniche tradizionali dei quali si sono ottimizzate le prestazioni.





75. Mazzorbo è una piccola isola della laguna veneta, partecipe, con Torcello e Burano, di quel delicato sistema ambientale basato sull'equilibrio acqua-terra. Collegata tramite un piccolo ponte a Burano, alla cui densità abitativa corrisponde uno stato di semiabbandono, è sembrata il luogo naturale per l'espansione di Burano stessa. Il Peep prevede l'insediamento di circa 500 abitanti in 167 alloggi; l'attuazione è affidata a tre diversi soggetti: lo Iacp di Venezia, che ha realizzato i primi 36 alloggi; il Comune, che ne realizzerà altri 36, mentre quelli restanti saranno realizzati da cooperative. Data la particolarità del contesto (e la modesta dimensione dell'intervento), si cerca di sostituire i criteri normativi numerici del Peep con regole morfologiche desunte dalla lettura del costruito storico.



è stato previsto alcun tipo di riserva, le regioni hanno assegnato complessivamente oltre mille miliardi. Cresce inoltre il numero delle regioni che si sono dotate di una legge specifica per la gestione dei programmi integrati, al fine di garantire la compatibilità degli interventi con le previsioni dei piani urbanistici locali (comunali).

Per la prima volta nella ripartizione dei fondi per l'edilizia residenziale vengono superate in misura significativa le precedenti logiche di intervento sul patrimonio abitativo, finora attuate prevalentemente attraverso la realizzazione di nuovi alloggi, e solo in misura più ridotta - anche se negli ultimi anni significativa - attraverso il recupero. Ma soprattutto è la prima volta che i fondi disponibili possono confluire in progetti di riqualificazione di più ampia portata. Anche se non c'è dubbio che tale inversione di tendenza comporti notevoli difficoltà di adeguamento. Dai piani urbanistici alle strutture tecniche locali e centrali, la crescente finalizzazione al recupero, indotta dall'attribuzione preferenziale delle risorse finanziarie - e dall'introduzione dei nuovi strumenti di intervento - costringe di fatto ad una profonda revisione non solo delle programmazioni regionali e delle pianificazioni locali, ma anche dei metodi e delle tecniche di intervento. Con riflessi potenzialmente tutt'altro che trascurabili anche sulla struttura e l'organizzazione produttiva, la promozione immobiliare, i meccanismi creditizi, fino alla collocazione sul mercato. Tale processo è da considerare, per molti aspetti, ancora in fase sperimentale.

Il nuovo sistema dei bisogni e la modificazione della domanda abitativa

In Italia come in altri paesi la trasformazione dei valori culturali, delle abitudini di vita, la conseguente formazione di famiglie con struttura fortemente differenziata, hanno modificato i modelli abitativi e quelli di aggregazione sociale. A fianco dei bisogni primari, dagli anni settanta in poi, vanno maturando anche bisogni di altro tipo: da un lato, bisogni specifici, espressi da particolari categorie di cittadini, ma assunti poi dalla società nel suo insieme; dall'altro lato, bisogni generalizzati, al pari di quelli primari, ma non riferiti al numero o

alla qualità dei manufatti edilizi utilizzabili come abitazioni.

Tra i primi rientrano ad esempio i bisogni relativi agli immigrati recenti (specialmente da paesi extracomunitari), agli anziani, ai disabili, alle persone che vivono sole e/o con figli in età prescolare, alla popolazione mobile per studio o per lavoro. Molte di queste categorie registrano un forte incremento numerico nel paese, e specialmente nelle aree urbane. I bisogni espressi da tali categorie, se possono riguardare anche la cellula abitativa, non possono tuttavia essere risolti solo al suo interno.

Anche per questi aspetti la ricerca si è incentrata negli ultimi anni sempre più sul rapporto tra alloggio, quartiere e città, dirigendosi con maggiore attenzione al miglioramento del rapporto con il contesto, alla qualità morfologica, all'identità degli spazi collettivi, ai servizi ed all'accessibilità.

La diversa strutturazione delle famiglie, che non solo passa da una organizzazione di tipo ancora patriarcale ad una di tipo nucleare, ma si riduce progressivamente nel numero di componenti, pone per il futuro problemi che hanno sollecitato differenti modalità di risposta e, tendenzialmente, diverse azioni: da una parte, moltiplicando le opzioni fino a proporre modelli di abitazione differenziati per ogni categoria; dall'altra parte, puntando su abitazioni capaci di trasformarsi insieme alla famiglia che la occupa, grazie ad una programmata e accentuata flessibilità. Le tipologie innovative immaginate dovrebbero essere in grado di rispondere sia a nuove esigenze abitative, sia alle cosiddette "utenze atipiche".

La struttura della famiglia degli anni ottanta-novanta ha condizionato direttamente l'organizzazione dell'alloggio, con necessità e aspirazioni che si sono evolute con rapidità. Il numero medio dei componenti della famiglia (oltre 4 persone nel 1951) si attesta sui 2,8 nel 1991 e assume valori ancora più bassi nelle aree urbane. Questo fenomeno, tipico delle società industriali avanzate, è causato solo in parte dalla diminuzione della natalità, in altra parte dalla formazione "volontaria" di famiglie di tipo nuovo, ovvero dall'incidenza statistica dei nuclei familiari di due e di un solo componente.

Le cause sono molteplici e sovrapposte: la diffusione di modelli di vita e di comportamenti individua-

listici, la crescita dell'occupazione femminile anche di tipo professionale, la riduzione del numero di matrimoni e l'incidenza di separazioni e divorzi, la tendenza dei giovani a staccarsi dal nucleo familiare anche prima o in assenza del matrimonio (quando ovviamente siano disponibili alternative abitative), l'aumento di durata della vita media e la tendenza degli anziani a mantenere (più raramente ad acquisire) un'abitazione indipendente dal resto della famiglia.

Se alcuni di questi fenomeni sono comuni alla maggior parte dei paesi avanzati, in Italia essi assumono comunque una configurazione particolare, se non altro per la rapidità con cui si sono manifestati, in rapporto alla struttura tradizionale preesistente. Stando all'osservazione degli istituti specializzati in ricerche sociali la "disaggregazione" abitativa dei nuclei familiari non significa affatto "disgregazione" delle famiglie: non solo la famiglia rimane uno dei valori fondamentali e cardine della società italiana, ma è proprio la "famiglia allargata" - di fatto coincidente con quella tradizionale - a costituire il principale supporto economico per il soddisfacimento dei bisogni abitativi, oltre che per l'assistenza sociale.

L'utenza atipica

La trasformazione delle strutture familiari, oltre a far maturare diverse e più articolate esigenze nelle stesse famiglie (in relazione al numero, ai modi di vita, alle occupazioni prevalenti, al lavoro domiciliare, al tempo libero), configura nuove esigenze dell'abitare, contribuendo a rafforzare la domanda legata alle cosiddette "utenze atipiche" (anziani, disabili, ecc.). Queste categorie, se associate a condizioni economiche modeste considerate deboli rispetto alle possibilità di accedere alla casa, fanno registrare un aumento del loro peso assoluto e relativo nel panorama delle strutture familiari. E tale peso mostra una particolare concentrazione nelle grandi aree urbane, dove il fenomeno della frammentazione dei nuclei familiari è stato più accelerato e dove anche i vincoli sociali appaiono più labili.

Al di là delle eventuali difficoltà legate alle condizioni economiche, è maturata comunque nella società una nuova, diffusa e più forte consapevo-

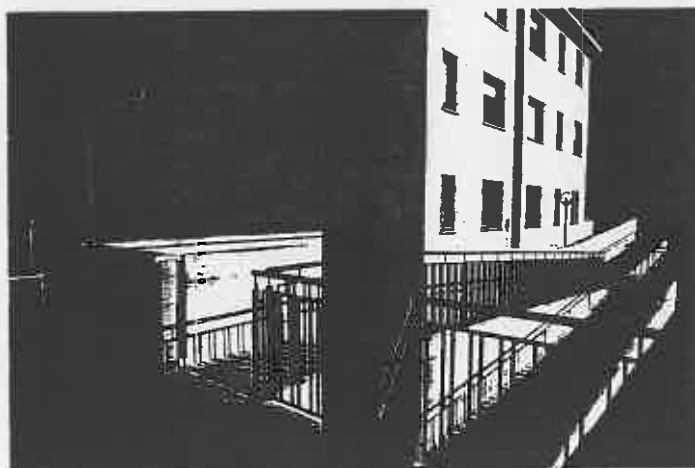
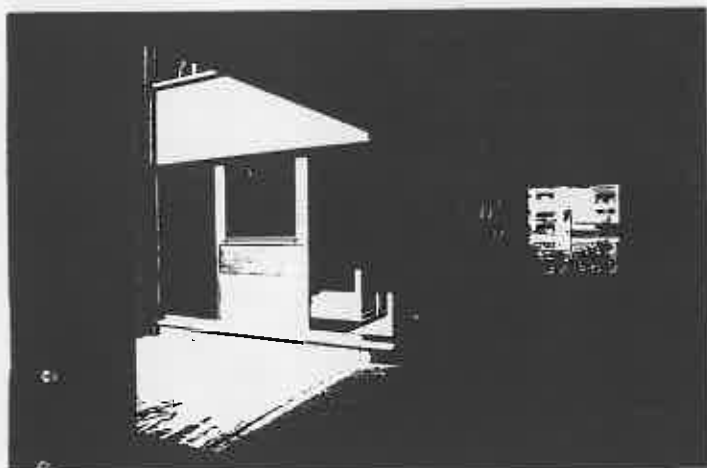
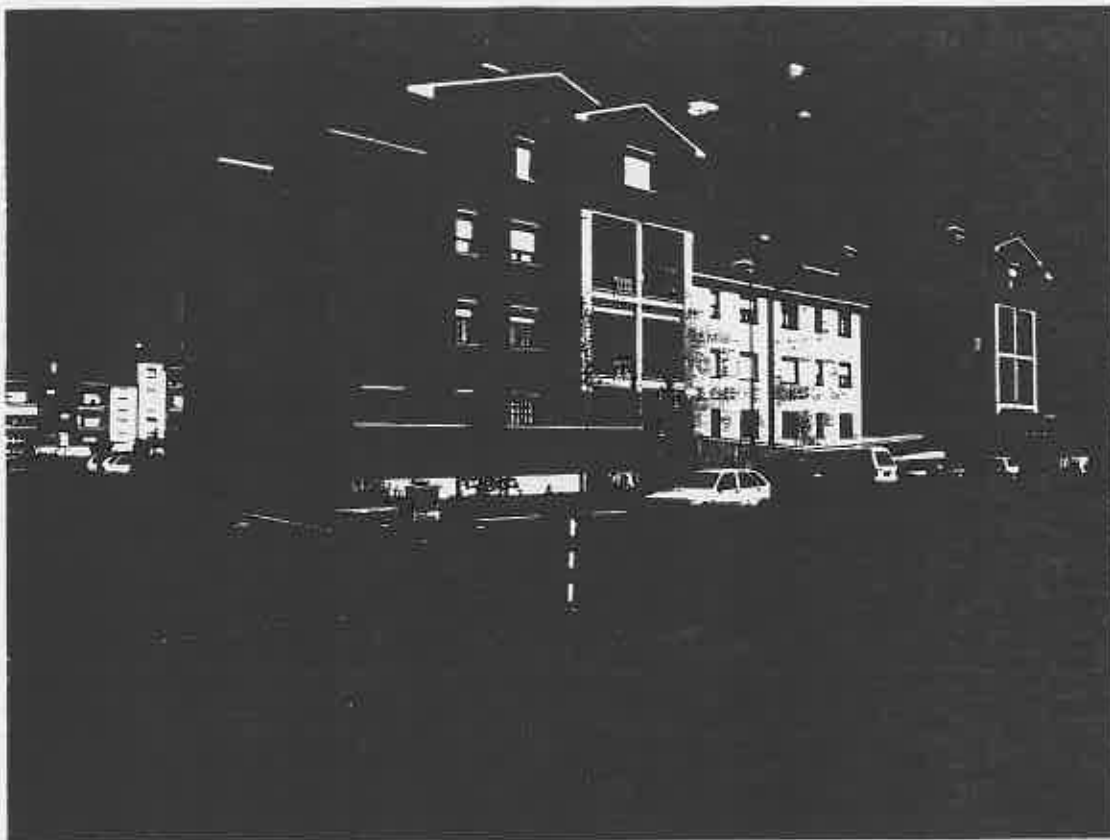
lezza delle peculiari esigenze espresse da tali categorie di cittadini. A queste si aggiungono - a scala maggiore - quelle espresse dalla recente, e negli ultimi anni massicciamente crescente, immigrazione dai paesi extracomunitari: in particolare dal nord Africa, dai paesi dell'est europeo e da alcuni paesi dell'Estremo Oriente.

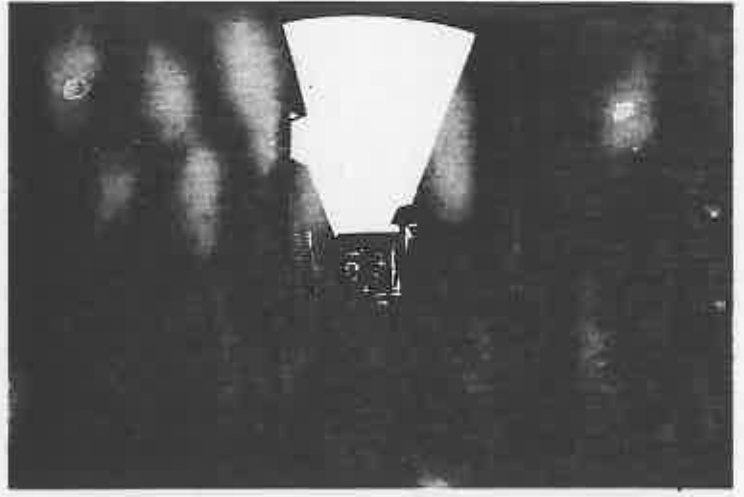
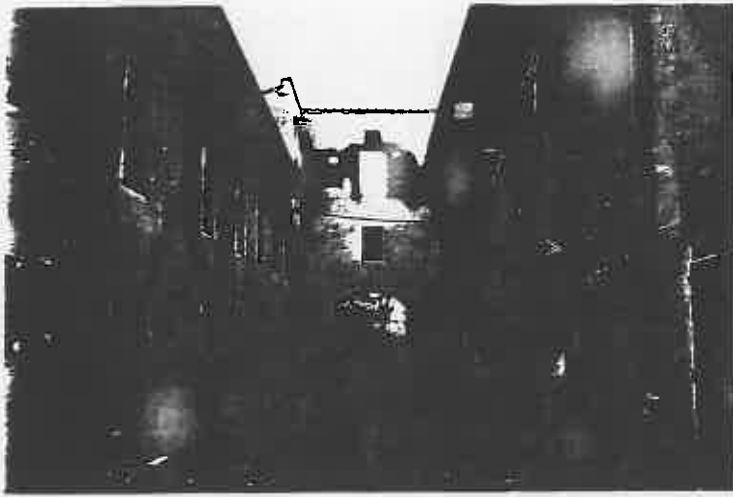
Il fenomeno dell'immigrazione, che si concentra prevalentemente - anche se non esclusivamente - nelle grandi aree urbane, assume per l'Italia un impatto sociale forse più rilevante che in altri paesi europei: anzitutto, come detto, per la rapidità con cui si è manifestato, ampiamente sostenuta da modalità illegali di ingresso e permanenza nel paese; in secondo luogo perché tale ondata ha investito il paese in un periodo di rilevanti difficoltà economiche, in particolare riguardo al problema della disoccupazione; in terzo luogo perché l'Italia, paese di antica emigrazione (e di grandi migrazioni interne), non ha finora maturato una adeguata "cultura dell'accoglienza" e dell'integrazione nel rispetto delle specificità culturali e religiose, ecc.

Le incertezze legislative, le relative difficoltà applicative, le carenze organizzative che si sono manifestate negli ultimi anni - sempre in bilico tra improbabili provvedimenti di polizia ed estesi "condoni" delle illegalità manifeste - sono solo in parte risultato di una sottovalutazione del problema e in parte maggiore, invece, frutto di obiettive difficoltà di risposta, configurandosi ormai il problema come una vera e propria emergenza.

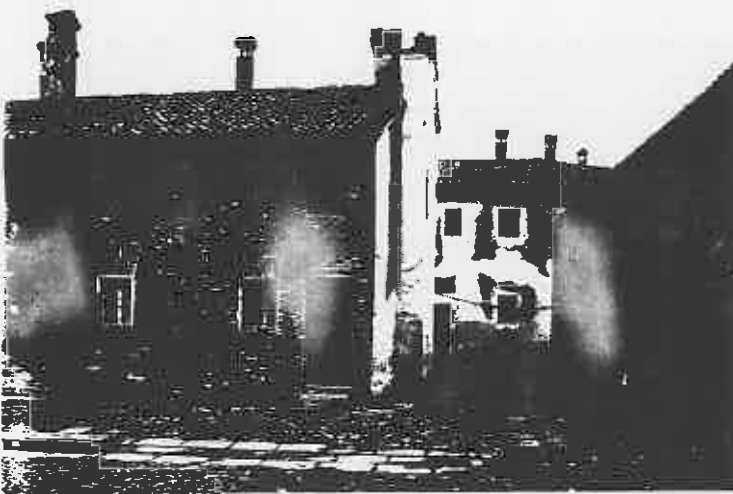
Entro questo quadro, insieme alle più immediate necessità della prima accoglienza, dell'occupazione e del reddito, a quelle sanitarie ed a quelle del controllo sociale, si colloca anche il problema di una residenza dignitosa e quanto possibile stabile, almeno per gli immigrati che restino nel paese. L'Italia, per la sua posizione geografica - e forse per la "debolezza" delle sue frontiere - oltre all'immigrazione vera e propria sconta una immigrazione "di transito" verso altri paesi europei e il nord America. I più recenti provvedimenti legislativi in materia, d'altra parte, tendendo alla "legalizzazione" e all'assimilazione dell'immigrazione, estendono agli immigrati in possesso di una posizione lavorativa stabile la possibilità di fare richieste di assegnazione di alloggio.

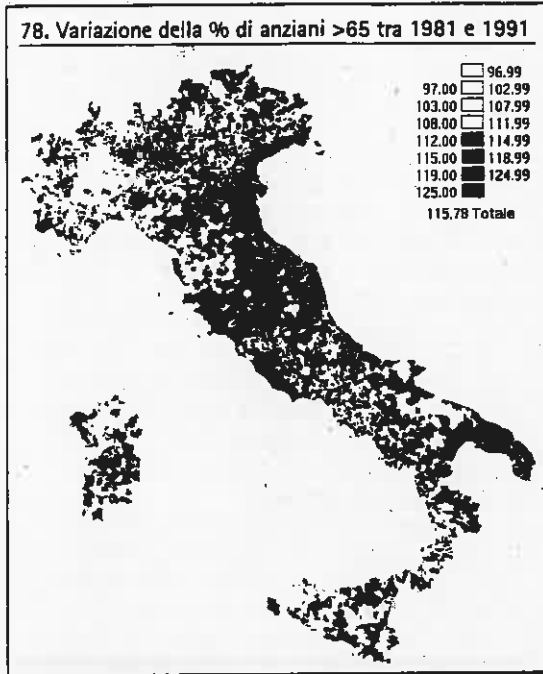
76. L'intervento (1990-1992) si pone l'obiettivo di rispondere alle problematiche dovute all'invecchiamento della popolazione attraverso una flessibilità tipologica che consente di adattare la dimensione degli alloggi alle esigenze mutevoli dei residenti. L'alloggio si contrae in caso di riduzione del nucleo familiare eliminando l'eventualità di un trasferimento; prevede una quota di alloggi per anziani, opportunamente assistiti; realizza un'attrezzatura residenziale capace di accogliere soci anziani bisognosi di assistenza e locatari di altri alloggi della cooperativa, permettendo di liberare alloggi sottoutilizzati a vantaggio dell'utenza più giovane.





77. L'intervento (1987-1996) rappresenta un'esperienza pilota su nuclei storici dotati di caratteri di autonomia e di integrazione anche con attività produttive artigianali. La conformazione degli spazi esterni, soprattutto di quelli racchiusi tra le case, interpreta il valore scenografico dell'originario disegno urbanistico valorizzando i luoghi come prolungamenti pubblici delle funzioni private e come accessi a funzioni artigianali e di servizio. Sotto il profilo tecnologico, la sperimentazione riguarda tecniche di diagnosi del degrado strutturale; consolidamenti coerenti con le tecniche costruttive tradizionali; sostituzione di componenti e subsistemi degradati compatibili con i materiali tradizionali; adeguamento igienico ed ambientale per raggiungere adeguati livelli di comfort nel rispetto dei caratteri originari.





Oltre agli evidenti problemi igienico-sanitari, il ricorso ad abitazioni precarie, carenti di servizi, spesso sovraffollate e promiscue, la concentrazione in determinate aree urbane, generalmente degradate, favorisce l'aggregazione sociale - solitamente per gruppi etnici - ai livelli più bassi, incentivando le attività criminose e comunque inibendo i processi di integrazione. La stabilizzazione dell'alloggio, oltre che dell'occupazione, costituisce invece un possibile fattore di integrazione sociale, pur nel delicato equilibrio tra assimilazione e riconoscimento delle specificità etniche, culturali e religiose. Oltre che per il basso livello e l'incertezza del reddito, la categoria degli immigrati - nel senso ora specificato - si caratterizza per la precarietà, anche nel breve periodo, e per i forti legami con le tradizioni dei paesi di origine. Per questo le tipologie residenziali destinate più o meno stabilmente agli immigrati dovrebbero caratterizzarsi per una grande flessibilità, in grado di aderire alle esigenze di soggetti provenienti da paesi diversi e con diverse culture. Ciò anche se l'eventuale realizzazione - o

l'adattamento - di immobili specificamente destinati deve tener conto della necessità di favorire l'integrazione.

Alcuni studi evidenziano comunque la possibilità di introdurre alcune innovazioni tipologiche. In particolare, di prevedere un maggior sviluppo degli spazi considerati "di servizio" nell'edilizia tradizionale (come cucine, bagni, terrazze o logge), a scapito delle altre parti della casa. Per questo tipo di utenze si considera inoltre di fondamentale importanza la realizzazione di spazi specifici destinati ad attività religiose e sociali.

Nonostante la soglia dei sessantacinque anni costituisca uno standard europeo, l'identificazione della categoria degli anziani non è immediata. Essa riguarda infatti situazioni tra loro molto diverse, legate al differente grado di autonomia fisica e psicologica, alle diverse possibilità economiche, alle specifiche esigenze di assistenza necessarie.

La ricerca progettuale non è tuttavia orientata solo alle problematiche dell'anziano "non autosufficiente", che ovviamente presenta maggiori esigenze - in parte coincidenti con quelle di altre categorie - ad esempio riguardo all'assistenza sanitaria o al sostegno sociale. Ciò anche perché oggi la categoria degli anziani nel suo insieme va assumendo un peso assoluto e relativo crescente nella società italiana (come in quella di altri paesi europei). Se quindi fino ad oggi si è inteso il progetto per l'anziano come progetto a carattere specialistico, correlato all'edilizia sanitaria, ora si comincia a progettare tenendo presenti i bisogni di una categoria assai più vasta.

Tra le esigenze degli anziani prevale il desiderio di non allontanarsi dall'ambiente familiare: ovvero, in caso di necessità, di trovare un nuovo ambiente familiare; in ogni caso di essere inseriti in un più ampio e articolato contesto sociale. Il problema della casa non è quindi solo di superficie, ma è soprattutto un problema di qualità dello spazio, anche in questo caso non riferibile al solo alloggio. Sembra comunque opportuno tendere all'individuazione di alloggi vivibili (anche) per gli anziani, dotati di una propria autonomia, anche se non in un contesto "specializzato", che favorisca se possibile la vicinanza con i familiari e comunque i rapporti sociali.

Si cercano perciò tipologie edilizie capaci di affrontare le diverse esigenze della categoria; nelle realizzazioni si avverte una crescente sensibilità per l'argomento, sia in termini qualitativi che quantitativi, grazie alle iniziative di alcuni Iacp e di alcuni enti locali, negli interventi di nuova costruzione come di recupero. Si possono individuare diverse tipologie, anche in relazione a caratteristiche e possibilità offerte dal contesto urbano ed edilizio. Nuclei di dimensione limitata, a sviluppo prevalentemente orizzontale, formati da appartamenti di dimensioni contenute, e quindi accessibili ad una larga fascia di utenti, sembrano adatti nei piccoli e medi centri, dato anche il costo generalmente più contenuto delle aree. L'inserimento di una quota di alloggi per anziani in edifici pluripiano sembra invece preferibile dove si rilevano maggiori costi di acquisizione delle aree e di costruzione. Per gli anziani non autosufficienti esistono infine possibilità che mediano in modo diverso l'indipendenza dell'alloggio con le esigenze di assistenza, che in una certa fase della vita possono riguardare l'intero arco della giornata. Il terreno di confronto rimane tuttavia in ogni caso il rapporto con la città, che contribuisce alla migliore integrazione con la società nel suo insieme.

Non esistendo un'unica soluzione abitativa, anche le normative e i programmi di intervento non esprimono a riguardo indirizzi unitari, anche se la questione degli anziani è posta in termini generali nei programmi di intervento edilizio e sanitario, ed eventualmente nei relativi capitoli di spesa. Sommarariamente si può dire che sono affrontate tutte le problematiche legate all'assistenza sanitaria e alle barriere architettoniche, ma che non esistono politiche mirate.

La categoria dei disabili, portatori di handicap e invalidi rappresenta un'altra utenza atipica che spesso si sovrappone, per i suoi problemi e le sue necessità, a quella degli anziani, ma con esigenze del tutto particolari di tipo psicologico e pratico. Esse riguardano l'integrazione nel lavoro e nella società in genere, e il superamento delle cosiddette "barriere architettoniche". L'impossibilità o la difficoltà di muoversi nella città aggiunge infatti ostacoli reali ai pregiudizi legati alla diversità, alla malattia, alla menomazione. E va detto che le norme da molto tempo vigenti per la riduzione di tali ostacoli (eliminazione delle barriere architettoniche) - anche

di elevato dettaglio - sono state a lungo ignorate od eluse nella sostanza. Tali norme riguardavano inizialmente gli spazi e gli edifici pubblici (o aperti al pubblico), ma sono state in seguito estese anche all'edilizia residenziale privata.

Le barriere architettoniche possono essere eliminate con relativa facilità, in fase di progetto, con costi aggiuntivi modesti nella realizzazione. La loro eliminazione facilita inoltre la fruizione degli spazi anche da parte di altri utenti: persone anziane, gestanti, bambini, sofferenti di malattie asmatiche, cardiache, e così via. Ciò anche se il problema assume decisamente una maggiore complessità progettuale e realizzativa nel caso della ristrutturazione, in particolare di edifici storico-artistici, dove la rigida applicazione delle norme vigenti può portare a incrementi significativi dei costi ed a volte a risultati estetici molto discutibili.

A partire dagli anni settanta comincia, tuttavia, a venir progressivamente meno la scarsa considerazione del problema, che precedentemente emarginava di fatto i portatori di handicap in ospizi, ricoveri ed istituti. Emergono invece nuove attenzioni, che coincidono con l'avvio di interventi (in dipendenza di specifici provvedimenti), in grado di sperimentare soluzioni alle problematiche connesse alle barriere architettoniche.

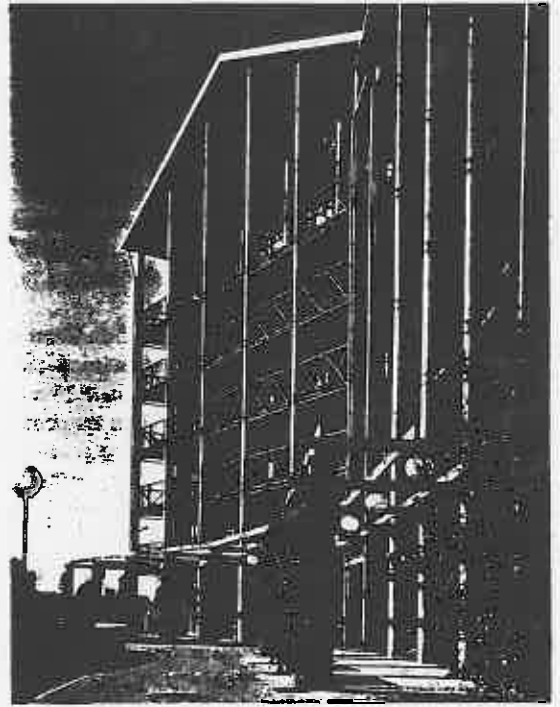
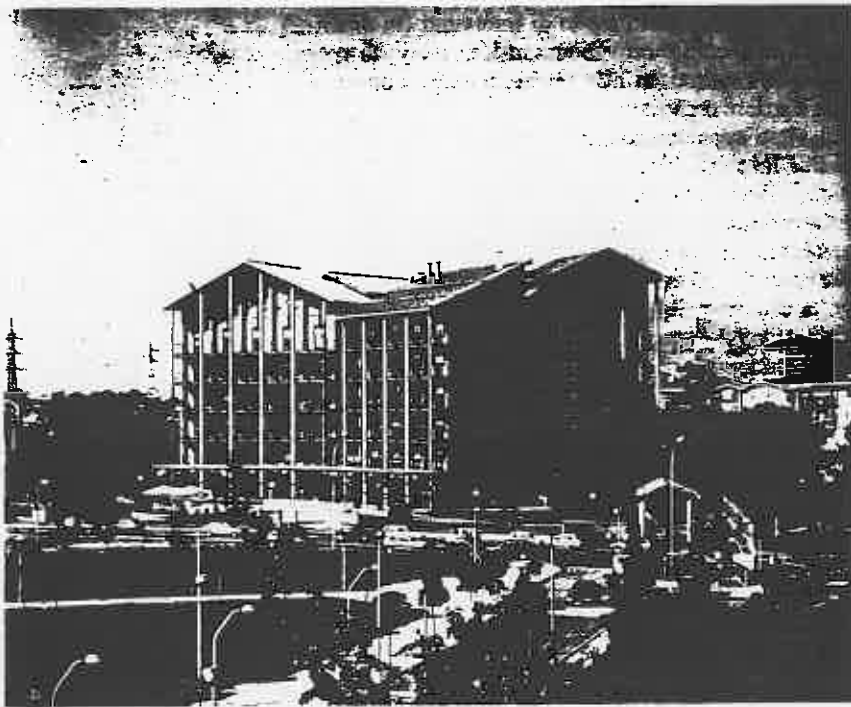
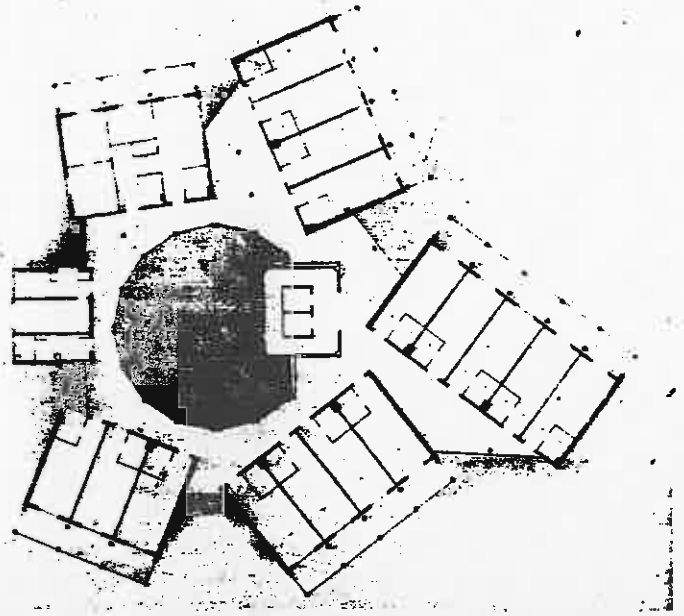
I risultati appaiono soddisfacenti, e questo comporta una loro estensione, prevedendone una più organica collocazione nei provvedimenti legislativi e di programmazione economica. Alcune norme esistenti testimoniano infatti un'ottica ancora limitata, prevedendo, ad esempio, che agli invalidi con difficoltà di deambulazione siano semplicemente assegnati alloggi al piano terra. Il problema va invece affrontato in termini più generali: non è importante il superamento di ogni ostacolo fisico quanto un coinvolgimento di tutte le strutture dell'abitare.

Tra le nuove utenze coprono un ruolo rilevante anche le comunità terapeutiche per il recupero dei tossicodipendenti. A tali comunità sono stati rivolti programmi edilizi specifici, finalizzati tanto al recupero di edifici esistenti, spesso di rilievo storico, quanto alla realizzazione di strutture ex novo: nel 1990 sono stati stanziati trecento miliardi, ripartiti - nel triennio 1990-1992 - nelle diverse regioni, per interventi di questo tipo. Anche in questo caso,

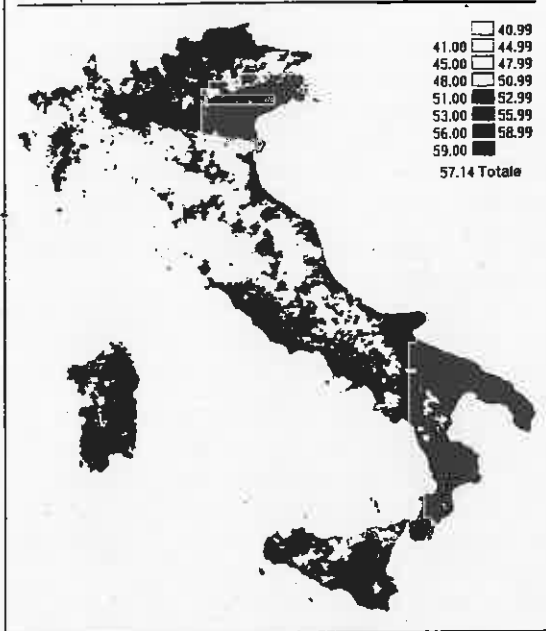
Settimo Torinese (Torino) - Casa per anziani "Cinque Torri"

79. Situata in un'area a sud del centro abitato, nelle vicinanze di un parco in corso di realizzazione e di un altro edificio destinato alla terza età. La costruzione (1990-1993) è caratterizzata da una grande accessibilità. L'intervento punta all'integrazione, sia a livello funzionale che a livello architettonico misurandosi, inoltre, con le presenze che caratterizzano il territorio piemontese: il castello, il borgo e le emergenze storiche, radunando le singole unità intorno ad uno spazio comune e prevedendo servizi utilizzabili anche dal resto del quartiere.

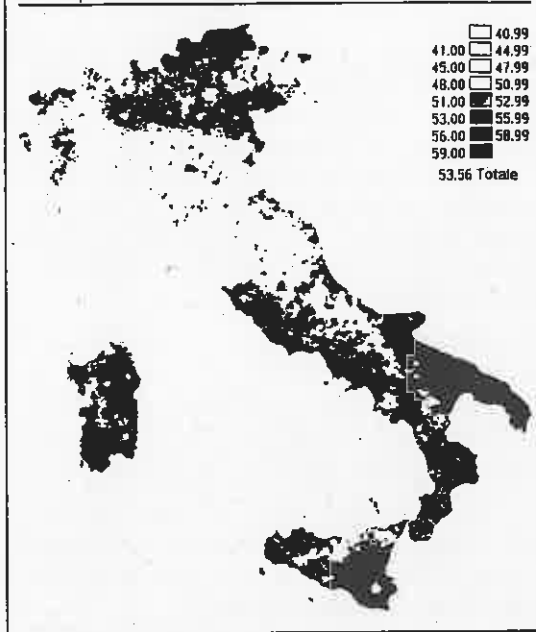
Il carattere architettonico è basato su cinque blocchi verticali con caratterizzazioni cromatiche specifiche. Le cinque torri individuano le diverse tipologie di alloggio e sono legate da un tessuto connettivo costituito da locali di soggiorno e disimpegno. Nel rispetto delle esigenze di vita privata dell'anziano viene assicurato, comunque, un idoneo livello di socializzazione negli spazi comuni.



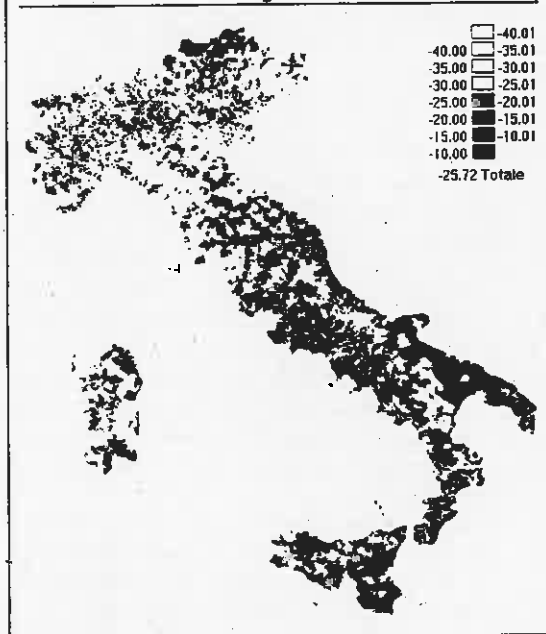
80. Popolazione < 40 anni in % al 1981



81. Popolazione < 40 anni in % al 1991



82. Variazione della % di giovani 0-14 tra 1981-1991



peraltro, occorre rintracciare il delicato equilibrio tra la definitiva emarginazione e "ghettizzazione" di una parte della società e la sua reintegrazione.

Oltre a queste utenze per più aspetti particolari, negli ultimi anni riveste un ruolo abbastanza interessante l'incremento di persone (o anche famiglie) che per diversi motivi - legati ad esempio al lavoro, allo studio o a scelte personali - si trovano ad avere bisogno, in tempi brevi e/o per periodi più o meno limitati, di un'abitazione caratterizzata da piccole dimensioni e da costi estremamente contenuti. A questo tipo di domanda, più o meno esplicitamente rappresentata sul mercato, possono rispondere le cosiddette "residenze temporanee", costituite da complessi di una certa dimensione, suddivisi in unità abitative piuttosto ridotte, spesso caratterizzate dalla presenza di alcuni servizi centralizzati (mensa, lavanderia, spazi comuni di socializzazione, ecc.).

Questo particolare tipo di insediamento residenziale è stato da tempo individuato - a livello di studi e progetti - con diverse denominazioni ("case albergo", "case parcheggio", residence, ecc.), per rispondere ad esigenze eterogenee, tra cui anche

80. *Popolazione residente al di sotto dei 40 anni di età in percentuale del totale al 1981. L'elaborazione rappresenta il peso della popolazione giovane sul totale; le zone più scure corrispondono ad una maggiore presenza percentuale delle classi di età giovani. Nel suo insieme la geografia del dato mostra una riduzione della presenza delle classi giovanili nelle aree interne, ed una loro maggiore presenza al sud e nel nord cispadano, con una significativa frontiera attorno al medio e basso corso del Po. Emerge anche una polarizzazione tra i comuni capoluogo delle province metropolitane del centro-nord e le corone dei comuni contermini, con una presenza nelle corone di una maggior quota di popolazione giovanile rispetto sia al capoluogo che alle aree non metropolitane.*

81. *Popolazione residente al di sotto dei 40 anni di età in percentuale del totale al 1991. L'elaborazione rappresenta il peso della popolazione giovane sul totale; le zone più scure corrispondono ad una maggiore presenza percentuale delle classi di età giovani. Nel suo insieme la geografia del dato statistico si presenta analoga a quella riscontrabile nel 1981, sia pur con uno spostamento complessivo a livello nazionale a sfavore delle classi giovanili.*

82. *Variazione tra il 1981 e il 1991 della percentuale dei giovani fino a 14 anni sul totale. Nel quadro di un complessivo calo del dato, mediamente del 25%, le corone delle aree metropolitane mostrano una tenuta maggiore.*

quella del trasferimento temporaneo degli abitanti già residenti in immobili soggetti ad interventi di ristrutturazione intensiva più o meno estesa. Tuttavia soluzioni di questo tipo non sembrano aver incontrato il favore del mercato, probabilmente anche per i problemi connessi alla gestione. Le residenze temporanee, nei pochi esempi realizzati, si caratterizzano per un elevato grado di integrazione con la città.

Esigenze di differenziazione delle tipologie insediative

Di fronte all'emergere di queste situazioni, alla loro crescita numerica, all'attenzione che ad esse viene socialmente prestata, appare evidente che alla ridefinizione del sistema dei bisogni primari, nel ventennio qui considerato, si associa anche una maggiore articolazione della domanda, da cui deriva la necessità di una revisione delle tipologie residenziali e delle nuove soluzioni distributive.

Il tentativo di rispondere alle domande emergenti costituisce tuttavia una tendenza piuttosto recente - in larga misura sperimentale - che non produce ancora rilevanza statistica: in realtà i dati di censimento registrano ancora un incremento della grandezza media degli alloggi, a fronte di una parallela riduzione della dimensione media dei nuclei familiari. Il fenomeno è dovuto in parte alla crescita dei "consumi abitativi", ovvero della quantità di spazio (privato) richiesta per il raggiungimento di uno standard abitativo sufficientemente confortevole (o ritenuto socialmente congruo); in parte proprio alla diffusione della proprietà dell'alloggio ed alla conseguente resistenza ai successivi trasferimenti. Ogni famiglia tende, da un lato, ad anticipare le future esigenze, nella prospettiva di non cambiare alloggio; dall'altro, a ritardare (o a non effettuare) il trasferimento, anche in presenza di bisogni ridotti (o mutati nel tempo).

La domanda di "qualità urbana" e la richiesta di attrezzature

Il bilancio di attuazione delle politiche pubbliche nel settore residenziale, condotto secondo tali linee interpretative, pone in luce, a fianco delle realizzazioni compiute all'interno di consolidate tipologie residenziali - sia pure estese al recupero - anche le

sperimentazioni compiute in ambiti che presentavano una minore formalizzazione normativa: sperimentazione introdotta da alcuni provvedimenti legislativi (leggi n. 457/1978 e n. 94/1982), ricostruzione post-terremoto, alcuni esempi di realizzazioni di cooperative e IACP. Emergono possibili modalità di soddisfazione dei bisogni - nella loro nuova configurazione - ed elementi di ridefinizione normativa che tali realizzazioni suggeriscono.

Al di là degli aspetti concernenti l'abitazione in senso stretto, si avverte comunque una domanda diffusa e crescente di un miglioramento della qualità insediativa, che dal quartiere residenziale si estende all'intera città ed all'ambiente urbano in genere, investendo anche gli aspetti più propriamente ecologici (inquinamento atmosferico, difesa dai rumori, ecc.). Nei quartieri la domanda esplicita (rivolta per lo più alle amministrazioni locali) riguarda la dotazione di attrezzature pubbliche e private localmente disponibili (scoloristiche, sanitarie, assistenziali, commerciali, ricreative, sportive), ma anche la qualità degli spazi pubblici e collettivi, la dotazione di parchi ed aree verdi, la manutenzione, i servizi.

A livello urbano la domanda riguarda essenzialmente la mobilità in genere e, in particolare, l'accessibilità delle aree centrali e delle principali attrezzature, i grandi parchi urbani, la riduzione dei rumori, dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua. L'obiettivo finale da perseguire viene genericamente individuato come "qualità insediativa", intesa soprattutto come soddisfacimento delle esigenze dell'utenza e quindi in termini di "prestazioni", piuttosto che come conformità a modelli e regole predeterminati in termini di oggetti. Una normativa di tipo prestazionale si basa in definitiva sulla fissazione di determinati requisiti o, appunto, prestazioni, cioè di determinati comportamenti degli oggetti edilizi e delle loro componenti, senza definire per questo caratteristiche geometriche o spaziali e senza suggerire o codificare a priori soluzioni predeterminate.

Ciò dipende, da un lato, dal fatto che insoddisfazioni ed esigenze tendono a sconfinare dall'ambito edilizio-abitativo per investire gli insediamenti urbani nel loro insieme; dall'altro lato, dalla constatazione che anche esigenze specifiche dell'abita-

re possono trovare migliore soddisfazione se interpretate in un contesto più ampio.

Ricerca e sperimentazione nel settore edilizio

Le esigenze abitative emergenti pongono al centro del dibattito di questi anni il concetto di "flessibilità", entro cui sembra possibile rintracciare una adeguata mediazione tra la necessità di rispondere ai bisogni di utenze abitative differenziate e l'esigenza di unificare per quanto possibile le componenti di un edificio.

E' infatti evidente che le diverse categorie di utenti hanno in comune una base di abitudini di vita ed è quindi possibile individuare - almeno all'interno dell'alloggio - elementi costanti ed elementi soggetti ad evoluzione. E la flessibilità sembra in grado di porre in relazione le une e le altre. In questo senso si delinea di nuovo il concetto di una casa che si trasformi nel tempo, adattandosi alle diverse esigenze della famiglia che l'abita. Gli alloggi saranno dunque costituiti da un nucleo base, al quale sia possibile aggregare parti diverse in tempi diversi.

La sperimentazione del requisito flessibilità è, non a caso, uno dei temi affrontati dal "Laboratorio tipologico nazionale" del Cer, che segue l'organizzazione dei diversi programmi sperimentali sull'argomento.

In una prima fase le esperienze di edilizia sperimentale sono state realizzate su un campione d'intervento ridotto, ma con caratteristiche di sperimentazione "ad alto rischio". Durante le prime esperienze sono stati definiti alcuni elementi della normativa ambientale e spaziale - riferiti all'organismo abitativo ed al singolo alloggio - sulla base di quattro classi di requisiti: "benessere", "sicurezza", "fruibilità" e "flessibilità".

Durante il secondo programma, con un impegno economico più sostenuto, sono stati invece identificati interventi con caratteristiche sperimentali "a basso rischio" e a carattere diffusivo. Gli interventi in fase di realizzazione sono in totale 308, per complessivi 10.876 alloggi distribuiti sul territorio nazionale.

L'indirizzo sperimentale si articola in cinque aree

tematiche: tipologica, tecnologica, energetica, sismica e procedurale. Sotto il profilo tipologico si segnalano come esempi gli interventi residenziali a Cavallino (Lecce), a Prato, a S. Lazzaro di Savena (Bologna) e il recupero del Borgo de. Colle Ameno nel comune di Sasso Marconi (Bologna). Sotto il profilo tecnologico la sperimentazione riguarda l'applicazione di tecniche di diagnosi del degrado di strutture tipiche dell'edilizia minore; interventi di consolidamento coerenti con le tecniche costruttive tradizionali; interventi di sostituzione di componenti e sub-sistemi degradati coerentemente all'impiego di materiali tradizionali; interventi di adeguamento igienico ed ambientale degli edifici per il conseguimento di livelli di comfort adeguati alle esigenze attuali, ma nel rispetto dei caratteri originari.

La sperimentazione, nell'ottica di produrre una normativa tecnica nazionale, viene oggi arricchita di ulteriori campi applicativi per l'innovazione edilizia. Ad esempio, tematiche collegate alle questioni ambientali e riferite alla qualità ecosistemica; o al controllo di qualità, con l'iniziativa di costituzione di nuovi laboratori, che andranno ad aggiungersi al laboratorio tipologico nazionale del Cer.

Con l'obiettivo di elevare la qualità degli interventi sperimentali - anche a scala urbana - il Cer ha tra l'altro predisposto anche una "Guida alla sperimentazione", concepita al fine di esplicitare metodologicamente e in dettaglio alcuni obiettivi di qualità (morfologica, ecosistemica e fruitiva), nonché di definire, per questi, specifici strumenti di indirizzo e di controllo.

L'innalzamento di qualità negli interventi di edilizia residenziale pubblica è stato inoltre perseguito concretamente attraverso le norme sui limiti massimi di costo (DM 5 agosto 1994), con il riconoscimento di un differenziale - pari al 15% del costo base di realizzazione - concepito come incentivo per la promozione di miglioramenti qualitativi. In particolare di quelli rispondenti ad esigenze essenziali quali:

- garanzie per l'utente riguardo il rischio di patologie, difetti, danni o rovina dell'opera negli anni successivi all'ultimazione dell'intervento, mediante polizze assicurative decennali;
- maggiori garanzie di durabilità dell'opera, con l'adozione di un "piano di qualità" per ogni inter-

vento, che permetta di definire un sistema di controllo - fin dalla fase di progettazione e in corso d'opera - ovvero con un "piano di manutenzione" finalizzato a garantire la manutenibilità dell'opera così da prevenire cadute di prestazione e ridurre i costi di gestione;

- miglioramento di specifici aspetti del comfort ambientale, come i requisiti acustici ed igrometrici. Le attività di ricerca e sperimentazione nel settore edilizio si sviluppano anche attraverso il Piano nazionale per l'edilizia e il Progetto finalizzato edilizia del Cnr (quest'ultimo attivato dal 1989 su di un ampio spettro tematico).

Il Piano nazionale per l'edilizia, gestito dal Ministero per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica, è articolato per aree tematiche: tipologico-tecnologica, tecnologica, energetica, materiali, procedure e normative, formazione, informazione telematica. Obiettivo è l'attivazione di ricerche finalizzate allo sviluppo di tecnologie innovative e suscettibili di traduzione industriale nel medio periodo. La prima parte del programma (1981-1985) ha riguardato aspetti relativi alla componentistica, considerata dal punto di vista del processo produttivo.

La seconda parte (1992), modificando l'impostazione originaria, ha articolato la ricerca in: aree tematiche e "settori di intervento": edilizia per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio archeologico e storico (settori zone archeologiche e centri storici); tecnologie per la riqualificazione delle città e del sistema infrastrutturale (settori riqualificazione delle città e riqualificazione del sistema infrastrutturale); tecnologie edilizie per la sicurezza ed il comfort.

La risposta all'emergenza

Occasioni di sperimentazione di particolare rilevanza - anche dal punto di vista procedurale - sono state le situazioni di emergenza che si sono create a seguito degli eventi calamitosi che si sono succeduti negli ultimi due decenni: terremoti, frane, alluvioni e altre calamità naturali; tra questi si ricordano il Friuli, Ancona, Napoli, l'Irpinia, il Piemonte. Tali calamità hanno, da un lato, riportato all'attenzione il problema di una valutazione dei rischi sismico e idrogeologico, dall'altro lato, per le

emergenze che ne sono derivate, hanno messo in luce situazioni che richiedevano già da tempo interventi, rendendo indifferenti provvedimenti troppo a lungo procrastinati.

In questo quadro, si è diffusa la cosiddetta "filosofia dell'emergenza", in virtù della quale sono stati disposti ogni volta provvedimenti specifici - anche di tipo legislativo - procedure semplificate e accelerate, canali di finanziamento privilegiati. Risultano esemplificative da questo punto di vista alcune situazioni, come ad esempio il terremoto di Napoli, che ha portato alla ricostruzione e alla riqualificazione di parte della città, e la fondazione di Monteruscello (Pozzuoli-Napoli).

Il terremoto del 1980 ha aggravato ed evidenziato, anche presso l'opinione pubblica nazionale, il degrado edilizio e urbanistico di Napoli, ed in particolare della sua periferia, già presente prima del sisma. L'amministrazione comunale aveva già messo a punto un Piano delle periferie che sarebbe probabilmente rimasto lettera morta senza la particolare emergenza determinata dal terremoto.

Nel maggio 1981, a seguito del sisma, il Parlamento approva una legge speciale, che conferisce poteri straordinari al sindaco di Napoli e al presidente della Giunta regionale (nominati Commissari straordinari del Governo), al fine di gestire gli ingenti finanziamenti stanziati per la costruzione di 13.500 nuovi alloggi e delle attrezzature e infrastrutture connesse. Gran parte dei contenuti del Piano delle periferie confluisce così nel Programma straordinario di edilizia residenziale, che diventa il più vasto e complesso intervento di riqualificazione predisposto per una città italiana.

Gli interventi configurati dal programma sono stati ripartiti tra nuova edificazione, conservazione, sostituzione e completamento, e anche i nuovi edifici realizzati sono stati in genere interpretati come occasione di riorganizzazione urbana. Degli oltre 13.500 alloggi prodotti dal programma straordinario quasi 11.000 sono di nuova edificazione, e circa il 30% degli alloggi è stato realizzato nei quartieri di Secondigliano e Ponticelli. Nel giugno 1995, smantellata definitivamente la struttura del Commissariato straordinario, il piano può dirsi in larga parte realizzato.

Alcune problematiche emergenti

Ristrutturazione sociale e mobilità abitativa

Al di là delle emergenze, dell'affermarsi di nuovi bisogni e delle riconfigurazioni assunte dal "bisogno" diffuso di qualità insediativa e ambientale, è indubbio che la situazione abitativa raggiunta in Italia pone in evidenza alcune problematiche di carattere più generale.

La diffusione della proprietà dell'alloggio e la compressione del mercato delle locazioni residenziali comportano numerose conseguenze di segno discordante. Positiva può essere considerata per certi aspetti l'influenza sullo stato di manutenzione degli alloggi, che presentano mediamente condizioni migliori e una durata di vita media maggiore che in altri paesi. Ciò anche se vanno valutati, per questo aspetto, i rilevanti costi economici che questo sistema comporta, così come gli effetti della spesa nel settore edilizio e in quelli connessi, nonché i costi sociali espressi, ad esempio, dalla resistenza alle trasformazioni urbane.

Certamente negativi possono essere invece considerati molti degli aspetti derivanti dall'inerzia che la diffusione della proprietà dell'alloggio (unitamente all'onerosità della tassazione dei trasferimenti immobiliari) induce nell'evoluzione sociale. L'indisponibilità individuale al cambio di alloggio al variare del reddito, dell'età e/o delle esigenze familiari e/o in relazione alle opportunità di lavoro comporta effetti di sub-ottimizzazione nell'uso degli alloggi stessi e, di fatto, una forte resistenza alla mobilità territoriale e al trasferimento di residenza. Dato da non trascurare, in un periodo di trasformazioni "epocali" per l'economia, che richiedono flessibilità ed adattabilità come elementi strategici della concorrenza sul mercato, anche internazionale.

L'Italia non ha dimenticato l'epoca delle "grandi" migrazioni (verso l'estero, all'interno da sud a nord e, più in generale, dalle campagne alle città), maturando un sostanziale rifiuto per questa modalità di riequilibrio territoriale. Ma non c'è dubbio che il "problema casa", nei termini qui esposti, costituisce un freno specifico alla mobilità necessaria a sostenere i processi di trasformazione in atto, o ad attenuarne gli impatti sociali ed economici.

Già oggi coesistono nel Paese ampie aree di forte disoccupazione (soprattutto giovanile e femminile, anche in presenza di tassi di scolarizzazione elevati), in particolare nel meridione, con altre, in particolare nel nord-est del Paese, dove sono nettamente più numerose le occasioni di lavoro e di impiego, anche qualificato.

Il differenziale, tuttavia, non pare sufficiente ad innescare processi migratori. E i problemi connessi al reperimento di un alloggio contribuiscono in maniera determinante a dare sostanza alle prevalenti resistenze di carattere culturale. Analogamente, tali problemi sono risultati di peso determinante nel frenare i recenti tentativi di redistribuzione territoriale e funzionale nel settore della pubblica amministrazione, miranti a sollecitare adesioni volontarie ai programmi di ristrutturazione.

Riconversione produttiva

Anche dal punto di vista della produzione, in particolare nel settore edilizio, la nuova configurazione assunta dai problemi insediativi comporta consistenti difficoltà di adeguamento, ben lungi dall'essere risolti. Lo spostamento di attenzione dalle nuove costruzioni al recupero e alla riqualificazione, dalla residenza in senso stretto agli insediamenti residenziali e alla città in genere, alle infrastrutture, alle attrezzature urbane, ai "programmi complessi" e, comunque, ad interventi articolati in aree e su immobili "di recupero" comporta nuovi problemi e, inevitabilmente, si scontra con una struttura produttiva consolidatasi da decenni sui temi tradizionali, quanto a organizzazione, modalità di intervento, cultura di impresa, intersezioni con il credito, sbocchi di mercato, rapporti con la pubblica amministrazione e le sue funzioni.

Non meraviglia quindi il "disagio" diffuso nel settore in questi ultimi anni a fronte, comunque, di una contrazione degli investimenti. Così come non meravigliano le resistenze opposte dal settore all'evoluzione in atto, che tende di fatto a privilegiare la grande dimensione (o almeno l'aggregazione di imprese) e il ruolo di promozione e di coordinamento delle stesse imprese, da connettere necessariamente a monte, con il sistema decisionale (anche pubblico) e finanziario, a valle, con le funzioni di collocamento sul mercato.

Tale evoluzione tende infatti a colpire soprattutto le imprese (edilizie) di dimensioni medie e medio-piccole, che in Italia costituiscono ancora la maggior parte del settore. Il tradizionale spazio operativo di tali imprese, le loro stesse dimensioni, non solo sono calibrati su interventi di modeste dimensioni (10-20 alloggi), ma anche e soprattutto su specifiche modalità di intervento, tipiche appunto della fase di crescita urbana: dalla rapidità di produzione e collocamento sul mercato (con il sostegno del credito all'acquirente finale), alla valorizzazione delle rendite fondiari (non di rado in termini anche speculativi e come forme di capitalizzazione delle imprese), allo sfruttamento di condizioni insediative marginali.

Le nuove condizioni di intervento, se da un lato aprono nuovi spazi alle imprese di tipo artigiano nella manutenzione e nella ristrutturazione (tuttavia a costi elevati per gli utenti finali), richiedono invece, per gli interventi di maggiore rilievo, una diversa organizzazione produttiva e, più in generale, un diverso atteggiamento culturale.

Già la fase di acquisizione degli immobili, generalmente in aree centrali o semicentrali, comporta infatti impegni cospicui, e comunque con un'incidenza superiore all'acquisto di aree periferiche in attesa di urbanizzazione; la scelta delle destinazioni finali, e la necessità di intervenire in maniera unitaria dal livello urbanizzativo alle realizzazioni vere e proprie comportano, inoltre, non solo dimensioni e capacità operative in genere non alla portata di singole imprese, ma il coordinamento tra le diverse fasi di produzione, e tra queste e i meccanismi finanziari ed amministrativi; infine la collocazione del prodotto non può contare sull'ampiezza e la genericità del tradizionale mercato residenziale, ma richiede azioni specifiche e mirate presso determinate categorie di possibili acquirenti. Ed è questa complessità che appare oggi ancora fuori portata della maggior parte delle imprese italiane che pure, specie per quanto riguarda le maggiori, sono invece in grado di affrontare - su commessa - impegni realizzativi di grandi dimensioni e, su questi, di collaborare efficacemente con i partner stranieri (ad esempio per le grandi opere infrastrutturali). Fuori portata quindi, non solo per motivi strutturali, ma anche - e forse soprattutto -

per motivi culturali. Ciò anche se negli ultimi anni si notano nel settore i primi segni di una tensione all'innovazione, ad esempio con l'accorciamento delle imprese (o con il loro confluire su specifici programmi di iniziativa) e con l'implementazione di determinati servizi nei processi produttivi. Resta tuttavia irrisolto il nodo del sistema creditizio e finanziario, piuttosto riluttante a sostenere la promozione di iniziative, quindi a partecipare del rischio fin dalle fasi iniziali. I "programmi complessi" lanciati nei primi anni novanta possono costituire, anche da questo punto di vista, un importante banco di prova, sostenendo in tal modo - pur indirettamente - la ristrutturazione del settore.

Programmazione, informazione e partecipazione

Indipendentemente dagli esiti di queste prime fasi di sperimentazione, il problema di trovare risposte adeguate alla domanda sociale si presenta dunque di rilevante ampiezza e complessità. Esso concerne infatti non solo le politiche abitative e i modi in cui esse si concretizzano, ma la possibilità di attivare consistenti investimenti nella realizzazione di infrastrutture e nella trasformazione di parti delle città. Tutto ciò non riguarda, come in passato, i futuri abitanti della città, ma gli abitanti attuali, e interessi e sistemi di relazioni che a loro volta verranno inevitabilmente ad essere modificati.

Scontate le inerzie del sistema economico e di quello amministrativo, anche il coinvolgimento della popolazione e l'acquisizione di un consenso sostanziale intorno a questi temi e alle politiche che possono essere avviate può presentare elementi problematici, di cui è necessario tener conto.

Non sempre i comportamenti collettivi reali appaiono coerenti con obiettivi che pure sembrano assunti in maniera generalizzata dalla base sociale. Troppo spesso tendono invece a prevalere posizioni di preclusione ed opposizione ad ogni trasformazione: non solo con il rifiuto di destinazioni "localmente indesiderabili", ma anche con la resistenza, ad esempio, alle fasi di cantiere delle grandi infrastrutture, che pure apporterebbero benefici su ampia scala.

Parte di questo egoismo del tempo e dello spazio si spiega anche con l'assenza di chiari programmi di intervento da parte delle amministrazioni locali

e, soprattutto, con l'assenza di adeguati strumenti di informazione e dialogo tra amministrazione e cittadini. E la carenza di tali strumenti appare senz'altro un ostacolo all'avvio di estese politiche di trasformazione e di riqualificazione urbana.

Scontato l'abbandono delle istanze di "partecipazione" caratteristiche degli anni settanta, resta la necessità di acquisire un più largo e stabile consenso sui più rilevanti programmi di intervento, in particolare quando riguardino estese ristrutturazioni urbane. In funzione di tale obiettivo appare sempre più necessario che le pubbliche amministrazioni, in particolare quelle locali, acquisiscano una diversa mentalità e una maggiore capacità di "comunicare" con la cittadinanza amministrata, dotandosi di specifici strumenti e modalità istituzionali ed anche investendo adeguate risorse.

Comunicazione, informazione, raccolta del consenso sono funzioni essenziali alla formazione di piani e programmi di intervento e ancor più alla loro realizzazione: solo la condivisione sociale di piani e programmi rende gli stessi credibili e pienamente attuabili. La tendenza a rafforzare e meglio organizzare il sistema delle Autonomie locali, oggi sostenuta nel paese da ampi schieramenti in sede politica e culturale, renderà inoltre la capacità di comunicazione degli enti locali sempre più un fattore strategico di governo del territorio e delle trasformazioni urbane.

Le politiche di settore oltre il 2000

Il ruolo dello Stato dall'emergenza alle Autonomie locali

Gli effetti riscontrati dalle politiche abitative fin qui perseguite, in particolare negli ultimi vent'anni, hanno suggerito numerosi correttivi e qualche importante variazione nell'impostazione e nella gestione delle politiche pubbliche del settore abitativo, con riguardo alle importanti connessioni che questo detiene con gli aspetti della produzione - in particolare per quanto concerne l'occupazione - e le rilevanti ricadute che il tema ha avuto e continua ad avere in termini sociali.

Nel tempo, e più rapidamente negli ultimi vent'anni, si sono in parte modificati gli obiettivi e, più

sostanziosamente, l'intensità dell'impegno (con una certa variabilità), le modalità di intervento e la struttura che complessivamente presiede all'attuazione. In particolare per quanto riguarda le azioni e gli interventi in cui la pubblica amministrazione nel suo insieme assume più direttamente un ruolo di promozione, o addirittura di esecuzione e, poi, anche di gestione.

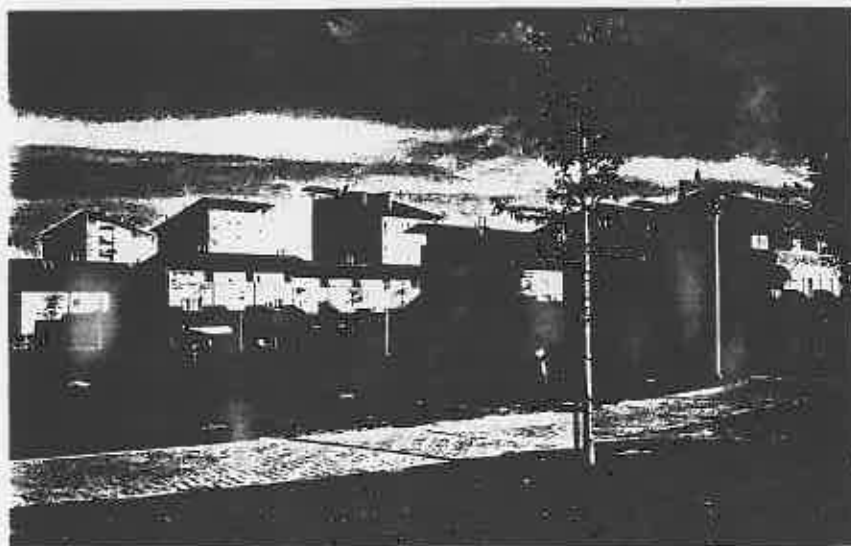
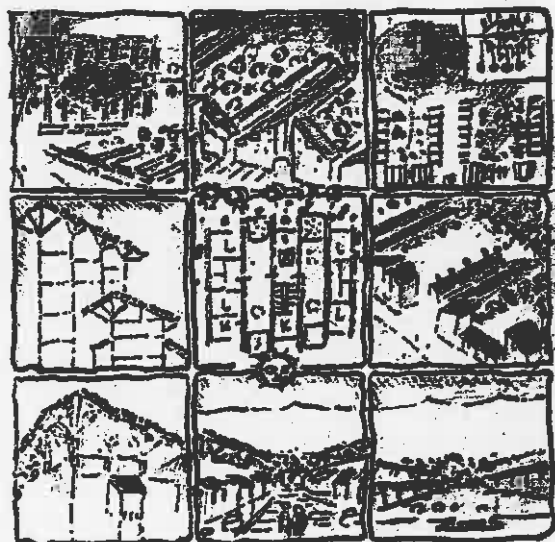
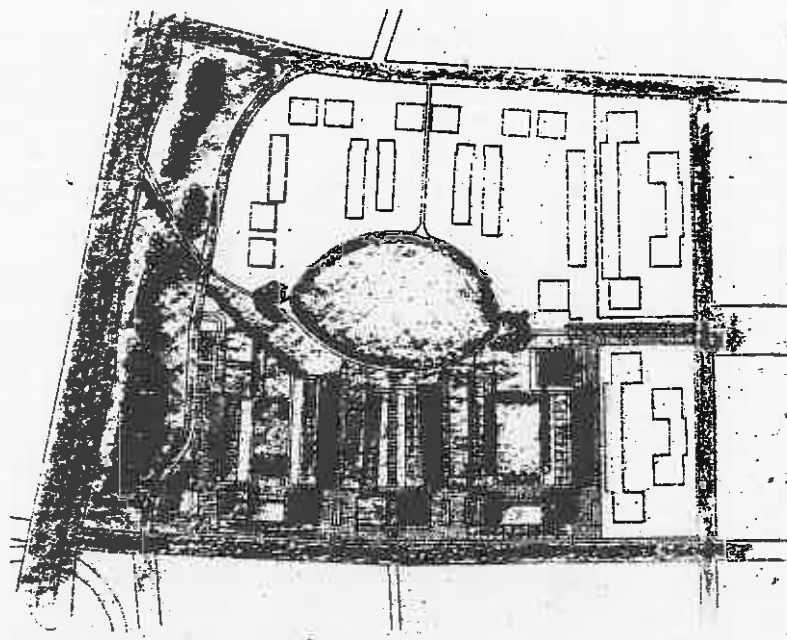
Apparentemente più stabile, invece, e tutto sommato più convenzionale, il ruolo "indiretto" - svolto quasi esclusivamente dallo Stato - a sostegno del mercato, in prevalenza tramite l'erogazione di agevolazioni fiscali e creditizie a particolari categorie di cittadini e/o in relazione a particolari tipologie di alloggi. Per l'ampiezza delle definizioni (relative ai soggetti e/o agli oggetti) e l'estensione nel tempo e nello spazio l'impegno dello Stato in queste modalità di intervento - pur certamente relevantissimo - risulta difficilmente quantificabile.

E per gli stessi motivi risultano di difficile valutazione i suoi effetti. Si stima infatti che di tali agevolazioni abbia goduto a vario titolo, anche se in diversa misura, oltre il 90% dei nuovi alloggi realizzati e, quindi, le famiglie che ne sono divenute proprietarie. Si tratta in ogni caso di una modalità di intervento rivolta per sua natura alle famiglie comprese nella fascia dei redditi medi, intesa ad agevolare - o anticipare - l'ingresso sul mercato di una domanda esplicita, orientando la stessa verso la proprietà. Tale modalità ha perciò costituito, nello stesso tempo, anche un sostegno indiretto alla attività delle imprese, specie riguardo ai modi prevalenti del loro operare.

L'intervento pubblico diretto - nelle sue varie forme - è stato invece tradizionalmente orientato a soddisfare i bisogni abitativi delle famiglie di reddito più basso, o a fronteggiare bisogni particolarmente evidenti in determinati periodi e/o in determinate situazioni territoriali. Anche in questo caso in Italia, almeno per tutta una prima fase, l'impegno maggiore è ricaduto sullo Stato. In parte, per l'eredità della tradizione, in parte, perché la situazione abitativa si presentava, dopo la seconda guerra mondiale, come vera e propria emergenza nazionale.

I primi quartieri "popolari" del dopoguerra vengono avviati mediante la costituzione di una apposita "agenzia" (Ina Casa) e sulla base di due programmi

83. In un contesto tipico della periferia, per la simultanea e contraddittoria presenza della tangenziale e dalle residue tracce dell'assetto agricolo. L'intervento cerca un radicamento rispettoso dei segni e capace di risolvere il problema dell'inquinamento dovuto all'infrastruttura. Il Prg di Rivo., prevedeva un piano esecutivo convenzionato per edilizia abitativa, destinato per il 30% ad edilizia economica e popolare e per il 15% ad edilizia convenzionata. L'insieme gravita attorno ad un giardino centrale e l'edificato delimita i margini dell'area, istituendo un netto contrappunto tra corpi bassi a schiera e corpi alti a torre, memore di certe esperienze Ina Casa. Il taglio degli alloggi, simplex e duplex, varia tra gli 80 e i 130 mq; gli edifici sono costruiti con il sistema a tunnel e rivestiti in mattoni.



settennali, che segnano peraltro la maggiore incidenza mai registrata dell'intervento pubblico in termini di abitazioni realizzate sul totale della produzione nazionale (fino a un massimo del 25%).

Già tra la fine degli anni cinquanta e i primi anni sessanta appaiono tuttavia i limiti di tale impostazione, solo in parte connessi all'insufficienza quantitativa, dipendente anche dai meccanismi di finanziamento. Questa porta, da un lato, a realizzare quartieri riservati agli strati sociali più poveri (comunque non a quelli socialmente emarginati); dall'altro lato, a condizionare, per la loro localizzazione, le scelte urbanistiche di livello locale, rappresentate dai piani regolatori comunali, che cominciano a diffondersi nelle città maggiori - sulla base della legge del 1942 - anche per sostituire i piani d'anteguerra. I comuni, d'altra parte, non riescono in genere a far fronte alla domanda di infrastrutture innescata dai nuovi quartieri, spesso posti lontani dall'aggregato urbano al fine di ridurre il costo delle aree, accentuandone così l'isolamento.

Dopo alcune sperimentazioni, basate sul tentativo di coordinare l'azione dei diversi soggetti esecutori, una prima riforma (legge n. 167/1962) attribuisce ai comuni il compito di scegliere, acquisire ed urbanizzare le aree per i nuovi quartieri, in coerenza con i propri piani e programmi generali. I nuovi quartieri, destinati ad ospitare non solo l'edilizia pubblica in senso stretto ma anche quella privata assistita dalla mano pubblica (interventi convenzionati, cooperative di abitazione) - e i relativi servizi - diventano anzi l'elemento strutturante dell'espansione periferica.

Si è detto come i meccanismi immaginati negli anni sessanta per la realizzazione dei nuovi quartieri abbiano trovato molti ostacoli al loro avvio, in grandissima parte connessi con le difficoltà incontrate dai comuni nell'acquisizione delle aree e nel reperimento di risorse adeguate alla loro urbanizzazione, ma anche con le carenze organizzative presenti negli stessi servizi comuni. Le riforme degli anni settanta (in particolare la "nuova legge per la casa", legge n. 865/1971) contribuiscono in parte a sbloccare la situazione e ad avviare i programmi edilizi, riordinando inoltre le competenze, i meccanismi amministrativi e di finanziamento del settore.

I comuni, pur disponendo di risorse limitate (negli stessi anni la finanza locale accentua anzi la propria dipendenza dai trasferimenti statali) e pur non controllando né i soggetti di iniziativa (a cominciare dagli Istituti autonomi case popolari, soggetto quasi esclusivo delle realizzazioni a totale carico dello Stato), né i canali di finanziamento, diventano comunque a pieno titolo soggetti responsabili delle politiche abitative. Ed è ancora nello stesso periodo che si affaccia sulla scena un terzo soggetto. Le regioni a statuto ordinario vengono istituite formalmente nei primi anni settanta e dalla metà del decennio si avvia il trasferimento delle funzioni loro attribuite o delegate dalla Stato, tra cui appunto quelle relative all'edilizia sociale. Da questo momento appare evidente come le politiche abitative debbano essere necessariamente triangolate tra lo Stato, che detiene ancora la quasi totalità delle risorse finanziarie e svolge funzioni di redistribuzione (oltre che tra le classi sociali anche sul territorio), le regioni, alle quali spettano compiti di programmazione e funzioni di sviluppo sociale ed economico, i comuni, cui spettano le scelte localizzative e in parte attuative. I comuni costituiscono peraltro anche un importante terminale del sistema, sia per la valutazione dei bisogni che per la verifica della loro soddisfazione.

Al di là degli aspetti legislativi che in parte lo configurano, e in parte dovrebbero attuarlo, il complesso meccanismo istituzionale che si è delineato non ha tuttavia trovato finora una efficiente sistemazione. Si è già accennato alle difficoltà incontrate dai comuni, accentuate da talune incertezze legislative (come ad esempio la irrisolta questione del "regime dei suoli") e dalle croniche ristrettezze di bilancio. Le regioni, per contro, hanno in parte mancato di svolgere vere e proprie funzioni di programmazione finendo per configurarsi spesso come "filtro", tra i poteri dello Stato a monte e quelli comunali a valle, in particolare nelle grandi città.

Del resto, almeno per le competenze trasferite o delegate di cui qui si tratta, la legislazione statale non ha subito in genere una revisione organica. Va detto anzi che la stessa incertezza del confine tra poteri statali e poteri regionali ha determinato non rari sconfinamenti: in parte, per sovvenire obiettivi ritardi, carenze e inadempienze regionali; in parte,

proprio per l'inerzia determinata dallo stesso peso e dalla complessità della legislazione statale. Con il risultato di co-occorrere sovrapposizioni e duplicazioni normative che sono andate ad appesantire ulteriormente il già affollato panorama legislativo italiano. Per tutti gli anni settanta, comunque, l'ottica generale è rimasta focalizzata sulla questione del soddisfacimento del fabbisogno primario, giustificando in qualche modo la situazione che si veniva configurando. Gli studi e le ricerche seguiti alla pubblicazione dei dati del censimento del 1971, che evidenziavano talune "distorsioni" della crescita del patrimonio abitativo in Italia, hanno certamente contribuito a modificare le strategie (orientandole ad esempio al recupero) e, nel recepirne i risultati, il Piano decennale (legge n. 457/1978) tenta anche di riconfigurare organicamente il rapporto tra Stato e regioni. Tuttavia, la prima applicazione del nuovo regime delle locazioni (legge "equo canone") contribuisce ancora per qualche anno a tener viva, con tratti di emergenza, la problematica abitativa.

Negli anni ottanta, infine, la mutata situazione abitativa pone con forza la necessità di un'ulteriore revisione delle strutture e dei meccanismi che presiedono alla redistribuzione delle risorse nel settore. Non si tratta solo, come è ovvio, di un problema di "ingegneria istituzionale" (oltre che finanziaria), ma di rendere tali meccanismi - ai diversi livelli - quanto più efficienti possibili nell'individuazione e soluzione dei problemi emergenti: che non sono generalizzati, ma anzi articolati sul territorio e nel corpo sociale; che non riguardano quasi più bisogni primari, o l'alloggio in senso stretto, ma investono con crescente evidenza gli insediamenti urbani nel loro complesso.

L'attività del Cer

Nell'evoluzione delle politiche abitative merita specifica considerazione la funzione esercitata dal Cer, il Comitato per l'edilizia residenziale, il cui Segretariato generale opera presso il Ministero dei lavori pubblici. Attraverso la lettura delle sue più recenti attività si ottiene infatti un punto di vista significativo della situazione che si è venuta a determinare e dell'evoluzione in corso.

Il Cer esercita un ruolo centrale nella ripartizione delle risorse destinate all'edilizia residenziale tra le

diverse regioni italiane. In questi ultimi anni a tale funzione, di tipo tradizionale e destinata a ridimensionarsi in ragione del processo di trasferimento delle competenze alle stesse regioni, se ne è affiancata, con progressiva evidenza, una seconda, che possiamo definire di adeguamento delle politiche abitative alle mutate condizioni di intervento nel settore.

Questa funzione è esercitata dal Cer attraverso due strategie complementari: da un lato, assolvendo al compito di punto centrale di osservazione sistematica delle evoluzioni del settore, anche tramite indagini e ricerche finalizzate alla conoscenza ed all'analisi dei processi di trasformazione in corso; dall'altro lato, nella promozione di strumenti operativi di tipo innovativo, mirati alla soluzione dei problemi di assetto urbano che si stanno manifestando in coincidenza con la fase di contrazione dei bisogni primari e il consolidamento di un patrimonio abitativo quantitativamente rilevante ma qualitativamente ancora inadeguato.

Particolarmente interessante, oltre che esemplificativa del ruolo esercitato, risulta una recente indagine sulla condizione abitativa realizzata appunto dal Cer. Interpretando un orientamento metodologico ormai consolidato, l'indagine distingue tra fabbisogno abitativo, calcolato sulla base di standard di tipo quantitativo, e domanda abitativa, derivante dalle valutazioni soggettive espresse dall'utenza. Il complesso percorso d'analisi, che ha richiesto una vasta indagine di campo, nell'ambito della quale sono state realizzate oltre 140.000 interviste, riserva ancora ampi margini per la parte che riguarda l'interpretazione critica dei dati riscontrati. La domanda che si dichiara insoddisfatta è di poco inferiore al 16% del totale; un dato che, se riportato alle dimensioni del Paese, definisce una quantità di utenti impegnati, o comunque desiderosi di mutare le proprie condizioni abitative, di vaste proporzioni. È interessante poi notare come meno del 15% del disagio emergente faccia riferimento alla prospettiva di perdere l'alloggio, mentre la restante parte ne rileva l'inadeguatezza, sia localizzativa (circa il 10%), sia per sopravvenute mutazioni della composizione del nucleo familiare (circa 35%) sia, infine, per carenze proprie dell'alloggio (circa il 40%).

La necessità di produrre nuove qualità residenziali, propria delle fasi mature delle politiche abitative, si manifesta nell'ambito di contesti urbani a prevalente proprietà privata. In tutti i paesi che prima dell'Italia hanno dovuto affrontare questo tipo di congiuntura, seppure nelle specifiche e anche profonde diversità, si è dovuto necessariamente ricorrere a strumenti operativi, variamente denominati e regolamentati, che hanno quale comune denominatore l'accordo e l'integrazione fra le risorse pubbliche e quelle private. Le ragioni che portano a questa soluzione sono diverse: dalla necessità di disporre di risorse aggiuntive, rispetto a quelle realisticamente attivabili sul versante pubblico, alla esigenza di produrre alternativamente le facoltà di indirizzo e di controllo, tipiche dell'amministrazione pubblica, e la maggiore snellezza operativa propria dell'azione imprenditoriale privata. In questa chiave va certamente letta e interpretata la posizione espressa dal legislatore - e posta in essere dall'esecutivo - che ha introdotto nell'ordinamento due strumenti operativi generati dal medesimo concetto di integrazione economica e funzionale tra il versante economico privato e le amministrazioni locali, cioè prevalentemente, anche se non esclusivamente, i comuni. Si tratta dei programmi integrati e dei programmi di recupero urbano. I due istituti appartengono allo stesso genere, ma con la specificità che il programma di recupero è diretto a promuovere l'intervento su aree caratterizzate dalla forte presenza di edilizia pubblica, mentre il programma integrato non presenta alcun tipo di connotazione di merito, se non, come gli altri, l'essere volto preferibilmente verso i tessuti urbani esistenti. Introdotti nella legislazione nazionale rispettivamente nel 1992 e nel 1993, essi hanno trovato effettiva possibilità di attuazione solo negli ultimi mesi, grazie al loro inserimento nell'ambito delle delibere di programmazione dell'edilizia residenziale pubblica.

Su questo fronte si deve comunque al Cer la parte forse più sostanziosa, e certamente più visibile, del tentativo di far progredire il quadro normativo di riferimento, sia attraverso azioni di indirizzo e di promozione, sia tramite sperimentazioni dirette e concrete.

L'amministrazione centrale ha promosso diretta-

mente, con atti di indirizzo e regolamentazione, l'utilizzazione di questa procedura innovativa. Sono poi le regioni a finanziare e le amministrazioni locali ad attuare direttamente gli interventi, sempre ricercando in modo sistematico il raccordo con l'investimento privato.

L'occasione di misurarsi con un primo esperimento a scala nazionale dello strumento dell'intervento integrato, ha un riscontro in un provvedimento del 1991, che finanziava la realizzazione di alloggi per favorire prioritariamente la mobilità dei pubblici dipendenti impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. La scelta di procedere tramite azioni integrate tra pubblico e privato, in questo caso, è stata sostenuta da una motivazione aggiuntiva rispetto a quelle richiamate, costituita dall'opportunità di realizzare alloggi all'interno dei contesti urbani, cioè privilegiando il più possibile l'inserimento in tessuti urbani esistenti ed impiegando così le risorse attivabili in interventi che avessero anche dichiarate finalità di riqualificazione urbana.

Oltre agli aspetti direttamente operativi l'azione amministrativa ha suscitato un confronto sul metodo proposto, e ha consentito l'avvio di una diffusa e concreta sperimentazione, che ha permesso di focalizzare le non poche difficoltà comportate dall'introduzione di uno strumento innovativo, in termini di compatibilità con la normativa preesistente. Questo aspetto si profila in effetti come quello di maggiore problematicità, in particolar modo per quel che riguarda il rapporto tra i meccanismi e le procedure attraverso cui si possono realizzare programmi complessi e il quadro normativo di riferimento, con specifico anche se non esclusivo riguardo per le procedure di formazione e di approvazione degli strumenti della pianificazione urbanistica (a base locale).

Nei fatti non si tratta solo di rendere omogeneo o almeno compatibile un nuovo istituto giuridico o una procedura innovativa con il preesistente sistema. E' l'intero settore che sta compiendo uno sforzo per adattarsi a modelli di produzione edilizia completamente diversi da quelli caratteristici del periodo dell'espansione urbana. Ed è proprio in tal senso che assume particolare significato ogni possibile forma di sperimentazione, che permetta a tutte le componenti settoriali di progredire nel pro-

cesso di adeguamento e di modernizzazione. L'affinamento delle esperienze di concertazione tra pubblico e privato, ed in particolare la sistematica promozione dell'attività volta al recupero ed alla rifunzionalizzazione dei tessuti urbani esistenti, trova ulteriori motivi di consolidamento con l'avvio, alla fine del 1994, delle procedure per l'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana. Si tratta, anche in questo caso, della proposizione di un modello di accordo tra operatori economici e amministrazioni, questa volta diretto a promuovere interventi nelle aree metropolitane, ovvero nei comuni che intendano procedere al recupero di aree industriali dismesse. Anche in questo caso la struttura preposta alla gestione del programma, che è a scala nazionale, è il Cer che, per agevolare l'attività dei promotori - siano essi pubblici che privati - e sulla scorta dell'esperienza maturata, ha prodotto una guida dove vengono per la prima volta affrontati in modo esplicito alcuni nodi cruciali che condizionano questo tipo di azione amministrativa. Vale la pena soffermarsi, ad esempio, su un aspetto centrale del problema che riguarda la motivazione dell'atto amministrativo attraverso cui si stipula l'accordo con il privato. Trattandosi di un atto che rende operativo uno scambio economico, proposto o comunque accettato dall'amministrazione, occorre che quest'ultima sia in grado di provare non solo la legittimità, ma anche la convenienza dello scambio realizzato. Nella guida è pertanto definito, in modo piuttosto dettagliato, un metodo per arrivare alla quantificazione dei profitti del privato e dei vantaggi per il pubblico. Questo metodo è stato utilizzato da tutti i soggetti proponenti, consentendo di raggiungere il doppio risultato della omogeneizzazione degli atti amministrativi e, quindi, la loro possibile comparazione quantitativa. Molti altri sono i nodi procedurali che restano da sciogliere, o che comunque potranno trovare migliori soluzioni rispetto a quelle fin'ora sperimentate, e tale percorso potrà essere tanto più rapidamente coperto quanto più si farà riferimento e si promuoveranno ulteriori concrete ipotesi di sperimentazione. Sebbene restino complessi problemi da risolvere, come detto anche riguardo le compatibilità tra questi strumenti e il preesistente quadro legislativo,

occorre segnalare che anche su base locale sono stati fatti significativi progressi. Va prima di tutto considerato che molte amministrazioni regionali sono intervenute sulla materia emanando leggi, in particolar modo in tema di programmi integrati. In più occasioni e su diverse posizioni si è tornati sul problema di fondo del rapporto che esiste o può stabilirsi tra attuazione di tali programmi e necessità di variare gli strumenti urbanistici esistenti. Non tutte le soluzioni individuate dai diversi legislatori regionali stanno dando buona prova, e in alcune realtà è già cominciato il processo di riforma della produzione normativa di "prima generazione". E' tuttavia fuori di dubbio che la materia è già da tempo uscita dall'ambito teorico per entrare in quello del diritto positivo e della sperimentazione concreta. A riprova della volontà di proseguire nella direzione assunta, riguardo la promozione di programmi complessi, si consideri la produzione di atti di indirizzo, regolamenti e guide, che quasi tutte le regioni hanno diffuso per fornire agli operatori e, soprattutto, agli amministratori locali, indicazioni il più possibili certe e complete su questo tipo di procedure. L'argomento dei programmi complessi resta dunque il più innovativo e interessante fra quelli che oggi si sollevano nel panorama di aggiornamento delle politiche abitative. Ma come si è visto, non più solo abitative - sia per quanto riguarda le politiche e gli operatori pubblici, sia per quanto riguarda il mercato e gli operatori privati. Non si può tuttavia dimenticare che tali modelli si vanno solo gradualmente sovrapponendo ai tradizionali meccanismi amministrativi, canali di finanziamento e modalità di intervento che, pur se all'interno della logica del ridimensionamento, propria dell'assestamento del fabbisogno abitativo, sviluppa ancora attività di rilievo. Basti pensare che nell'ambito del programma 1992-1995 sono stati destinati oltre 5.350 miliardi a programmi di edilizia sovvenzionata, da attuarsi a cura degli Istituti autonomi case popolari e dei comuni. La fase attuale si presenta, dunque, come fase di transizione, connotata da un'evidente tensione verso la modernizzazione e l'adeguamento delle politiche settoriali alle nuove esigenze della società. Appare evidente come tale adeguamento tocchi tutti gli aspetti istituzionalmente rilevanti, dal sistema delle

procedure a quello delle competenze, imponendo alle amministrazioni, sia centrali che periferiche, processi di trasformazione e di riorganizzazione interna di rilevante portata. E' appena il caso di ricordare che il settore si trova ad affrontare questa nuova sfida in un momento particolare della vita del Paese, che si colloca all'interno di una più generale epoca di cambiamento che investe l'intero sistema politico, amministrativo e istituzionale.

Questa originale congiuntura rende difficile e incerta qualsiasi previsione ma, d'altro canto, conferisce specifico valore al fatto di essere comunque riusciti a imporre una linea di sviluppo sufficientemente chiara e riconoscibile e che ha trovato, in questi ultimi anni, puntuale riscontro negli atti del legislatore, dell'amministrazione centrale e, per molti e significativi aspetti, anche nell'azione amministrativa periferica.

Dall'Europa ai paesi in via di sviluppo e ritorno

In decenni di politiche della casa la condizione abitativa in Italia è profondamente cambiata. Eppure è convinzione diffusa che l'intero sistema delle politiche abitative abbia raggiunto un limite e richieda una profonda revisione. Nonostante decenni di investimenti pubblici, di produzione di case popolari, di sostegno pubblico ai mercati, alle soglie del duemila si presenta una situazione abitativa ancora largamente insoddisfacente per molti. Non mancano più drammaticamente gli alloggi, come ancora fino agli anni sessanta, ma spesso il disagio abitativo si aggiunge ad altri problemi: i costi crescenti, l'emarginazione sociale, le "nuove povertà".

Talvolta la questione abitativa giunge al punto di configurare una sorta di frattura nel corpo della società. Nelle grandi città, per esempio, i casi di povertà ed esclusione sono concentrati in monotoni quartieri privi di qualità; nelle aree geografiche emarginate dai processi di sviluppo il sistema abitativo e l'intera infrastruttura territoriale sono sottoutilizzati e in degrado.

Questa situazione non pare accidentale, ed è in parte condivisa anche da altri paesi europei. In realtà l'intero modello abitativo perseguito finora dagli Stati moderni appare oggi inadeguato. Un contributo significativo in questo senso può venire dalle esperienze acquisite nella cooperazione inter-

nazionale. Il percorso seguito nei decenni trascorsi, in Italia come in altri paesi europei, può fornire suggerimenti utili per le politiche dei paesi in via di sviluppo, principalmente per il nesso tra interventi abitativi e interventi di sostegno allo sviluppo.

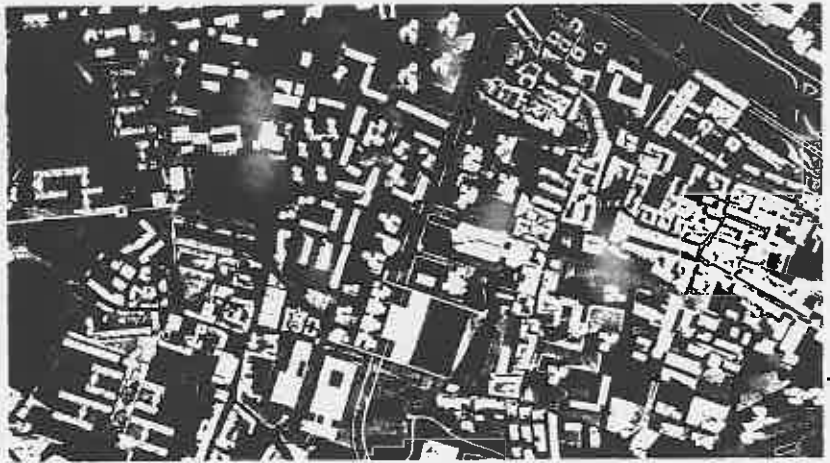
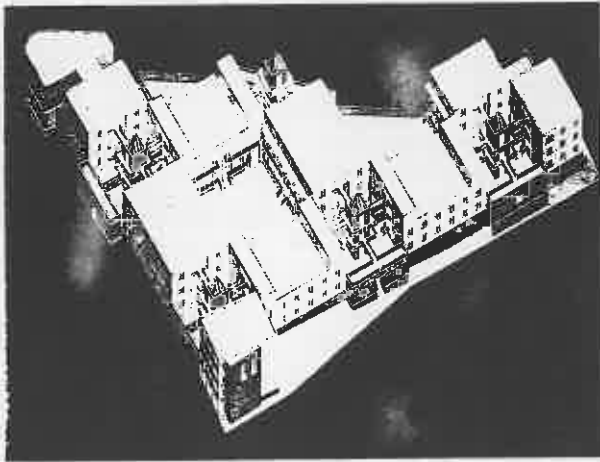
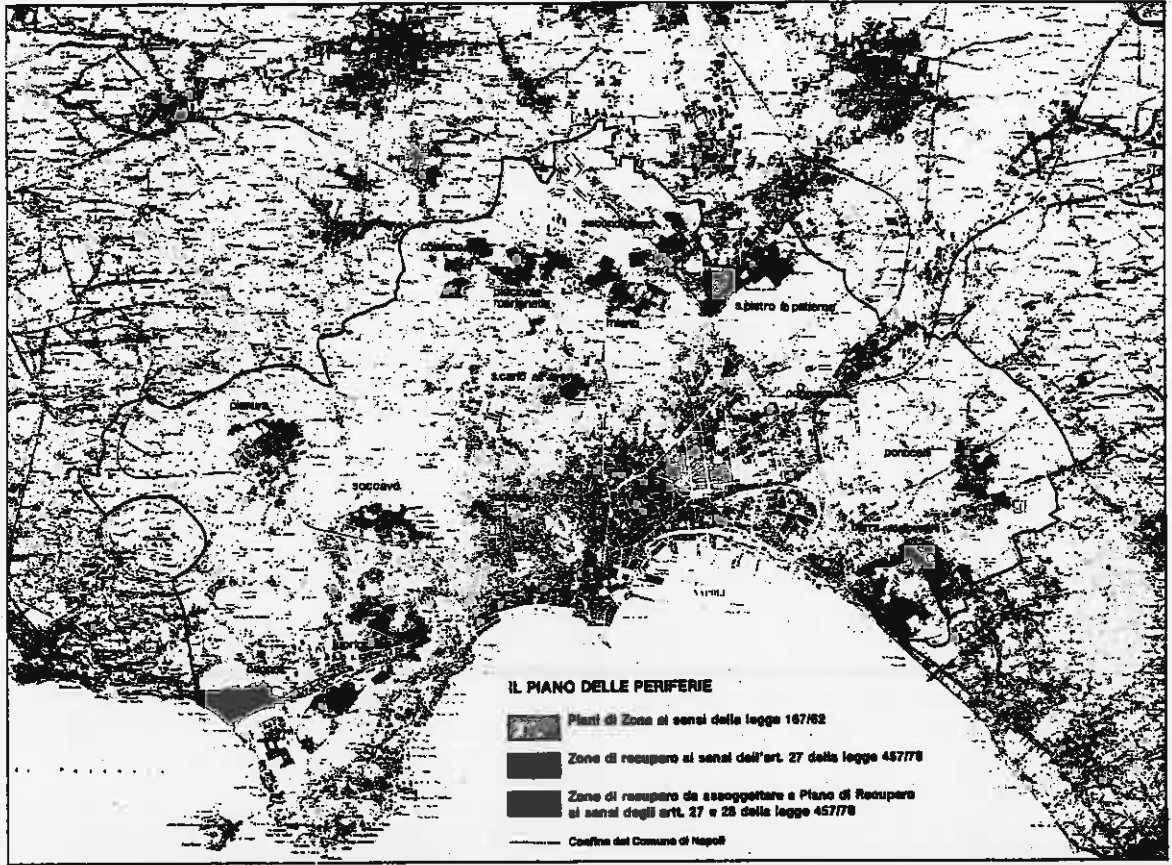
Le esperienze in corso nei paesi in via di sviluppo possono insegnare molto ai paesi avanzati, soprattutto relativamente al nesso tra domanda abitativa e lotta alla povertà.

Le politiche pubbliche nei paesi europei hanno approfondito progressivamente la divisione tra produzione, uso e trasformazione della casa. In tutti i paesi d'Europa è stato attuato un modello di politiche abitative pubbliche che, pur in versioni diverse (con diversa intensità e variabile equilibrio tra i diversi tipi di interventi), ha avuto due principali contenuti: l'offerta di edilizia sociale pubblica e la promozione della casa in proprietà. Nell'uno e nell'altro caso ha prevalso il più delle volte la standardizzazione del prodotto e l'uniformazione dei modi di abitare.

Oggi si tende a riconoscere a questo modello limiti insuperabili e conseguenze indesiderate. In particolare: gli alti costi di produzione; la produzione in massa di edilizia di scarsa qualità, rigida nelle tipologie e costosa nella manutenzione; la formazione di quartieri segregati per i ceti emarginati, che diventano quasi dei nuovi ghetti in coincidenza con l'arrivo di immigrati provenienti da altri paesi; la mancanza di flessibilità del sistema abitativo nel suo complesso.

In molte esperienze di progettazione urbana e programmazione edilizia si cerca di restituire agli abitanti il controllo del proprio territorio quotidiano e dei processi di costruzione e di modifica dell'ambiente edificato. Coinvolgere i destinatari e i soggetti della società locale è stato a volte soltanto uno slogan. Sono politiche innovative quelle orientate all'individuazione di soluzioni più adeguate ai bisogni, ma anche più coerenti con le risorse economiche e più efficaci dal punto di vista del percorso realizzativo. E proprio la riflessione critica sulle esperienze delle politiche abitative ha portato a individuare altrettante innovazioni, che cambiano in profondità il modello centralizzato dei paesi europei: si tratta della promozione di azioni abitative indirizzate a domande specifiche, con un orien-

84. Programma straordinario di edilizia residenziale legge n. 219/1981. All'indomani del terremoto del novembre 1980 per guidare la ricostruzione è stato assunto come strumento di indirizzo il Piano delle periferie, precedentemente approvato dal Comune, che per la prima volta in Italia ha concepito la riqualificazione delle periferie per interventi integrati mirati, anziché solo con nuova espansione. Il Programma ha riguardato interventi residenziali (oltre 13.500 alloggi) e non-residenziali, realizzati tramite conservazione, sostituzione, completamento, nuova edificazione, integrati con servizi, verde e interventi di risanamento ambientale. Nel corso del programma sono state sperimentate interessanti modalità di concertazione tra Enti e organismi statali, poi sfociate nella legge n. 241 del 1990, e primi approcci a normative prestazionali oltre l'alloggio e per la qualità degli spazi urbani.



tamento locale, con il coinvolgimento dei destinatari. La cooperazione internazionale si è da tempo orientata in tale direzione, e su questi temi, nel tentativo di qualificare come "risorsa" le specificità locali, e di evitare il trasferimento di modelli pre-costituiti. Ma i paesi che hanno sostenuto queste modalità di cooperazione, ed in particolare l'Italia, possono contare oggi su di un patrimonio di esperienze utile per affrontare le problematiche emergenti. Ed è probabile che man mano che verrà approfondita la revisione del modello tradizionale di politiche, queste esperienze si rivelino ancora più importanti.

L'Italia ha goduto in realtà, rispetto ad altri paesi europei, di un'applicazione limitata del modello dell'edilizia di massa. Se ciò ha generato uno stato di cose di cui non si possono cogliere alcuni gravi limiti (per esempio, l'insufficienza della offerta pubblica di alloggi a basso prezzo), ha però evitato alcune delle conseguenze meno accettabili: i ghetti etnici sono relativamente scarsi in Italia, e i quartieri a forte segregazione sociale e economica, pur presenti, non sono così numerosi come in altri paesi.

Alcune delle distorsioni più evidenti del sistema abitativo italiano testimoniano del resto una certa resistenza culturale e diffusa rispetto al modello convenzionale di massificazione e omologazione delle forme produttive. Per esempio, l'edilizia pubblica è stata limitata come quota complessiva sul totale più che in altri paesi europei, e questo ha consentito, paradossalmente, di realizzare quello che oggi viene considerato un requisito: una maggiore commistione cioè con l'edilizia di produzione cooperativa e privata.

Un altro esempio è l'autopromozione edilizia, cioè la diffusa modalità per la quale la famiglia realizza o fa realizzare direttamente la propria abitazione. L'autopromozione è presente in molti paesi europei, ma è particolarmente forte in Italia, sia nelle regioni di recente sviluppo, in particolare nel nord-est; sia nel meridione, anche sotto la forma dell'abusivismo edilizio (edilizia illegale). La degenerazione dei risultati dell'abusivismo italiano è frutto di caratteri specifici; tra cui la commistione con interessi illegali ma anche la difficoltà di superare l'opposizione tra modelli formali e informali. L'autopromozione è stata interpretata come rivendicazione di una moda-

lità autonoma di produzione, rispetto ai canali formali dell'economia edilizia.

Se l'autopromozione è nei paesi occidentali l'aspetto sostantivo più simile al *self-help* del Terzo mondo, una convergenza sembra proporsi su problemi metodologici di livello generale. Un confronto tra le esperienze internazionali consente infatti di affrontare problemi di metodo e di impostazione in qualche misura comuni ai paesi in via di sviluppo e a quelli più avanzati. Dalla transizione che le politiche abitative devono affrontare in Italia e in Europa possono nascere conferme o verifiche di valore più generale.

Tre grandi questioni sono di attualità: i nuovi contenuti e le nuove forme del disagio abitativo; l'indebolimento della cornice nazionale delle politiche per la casa; il superamento della rigidità degli interventi abitativi tradizionali.

Ci sono domande tradizionali che non hanno trovato adeguata soddisfazione: la domanda abitativa dei giovani, per esempio, o delle giovani coppie, o delle famiglie che non riescono ad affrontare il mercato ma non posseggono i requisiti per accedere agli aiuti pubblici. Accanto a queste ci sono nuove domande, che pongono ciascuna un particolare intreccio di problemi: per esempio la domanda di casa degli immigrati dai paesi in via di sviluppo, che si mescola a un problema di cittadinanza e impone la revisione delle norme, ma anche l'avvio di politiche di integrazione; il malessere dei grandi quartieri dormitorio delle periferie urbane, che somma i problemi del disagio abitativo a quelli dell'isolamento urbano, della povertà ambientale, della segregazione sociale; il costo crescente dell'accesso all'alloggio, sia in affitto che in proprietà, che pone un vasto problema di *affordability* (accessibilità del prezzo). Per il crescente numero di persone economicamente e socialmente più vulnerabili (i disoccupati, i poveri, le famiglie monoparentali, ecc.) le difficoltà connesse alla ricerca e al mantenimento della casa rischiano di agire come un potenziale detonatore di più vasti problemi.

Le nuove forme di disagio hanno un carattere comune che le differenzia dal fabbisogno storico. Schematicamente, la pressione della domanda nasceva un tempo dalla mancanza di case. Oggi, le domande nascono da uno scarto tra disponibilità e

uso degli alloggi. Uno scarto che non è più sistematico, ma che risulta dalla somma di processi eterogenei. Il problema che i nuovi caratteri assunti dal disagio abitativo pongono alle politiche non è modesto: si tratta di elaborare azioni in campo abitativo coerenti con il contenuto specifico dei singoli segmenti di domanda.

Finora le politiche abitative sono state operate in prevalenza al livello nazionale. Non solo in Italia, la cornice nazionale e dell'intervento statale ha accomunato e progressivamente unificato e standardizzato le politiche per la casa. Oggi alcuni aspetti di tali politiche, da un lato stanno acquisendo un rilievo sovranazionale; dall'altro lato, esse tornano ad essere un oggetto privilegiato dell'azione locale.

Il processo di unificazione europea ha messo in evidenza la crucialità dei fattori territoriali e sociali accanto a quelli della competitività economica. A parità di capacità produttiva, infatti, un differenziale di competitività nasce dal livello di infrastrutturazione (strade, ferrovie, reti di comunicazione, ma anche case) e di coesione sociale. La disponibilità di uno stock abitativo adeguato risulta dunque uno dei fattori di buona performance economica delle regioni e città d'Europa. Altri aspetti - un costo accettabile, un'agevole mobilità - sono altrettanto importanti al fine di garantire la maggiore flessibilità delle economie regionali. In questo quadro, non stupisce che la Commissione europea abbia sviluppato un progressivo interesse per le problematiche abitative e urbane, sia pur nel solco della lotta alla povertà.

Non appare improbabile, come già avvenuto per le altre politiche, sociali e non, che si formi un centro sovranazionale che imponga azioni esemplari in campo abitativo. Questa prima dislocazione verso l'alto delle politiche abitative sarebbe decisiva per armonizzare gli orientamenti dei diversi Stati e per far circolare le esperienze innovative. Un po' come avviene, su questi stessi aspetti, con le agenzie di cooperazione internazionali.

D'altra parte, tale orientamento restituisce gran parte delle responsabilità al livello locale, alle regioni e soprattutto ai comuni, consentendo forse di superare i caratteri più negativi dell'intervento pubblico tradizionale.

L'orientamento localistico diventa un requisito pre-

liminare sia per azioni abitative che non si vogliono generiche, sia per interventi che non risultino settoriali. Il livello locale può consentire azioni specifiche e multidimensionali, che affrontino contemporaneamente problemi abitativi e sociali, problemi ambientali e di sviluppo. E i più recenti programmi in via di sperimentazione, volti ad incentivare e premiare le forme locali di sintesi e di opportunità degli interventi, l'individuazione delle caratteristiche locali come costitutive di un modello di sviluppo autocentrato, il livello locale di formazione e consolidamento del consenso condiviso, rappresentano una prima concreta, anche se ancora parziale risposta alle domande emergenti.

Recupero e riqualificazione urbana. Alcune questioni generali

La centralità del tema abitativo nella tradizione urbanistica italiana trova conferma anche in tempi recenti. Come in passato il "modello" di espansione urbana per "quartieri" nasceva da una razionalizzazione dei problemi connessi alla produzione in massa di alloggi a basso costo, la svolta nella concezione delle politiche urbanistiche alla fine degli anni settanta, e poi quella dei piani, trova un punto di avvio nel riorientamento delle politiche edilizie e abitative.

Raccogliendo i termini di un dibattito culturale avviato già negli anni sessanta, la legge n. 457/1978 introduce il tema del recupero edilizio nell'ambito delle strategie per il soddisfacimento dei "fabbisogni" abitativi. Nonostante si tratti ancora di una legge di settore (destinata anzitutto al finanziamento su base decennale dell'attività edilizia), appaiono chiare le implicazioni anche urbanistiche conseguenti questa rimodulazione delle politiche e della disponibilità di finanziamenti e agevolazioni pubbliche.

Non a caso nelle scelte che sono state alla base del provvedimento convergono diverse motivazioni. Tra queste, l'eccessiva dispersione, riguardo agli esiti, dei provvedimenti di incentivazione a carattere generale precedentemente assunti, la necessità di concentrare gli sforzi e le risorse nelle aree e presso le categorie ove persistevano i maggiori bisogni abitativi e la necessità di orientare i finanziamenti alla riconversione di una parte del settore, anche dal punto di vista dell'organizzazione produttiva.

Sullo sfondo della legge stava la questione dei cosiddetti "centri storici", parti centrali di città di vecchia edificazione, con elevati valori potenziali di rendita - oltre che storico-culturali - in cui il patrimonio abitativo era soggetto, nella stessa città, o a degrado o a pressioni di tipo speculativo, sia in funzione di una trasformazione degli usi (in genere

verso destinazioni terziarie), sia in funzione di tipologie abitative di livello decisamente elevato. L'abbandono o l'allontanamento degli abitanti determinava ulteriori bisogni abitativi e rischiava di compromettere violentemente, sia l'integrità fisica sia la composizione sociale delle aree urbane centrali.

Benché la legge n. 457/1978 abbia conseguito di fatto solo in parte i propri obiettivi, da questa esperienza è andato maturando, nelle politiche edilizie e nella pianificazione urbana, un atteggiamento di crescente attenzione per i problemi della città esistente - la cui soluzione non è più demandata a future espansioni - per le necessità di riqualificazione dei quartieri esistenti, anche di recente edificazione, per le occasioni di recupero del patrimonio edilizio degradato, per le opportunità di valorizzazione di aree e manufatti edilizi obsoleti collocati in posizione centrale o semicentrale.

Con riflessi sempre più evidenti anche nell'impostazione di molti piani urbanistici, i temi del recupero e della riqualificazione si sono affermati nella versione "leggera", relativi al recupero dell'edilizia storica e di qualità, e nella versione più "pesante" o "intensiva", relativi alla valorizzazione - anche economica - di aree ed immobili dismessi: le aree industriali non più in uso, le aree già destinate ad attività di trasporto (porti, aree ferroviarie, ecc.), in qualche caso le aree militari che hanno perso la loro funzione.

Molti dei piani di nuova generazione sono caratterizzati da previsioni di intervento di questo tipo, mentre le necessità di ristrutturazione e di adeguamento dell'attrezzatura urbana (principalmente relative al potenziamento dei sistemi di mobilità), trovano un limite nella conservazione (ed eventuale recupero) delle strutture edilizie e insediative esistenti. Non solo riguardo alle aree urbane di più antica edificazione, e di riconosciuto valore storico-

culturale e artistico, ma anche riguardo alle espansioni urbane recenti.

Rispetto ad altri paesi europei gli interventi di riqualificazione urbana in Italia comportano problematiche di notevole complessità e qualche difficoltà aggiuntiva. Ed esse sono dovute in parte, proprio alle resistenze alla "riconversione" dall'ottica della crescita (periferica e residenziale) a quella della trasformazione. Superate le difficoltà di tipo culturale, restano quelle connesse alla articolazione e alla tipologia delle imprese del settore, alla carenza di soggetti promotori (funzione tradizionalmente svolta dalle stesse imprese), al ruolo del sistema creditizio e, non ultime, quelle relative al rapporto tra poteri pubblici (soprattutto a livello locale) e operatori privati (proprietari di immobili, promotori, finanziatori, imprese).

Appare evidente, proprio dall'esperienza di altri paesi, che interventi di questo tipo richiedono forme di collaborazione attiva tra i diversi soggetti pubblici e privati (nel sistema decisionale e nella capacità di gestione tecnico-amministrativa). Formule innovative hanno cominciato a manifestarsi in Italia solo negli anni più recenti, con lo spostamento, ancora parziale, da una concezione autoritativa del potere pubblico verso moduli di tipo contrattualistico; con il passaggio da una concezione dell'ente pubblico come "controllore" a quella che lo vede piuttosto come "gestore" e, possibilmente, come "promotore" di iniziative.

Va da sé che a "nuovi" comportamenti del soggetto pubblico devono corrispondere, al capo opposto, partner a loro volta disponibili e affidabili.

L'orientamento ormai affermatosi verso una nuova politica urbana, o comunque verso interventi mirati al recupero, alla valorizzazione, alla trasformazione di parti significative di città, con il concorso di soggetti diversi, che perseguono i propri obiettivi con modalità differenziate, richiede in sostanza una profonda revisione dei meccanismi decisionali e delle filiere produttive, che può nascere solo da una profonda modificazione dei rapporti tra i soggetti interessati o coinvolti.

La configurazione dei problemi emergenti

Dalla metà degli anni settanta comincia a verificarsi una saldatura tra alcune istanze che nel decennio

precedente avevano costituito invece esperienze per molti versi non comunicanti: la necessità di ampliare gli ambiti di tutela al di là dell'individuazione del singolo "monumento" e al di là del concetto di "vincolo panoramico" (contenuti tipici delle due leggi in materia, risalenti al 1939) si coniuga con una nuova concezione delle risorse e del territorio. Se in precedenza ci si era concentrati sulla questione dei "centri storici", negli anni sessanta i termini appaiono più complessi e le esperienze attuate si pongono, per molti versi, all'avanguardia. Basti citare il recupero del centro storico di Bologna, che riesce a coniugare la conservazione e il recupero del tessuto antico della città con la risposta ai fabbisogni abitativi, pur se l'obiettivo fu raggiunto in base ad interpretazioni estensive - si parlò di "forzature" - delle disposizioni normative allora vigenti (ad esempio per quanto riguardava l'acquisizione degli immobili da recuperare).

Sviluppando questi orientamenti, la legge n. 457/1978 si pone più in generale l'obiettivo del recupero alla funzione abitativa del patrimonio edilizio esistente, piuttosto che quello della salvaguardia del tessuto storico "minore", portando risultati apprezzabili sotto il profilo quantitativo e qualche volta anche significativi dal punto di vista qualitativo.

Gli anni ottanta sono contrassegnati, da un lato, da effetti di trascinamento dovuti ancora alle politiche di espansione, dall'altro, dalla percezione dell'insorgere di nuove e diverse domande di qualità e dal tentativo di elaborare per questa risposte adeguate.

L'arresto demografico, la terziarizzazione avanzata, l'innovazione tecnologica, l'avvertita sensibilità ecologica rendono sempre più improbabile l'espansione delle città. Impellente ma ancora indistinto e confuso è il bisogno di una nuova qualità urbana, di una ridefinizione per le città che "implodono". La conservazione fisica dei manufatti antichi o dei centri storici non può essere affatto disgiunta dall'assicurare un accettabile livello qualitativo all'interno e all'esterno di essi, reinventando, a volte, il ruolo dei tradizionali "centri città".

La riqualificazione delle periferie

La "riqualificazione" urbana si configura non soltanto come restituzione o ripristino di valori preesistenti, ma anche come creazione di nuove e inedite

qualità, che non possono certo essere misurate soltanto attraverso le regole dell'urbanistica quantitativa. Così, in un'ottica più estesa e complessiva del "recupero", il patrimonio esistente da riqualificare viene individuato anche nelle periferie e negli insediamenti recenti: nel tentativo, da un lato, di colmare il divario manifestatosi nel secondo dopoguerra tra progetti e previsioni (ad esempio nella realizzazione dei grandi quartieri periferici e suburbani), dall'altro, di riportare entro un disegno definito le trasformazioni incoerenti dell'insediamento spontaneo, abusivo o comunque frammentario, residuo indesiderato e impreveduto della grande crescita urbana.

In qualche modo; i precedenti di questo nuovo approccio si ritrovano negli interventi di Librino a Catania, di Tor Bella Monaca a Roma e di Acilia sud, alla periferia di Roma. In quest'ultimo caso un apposito piano particolareggiato (1983) si proponeva di riqualificare un insediamento abusivo, formato da tre parti nate indipendenti e disomogenee tra loro e tutte al di fuori di ogni logica pianificatoria. Il piano considera in particolare il fattore dinamico che presiede la formazione degli insediamenti abusivi, tentando di "metabolizzare" e guidare i processi insediativi, peraltro ancora in corso. Il proposito è di contrastare l'isotropia e la desolante assenza di qualità, non tanto con interventi a tappeto, quanto piuttosto mediante l'individuazione di attività e di valori in determinati luoghi specificamente deputati a conferire una marcata identità all'intera borgata.

Il dibattito disciplinare sul recupero degli insediamenti esistenti individua quindi nuove problematiche e nuove linee di intervento anche per le periferie, intese come brani non finiti di città, ancora in attesa delle necessarie attrezzature e, più in generale, di una ridefinizione della qualità urbana. Ma se su queste analisi le letture registrano una relativa convergenza, le modalità d'intervento e le strategie progettuali, benché accomunate dall'intento di superare ad un insieme di verificate carenze, tendono a divergere talora in maniera radicale. Da un lato, si tende ad assumere la città storica quale paradigma e, quindi, a trasferirne in periferia le caratteristiche principali (primato del "tessuto", gerarchia del tracciato, delimitazione degli spazi, e così via); dall'altro lato, si riconoscono alla città contemporanea

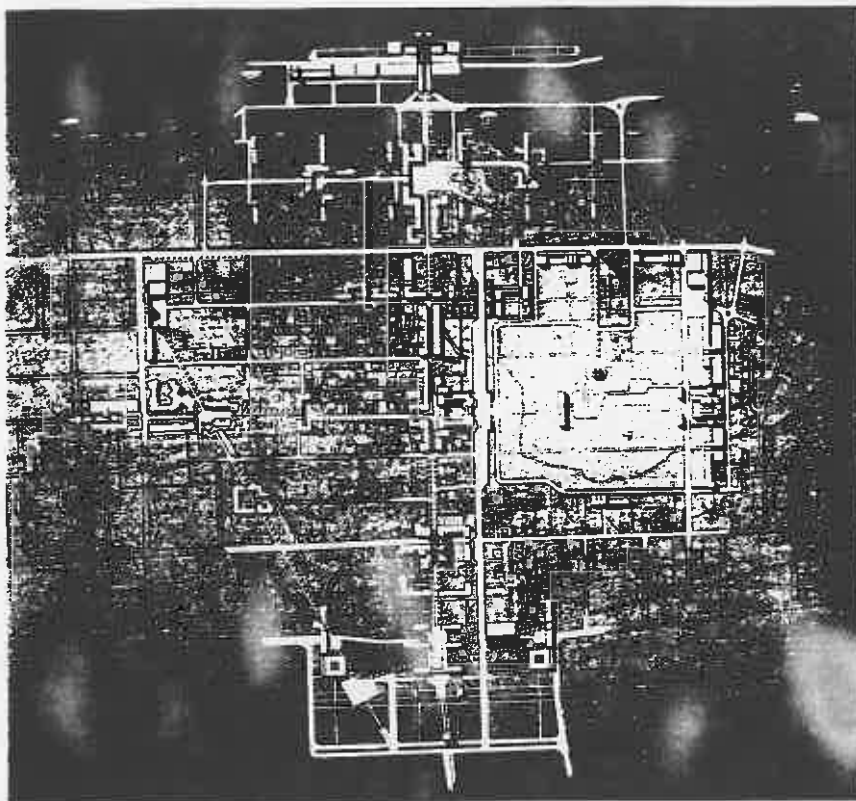
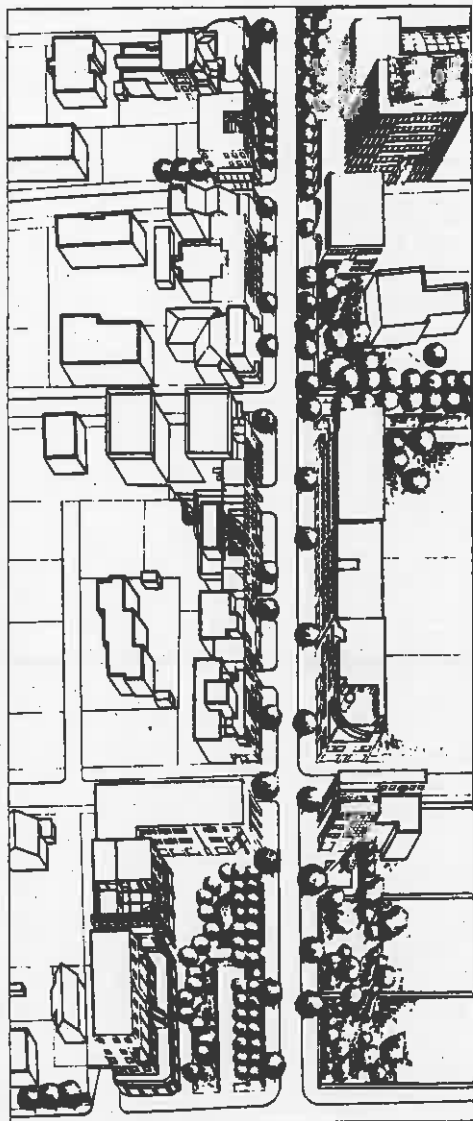
peculiari connotazioni morfologiche (primato degli oggetti, apertura degli spazi, diluizione nel paesaggio, e così via) all'insegna di una revisione critica.

Proprio da una rilettura critica dell'esperienza dei decenni precedenti nasce la necessità di indirizzarsi verso pratiche progettuali, strumenti normativi e modalità gestionali capaci di includere e coordinare, entro programmi di intervento unitari, attori e settori d'intervento per lo più ignorati. Si rende necessario un nuovo ruolo per i servizi, gli spazi pubblici, le funzioni centrali, le reti, le infrastrutture, il terziario; parallelamente si avverte il bisogno di una maggiore integrazione tra pubblico e privato per finanziare e gestire le diverse operazioni.

Anticipato da alcune leggi regionali (Lombardia), il legislatore nazionale recepisce per la prima volta questa necessità con la legge n. 203/1991 che, benché ancora finalizzata alla realizzazione di un programma straordinario per l'edilizia residenziale (in particolare di edilizia abitativa per il personale dello Stato), prevede l'intervento di diversi operatori, riservando al Cer l'approvazione dei programmi. La legge n. 179/1992, definisce più in generale e organicamente i "programmi integrati", caratterizzati da una pluralità di canali di finanziamento, da diverse tipologie d'intervento, dal concorso di operatori pubblici e privati, dall'unitarietà delle proposte. La legge n. 493/1993 prevede, infine, i programmi di recupero urbano - attualmente in corso di progettazione e di valutazione - configurando tendenzialmente una vera e propria famiglia di "programmi complessi".

Pur con qualche ritardo - e non poche resistenze - le amministrazioni regionali e locali stanno recependo i nuovi strumenti normativi e predisponendo programmi per la riqualificazione di aree periferiche (quali i quartieri residenziali di edilizia pubblica e convenzionata), intervenendo principalmente con opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con interventi di edilizia residenziale e con limitati interventi di edilizia residenziale, tesi comunque ad innescare processi di riqualificazione.

Ulteriori indicazioni, strumenti e finanziamenti giungono peraltro anche dalla Comunità europea, che, ad esempio tramite il programma Urban, ha definito modalità di iniziativa concernenti le zone urbane investite dal maggior disagio abitativo,



85. Il piano si propone di riqualificare una parte di periferia per lo più abusiva, formata da parti nate con differenti modalità; a tale scopo è previsto l'utilizzo dei diversi fattori dinamici presenti nella crescita degli insediamenti, allo scopo di guidare processi ancora in corso. La originaria isotropia e l'assenza di qualità vengono corretti con l'individuazione di alcuni luoghi significativi, che il piano situa in punti notevoli della trama insediativa. Nel nuovo "corso urbano" che il piano intende valorizzare, un programma di "densificazione programmata" orienta la trasformazione edilizia promossa dai privati, finalizzandola alla creazione di precise qualità urbane nonché di una certa caratterizzazione edilizia.

contraddistinte da "alto tasso di disoccupazione, tessuto urbano disgregato, precarietà di alloggi e mancanza di servizi sociali". Tale iniziativa testimonia della diffusa necessità, in Europa, di "riqualificare il nuovo". Ed è opportuno rilevare come anche in questa sede si ponga l'accento su interventi che riguardano tutti gli aspetti del fenomeno insediativo, e non solo quelli connessi con la struttura materiale degli insediamenti. I progetti, di durata generalmente quadriennale, oltre a promuovere l'occupazione a livello locale e ad avviare nuove attività economiche, tendono a costruire nuovi servizi sociali e sanitari, a migliorare le infrastrutture, a recuperare gli spazi pubblici, a migliorare in generale le caratteristiche ambientali. Sono svariate le realtà italiane in cui si prevede di sperimentare queste nuove possibilità.

Nonostante la tendenza a concentrarsi sulla riprogettazione dell'esistente, non sono tuttavia rari i casi in cui si sono realizzate ancora nuove espansioni urbane, per lo più legate a "programmi speciali" (ad esempio quelli conseguenti calamità naturali, come il terremoto del 1980), oppure dovute al ritardo di attuazione di piani e progetti precedentemente elaborati.

La crisi della strumentazione urbanistica tradizionale

Sullo sfondo di alcuni provvedimenti degli anni ottanta si situa una sorta di "crisi dell'urbanistica", una generalizzata sfiducia verso i piani e gli strumenti tradizionali, con i loro tempi e modi di previsione e di attuazione; per contro, si afferma il cosiddetto "piano-progetto", ovvero una serie di interventi rapidi, incisivi - almeno nelle intenzioni - ma circoscritti negli ambiti fisici e nelle finalità. Talora forse troppo parcellizzati, non sono perciò generalmente in grado di configurare un coerente disegno di insieme. Più spesso, anzi, sono capaci di scardinare gli assetti prefigurati dai vecchi piani locali, senza peraltro fornire agli stessi alternative soddisfacenti.

Talune iniziative di riqualificazione volte a specifici aspetti, specialmente relativi ai problemi della tutela, della conservazione, del recupero e del riuso

delle risorse naturali e costruite, conseguono interessanti risultati, pur restando circoscritte negli obiettivi o negli ambiti di applicazione. Altre iniziative, pur dichiarandosi ispirate ad analoghe finalità (recupero e valorizzazione dell'esistente), configurano di fatto interventi di "densificazione" edilizia e funzionale non privi di risvolti "speculativi". Inevitabilmente, del resto, questo tipo di approccio richiede la ricerca di un equilibrio - spesso difficile - tra la redditività degli investimenti necessari a finanziare l'iniziativa e la "sostenibilità" della stessa da parte del contesto infrastrutturale e ambientale.

Tra le cause alla base della mancata attuazione di progetti, pur caratterizzati da un elevato grado di concretezza e incisività, si pone predominante la difficoltà di creare sinergie tra pubblico e privato, anche se alcune disposizioni apparentemente minimali - come le agevolazioni fiscali per i proprietari di immobili vincolati che investano nel loro restauro (legge n. 512/1982) - hanno dato risultati notevoli.

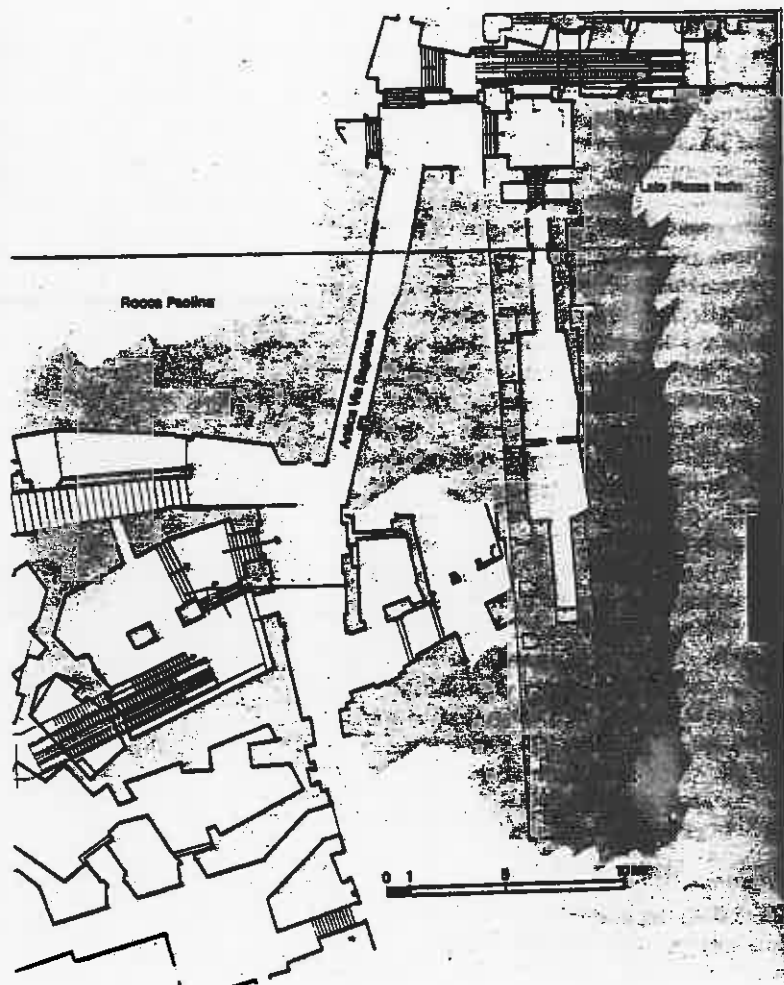
Sul versante opposto all' "efficientismo decisionista" si colloca per contro, nei medesimi anni, un dibattito estremamente approfondito - articolato in progetti, mostre, pubblicazioni e convegni - che riesce a mettere a fuoco una molteplicità di problemi e qualche approccio innovativo: "restauro conservativo", "recupero funzionale", "riuso" sono categorie che richiedono metodiche e ambiti di intervento ben differenti, ma tutte convergono nell'unica problematica della riprogettazione della "città storica" per conseguire una irrinunciabile qualità, fatta di valori "restituiti" o "recuperati", come pure di valori inediti o reinventati, senza trascurare ovviamente la stessa "fisicità" e "materialità" dell'identità storica della città. E accanto alle problematiche della salvaguardia dell'edilizia monumentale, estesa ai precipui equilibri sociali e produttivi storicamente determinatisi, a partire dagli anni ottanta altre nuove se ne manifestano.

Particolare rilevanza assumono ad esempio quelle legate alla conservazione di giardini, ville e parchi storici e, più in generale, alla tutela del paesaggio.

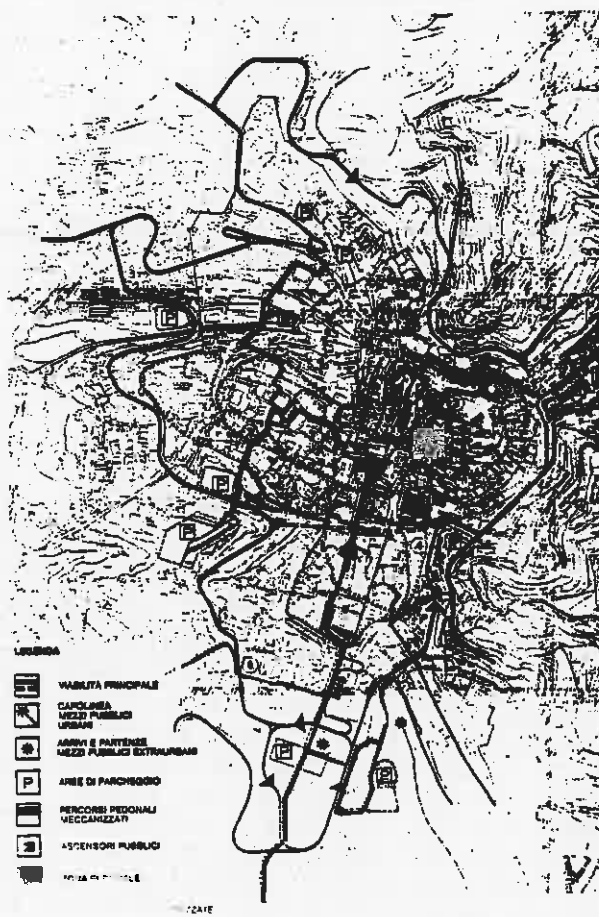
La pianificazione ambientale

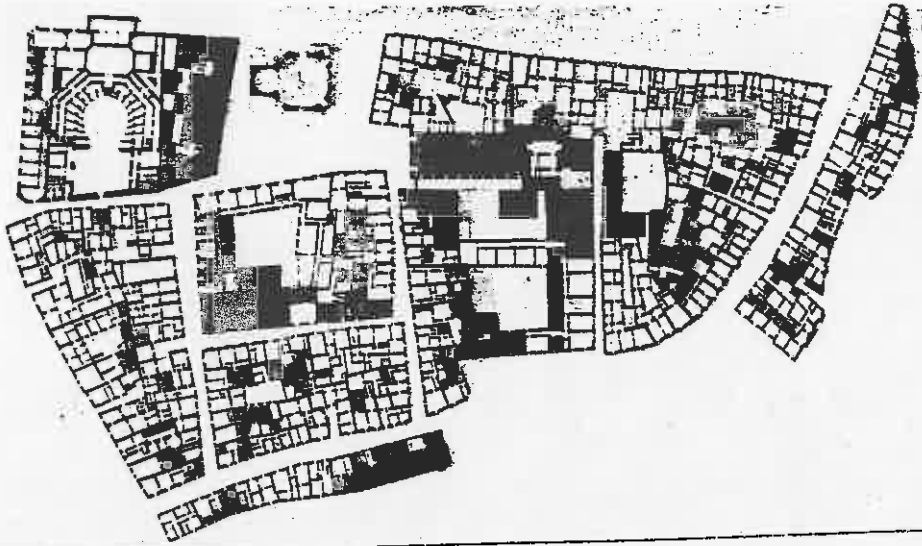
Già a partire dalla metà degli anni settanta si assiste in Italia alla progressiva affermazione di piani di "matrice ambientale", ovvero piani le cui scelte

86. A Perugia, l'esigenza di una corretta conservazione e valorizzazione del centro storico va necessariamente a misurarsi con i problemi del traffico. Un interessante sistema di parcheggi e percorsi pedonali di salita meccanizzati collegano la Rocca con la città nuova. Particolare valore assume il sistema che parte dal parcheggio di piazza Partigiani e arriva al palazzo della Provincia in piazza Italia. Nella parte terminale, il percorso ingloba emergenze significative, come gli spazi della monumentale Rocca Paolina nonché l'antica via Bagliona.

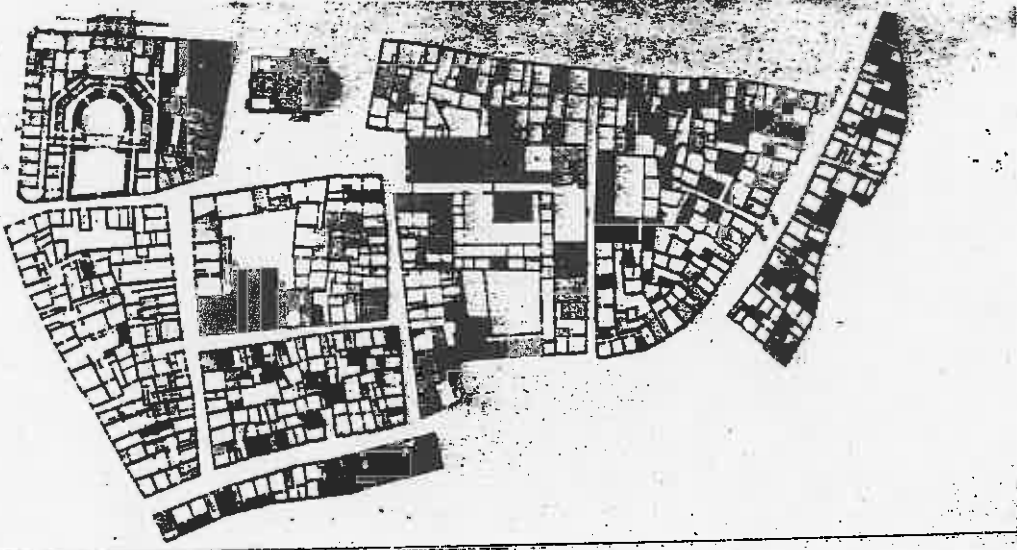


mobilità di accesso al centro storico





87. Il piano particolareggiato (1988), realizzato in ritardo rispetto alla legge speciale del 1976, si pone il prioritario obiettivo di arrestare il crescente, notevole abbandono dell'antico centro storico, recuperando accanto ai valori storico-architettonici e ambientali anche la vitalità abitativa. In tale ottica, gli strumenti previsti in origine dalla legge speciale sono stati integrati con altri programmi. Il piano particolareggiato si segnala per l'esemplare approfondimento degli strumenti di analisi e previsionali, ben al di là di parametri generici e per la specifica normativa che limita la possibilità d'intervento.



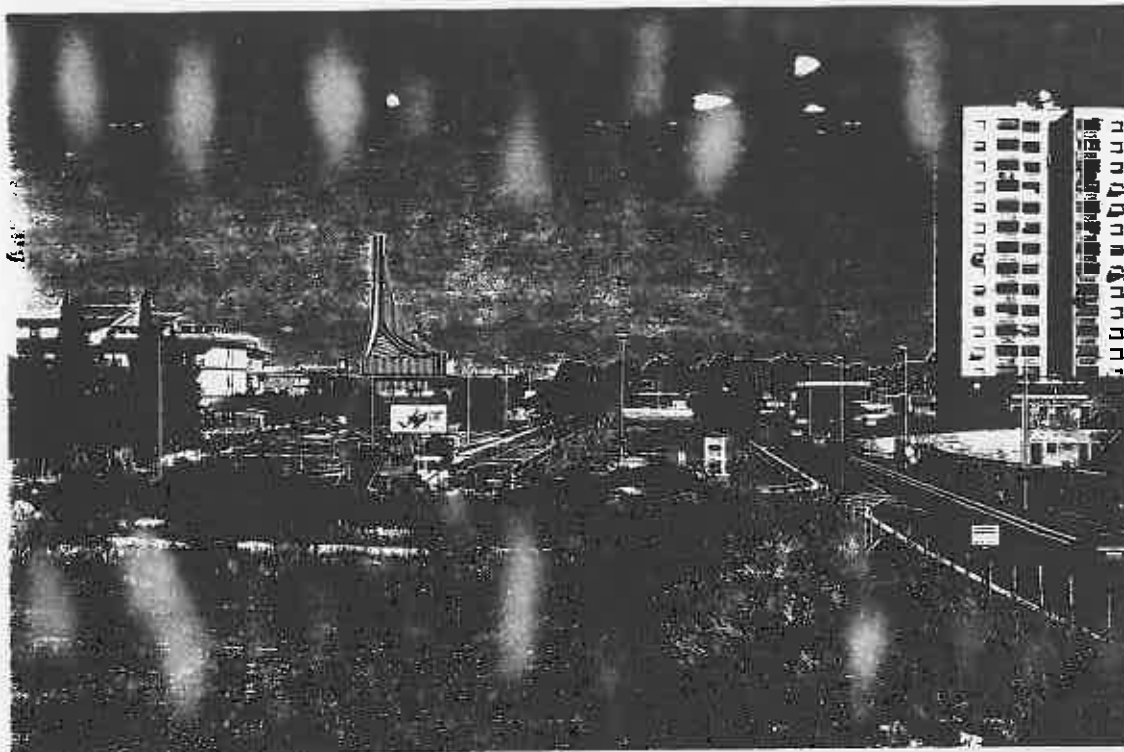
88. Il Programma Urban mira allo sviluppo integrato e alla riqualificazione ambientale dell'area di Tor Bella Monaca-Torre Angela, nella periferia orientale di Roma, edificata nel secondo dopoguerra e caratterizzata da edilizia abusiva e edilizia residenziale pubblica.

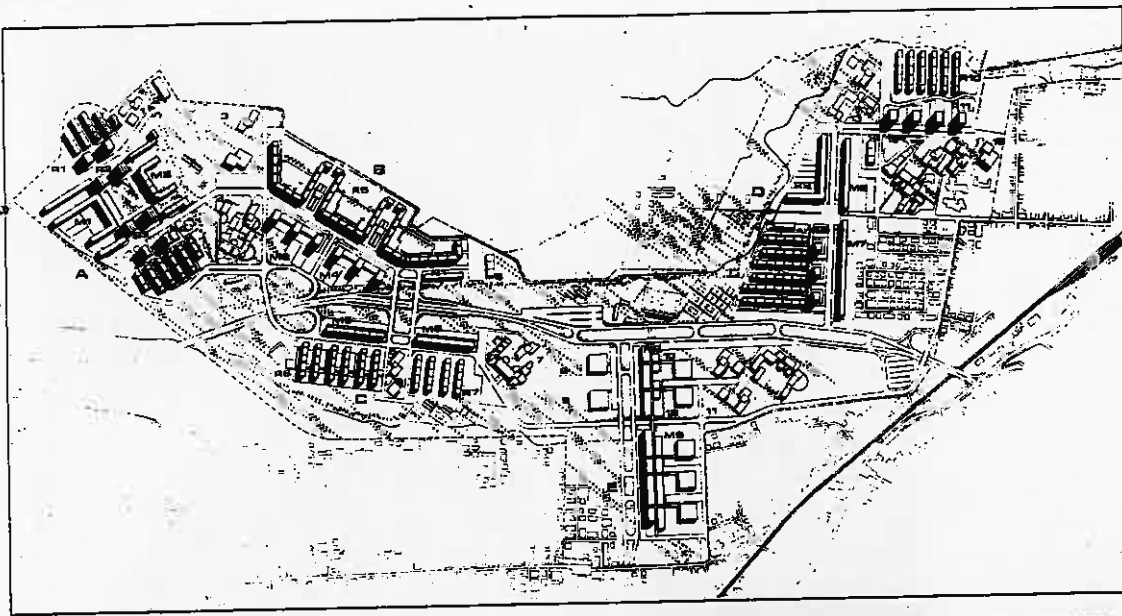
Il Programma, proposto dall'autorità comunale, è composto da interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, l'integrazione sociale e la riqualificazione ambientale dell'area. Lo sviluppo economico prevede interventi per costituzione e gestione di infrastrutture, azioni formative e servizi per le imprese e i lavoratori.

L'integrazione sociale viene perseguita con l'attivazione di servizi per particolari utenze.

Il degrado viene affrontato migliorando e potenziando il verde urbano e la qualità ambientale degli edifici e delle attrezzature esistenti. La cooperazione è favorita dal miglioramento delle relazioni interne fra le parti, dalla realizzazione di luoghi di aggregazione con funzioni di qualità (cultura, ricezione, ricerca, ecc.) e dalle azioni finalizzate alla valorizzazione delle risorse umane e alla creazione di lavoro.

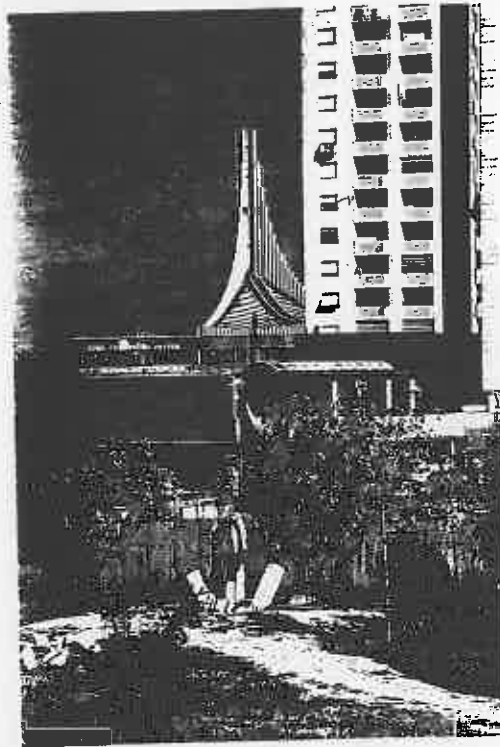
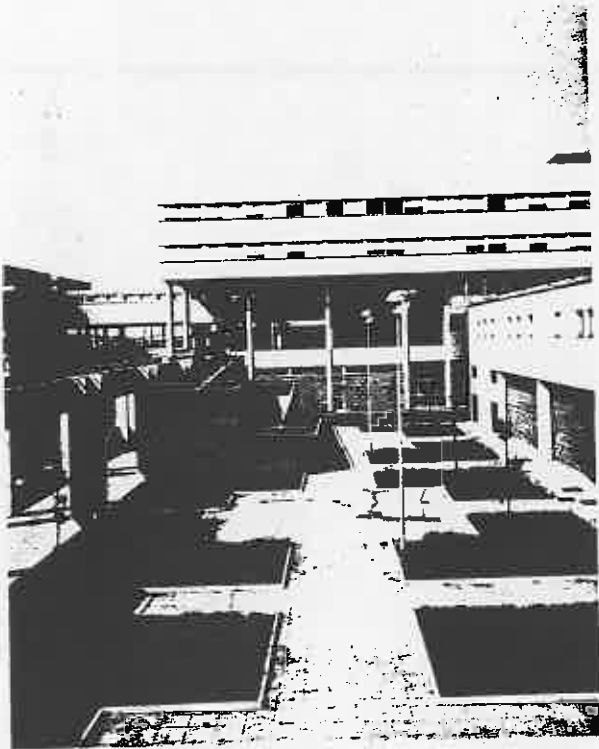
Soggetto attuatore è l'Agenzia locale per la riqualificazione e lo sviluppo, che prevede la partecipazione dei partner pubblici e privati e il coinvolgimento dei soggetti locali nella promozione delle iniziative. Essa ha il compito di coordinare gli interventi, monitorare l'attuazione, apportare in corso d'opera verifiche e correzioni, massimizzare l'efficacia degli interventi a favore della popolazione locale, predisporre le attività di valutazione del Programma.



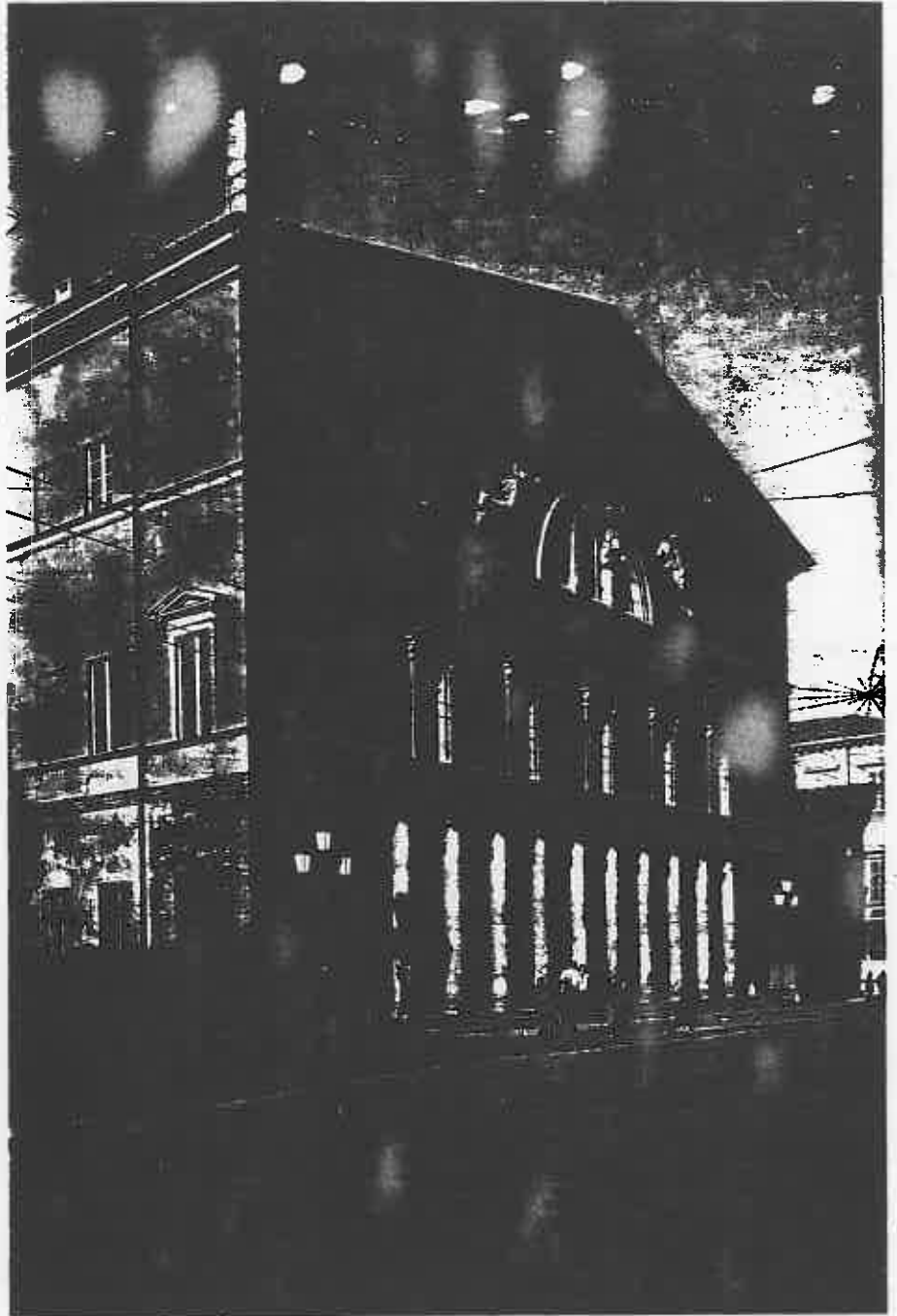


89.a. Planimetria generale dell'area con le parti pubbliche; il tessuto abusivo circostante appare appena accennato.
b. Il centro servizi del quartiere.
c. Scorcio di un edificio residenziale pubblico con nello sfondo la chiesa del quartiere.

Nella pagina a fronte altre due vedute del quartiere che evidenziano il problema della gestione degli spazi a verde.



90. La gestione del centro storico di Parma negli ultimi vent'anni appare per molti aspetti esemplare per la capacità di affrontare in maniera duttile molteplici argomenti. Elemento particolarmente significativo risulta la disciplina del centro storico, approvata nel 1980 e in seguito approfondita e modificata, in modo da accogliere diverse esigenze. All'interno del centro storico, vengono individuati una serie di percorsi e sistemi coerenti, in grado di assumere le "emergenze ambientali" quali fattori imprescindibili per la "rivalorizzazione primaria del bene città". Elemento cardine nel sistema delle strutture per la cultura è il Teatro Regio.





91. Nel contesto della città metropolitana di Palermo il centro storico, a partire dagli anni sessanta, è andato via via perdendo il suo tradizionale ruolo centrale, con fenomeni di degrado edilizio e sociale che hanno portato all'abbandono di gran parte del suo tradizionale tessuto residenziale. Il Piano individua nel centro storico tre organismi principali, in relazione ai periodi realizzativi: gli elementi della città storica, gli edifici dell'ottocento e del primo novecento, gli edifici costruiti a partire dal piano di ricostruzione postbellica e dal Prg del 1962. Il Piano si propone di interrompere le realizzazioni del terzo periodo, ed avviare il recupero delle parti storiche, agendo su due fondamentali strumenti: una stringente normativa sulle destinazioni d'uso, differenziata per i diversi periodi di edificazione; l'avvio graduale di una politica di intervento della mano pubblica nel centro storico, tramite acquisizioni e successive ridefinizioni e ristrutturazioni: in particolare il Comune dovrà provvedere a quelle realizzazioni cui non sono particolarmente interessati gli altri operatori, ma potrà anche affiancarsi ai privati eseguendo alcune parti delle operazioni a cui sia particolarmente interessato. Alcuni nodi problematici specifici sono direttamente trattati nel Piano con indicazioni particolari: il sistema monumentale, le zone diroccate e distrutte, i diversi spazi pubblici, la zona del porto e l'attacco al mare, l'attacco a monte, il recupero degli antichi aspetti ambientali tipici del centro storico.

spaziali e normative sono formulate con l'obiettivo esplicito di tutelare singole componenti ambientali (aria, acqua, suoli) o interi ecosistemi.

In una prima fase, la nascita di questi nuovi piani è stata strettamente legata ai processi di decentramento regionale: così i piani di risanamento delle acque (legge n. 319/1976), i piani di smaltimento dei rifiuti (legge n. 915/1982) ed i piani regionali per le attività estrattive.

L'affermazione definitiva delle tematiche ambientali si ha quando, a partire dai primi anni ottanta, lo Stato comincia a riappropriarsi delle proprie competenze. Il piano generale di difesa del mare e delle coste (legge n. 979/1982) e il piano di disinquinamento delle aree ad elevato rischio ambientale rappresentano i primi passi in questa direzione, affiancati dalla più nota legge n. 431/1985, che obbliga le regioni a dotarsi di piani paesistici. Benché derivati dai piani di tutela panoramica istituiti nel 1939, i "nuovi" piani paesistici sono di fatto strumenti ad elevata valenza di tutela ambientale e, quindi, piani potenzialmente in grado di stabilire strette relazioni con la pianificazione d'area vasta di matrice urbanistico-territoriale:

I più recenti piani ambientali sono rappresentati dai piani di bacino, che la legge n. 183/1989 colloca in posizione sovraordinata alla quasi totalità degli strumenti pianificatori tradizionali, e dai piani delle aree protette (legge n. 394/1991).

I piani ambientali appaiono fortemente differenziati nei contenuti e, soprattutto, configurano interazioni molto variabili con i tradizionali strumenti di matrice urbanistico-territoriale: in alcuni casi, essi si limitano a semplici prescrizioni localizzative (discariche, depuratori) o ad articolare vincoli, anche preesistenti (come limiti ai possibili usi del suolo o come procedure per l'autorizzazione degli usi stessi e delle conseguenti trasformazioni); in altri casi i piani prefigurano una sostanziale integrazione (ad esempio tra piano paesistico e piano territoriale di coordinamento); in altri casi infine essi si sostituiscono decisamente al piano urbanistico (è il caso del piano delle aree protette).

Ad una ricchezza quantitativa degli strumenti di pianificazione ambientale non corrisponde però una loro chiara strutturazione funzionale: una architettura logica ove ciascun piano possa essere

collocato con certezza, e con altrettanta certezza compreso nei suoi rapporti con gli altri piani, sia di matrice ambientale che di matrice territoriale.

Questa scarsa connotazione sistemica fa sì che, qualora risultassero effettivi tutti i piani ambientali ed urbanistico-territoriali previsti dall'attuale ordinamento, risulterebbe operante sul medesimo territorio un insieme di norme non solo difficilmente interpretabili, ma in contraddizione tra loro.

Gli ecopiani

Accanto alla pianificazione a carattere esplicitamente ambientale di area vasta, anche se ancora rari e più recenti (primi anni novanta), sono stati approvati i primi esempi di piani locali (comunali) che affrontano in maniera esplicita e sistematica alcune questioni ambientali in ambito urbano e periurbano, definendo anche specifiche modalità d'intervento.

I nuovi piani si basano su una strategia unitaria (città, territorio e ambiente) e integrata (urbanistica ed ecologia). Essa comporta, da un lato, la ricomposizione dei contenuti del piano e, dall'altro lato, la ricomposizione anche del principale strumento operativo dell'ecologia: la valutazione d'impatto ambientale, intesa come valutazione preventiva, che garantisca la compatibilità ecologica delle trasformazioni urbanistico-territoriali.

Alcune recenti esperienze hanno contribuito a definire il nuovo modello di piano urbanistico-ecologico. Tra queste si ricordano il progetto preliminare per il piano di Reggio Emilia del 1994, il piano regolatore di Ravenna del 1993, i piani regolatori di Parma e Piacenza ancora in fase di elaborazione, i piani di Cantù e di Olbia, la variante al piano regolatore di Sassari (per il territorio esterno) e la variante al piano di Padova.

Risulta, inoltre, significativo il caso di Urbino: il piano per molti aspetti esemplare degli anni sessanta, tutto incentrato sul tema del centro storico, si affianca in tempi recenti un preliminare di piano incentrato sulla questione dell'ambiente.

Nel progetto preliminare per Reggio Emilia una strategia urbanistico-ecologica si delinea in tre aspetti: l'esclusione di nuove forme di espansione urbana, la compatibilità ambientale ed ecologica del sistema infrastrutturale, l'applicazione dei prin-

cipi della rigenerazione ambientale a tutte le trasformazioni urbanistiche.

Nella fase di analisi è stata verificata e valutata la compatibilità alla trasformazione di ogni singola area, in funzione della capacità di "compensazione ambientale" di cui essa è dotata. In questo modo ogni trasformazione è esplicitamente condizionata dai fattori ambientali e le elaborazioni progettuali (prescrittive e indicative) vengono basate su tale condizionamento, mantenendo fermo l'obiettivo di confermare e/o potenziare le capacità di rigenerazione ambientale delle singole aree.

Il piano regolatore di Ravenna, invece, mette a fuoco le problematiche ambientali attraverso la definizione di una grande "griglia" (i parchi territoriali, le emergenze naturalistiche), che si intreccia strettamente con la proposta alla scala urbana. A questa scala, infatti, viene prevista una grande "cintura verde", che ridefinisce e limita la nuova forma urbana perimetrando la città fino alla circoscrizione intermedia.

Il piano regolatore di Olbia, infine, affronta il tema della pianificazione ambientale ed ecologica attraverso una lettura comparata delle componenti ambientali del territorio, al fine di individuare alcune "dominanti ambientali" che hanno maggiormente determinato o condizionato i principi insediativi urbani e territoriali. Le "dominanti naturali e storiche" individuate determinano anche l'organizzazione urbanistica dei nuovi insediamenti, riordinando la frammentarietà e la casualità delle espansioni "moderne".

Il piano rappresenta in questo senso un esempio significativo: un approccio che tende ad individuare un avvicinamento e una prima integrazione tra le dimensioni ambientali della pianificazione e quelle del paesaggio, attraverso una concezione comprensiva dell'ambiente, che associa ai processi naturali le testimonianze materiali del rapporto tra popolazione, insediamenti, valori storici e simbolici del territorio.

A partire dalla Conferenza mondiale di Rio su "Ambiente e sviluppo" si sono andate attivando delle campagne "per le città sostenibili" per attuare l'Agenda 21 a livello locale, che hanno portato nel 1994 alla "Carta di Aalborg", nella quale le città europee hanno fissato i principi della sosteni-

bilità, le strategie locali per un modello urbano sostenibile, il ruolo in tale quadro dell'economia urbana e dell'equità sociale, modelli sostenibili di uso del territorio e di mobilità urbana, il ruolo dei governi locali e della partecipazione civica. A tale iniziativa hanno aderito 200 città europee, fra cui Roma, Palermo, Genova, Firenze, Messina, Ravenna, Trieste, Treviso, Rimini, Mantova, Terni. Altre città italiane partecipano al "Progetto città sostenibili", promosso dal gruppo di lavoro sull'ambiente urbano presso la DGXI dell'Unione europea. La prima relazione prodotta dal Progetto ha esaminato le caratteristiche della sostenibilità ambientale nella diversità di casi tipica della cultura urbana europea e nella prospettiva dell'integrazione comunitaria.

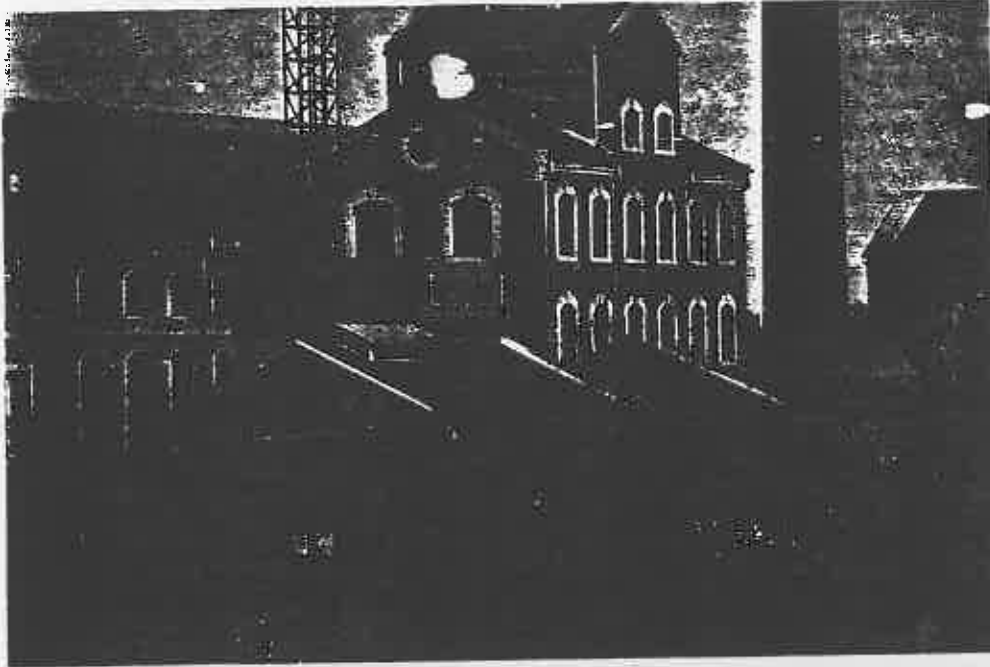
Centri storici tra conservazione e trasformazione

La specificità del problema

La problematica dei centri storici interessa un patrimonio rilevante, sia in termini qualitativi che quantitativi. Esistono in Italia quasi tremila nuclei di origine romana e preromana e oltre quattromila nuclei fondati tra il IX ed il XIV secolo. Tuttavia, tali insediamenti non danno luogo ad un insieme omogeneo, non solo e non tanto per struttura urbanistica e per vicende storiche e storico-architettoniche, quanto per i diversi fenomeni che in essi si manifestano. L'enorme sperequazione in termini sociali ed economici tra le diverse "Italie", per molti aspetti in fase di ulteriore accrescimento, si riflette anche nelle differenti e talora opposte tendenze che emergono all'interno dei centri storici. In linea generale, mentre al centro-nord le classi più abbienti tendono a tornare nei quartieri antichi di maggiore pregio, nel meridione continuano a manifestarsi progressivi fenomeni di abbandono dei centri storici degradati. Nelle stesse città dove esiste un sostenuto interesse dei privati per talune aree privilegiate del centro storico, altre aree restano assolutamente degradate; talora il degrado, piuttosto che provocare l'abbandono, registra cospicui fenomeni di insediamento da parte di un'utenza dalle limitate risorse (coppie giovani, studenti, pen-

92. L'edificio delle ex birrerie veneziane si trova in un'area storica di insediamenti industriali ottocenteschi in via di trasformazione. Per la intrinseca qualità architettonica e materica costituisce, insieme al Mulino Stucky, una presenza inscindibile dall'immagine lagunare dell'isola. Il progetto di riuso dell'edificio delle antiche birrerie ne prevede la trasformazione ad uso residenziale ed a centro sociale, ripensando l'architettura originaria, senza alterarne il carattere e la memoria archeologica. Il progetto determina la reinvenzione dello spazio interno: la nuova organizzazione deriva dall'idea di secare il fabbricato per tutta l'altezza, definendo una galleria interna che distribuisce gli accessi, e propone una sorta di strada coperta illuminata dall'alto.





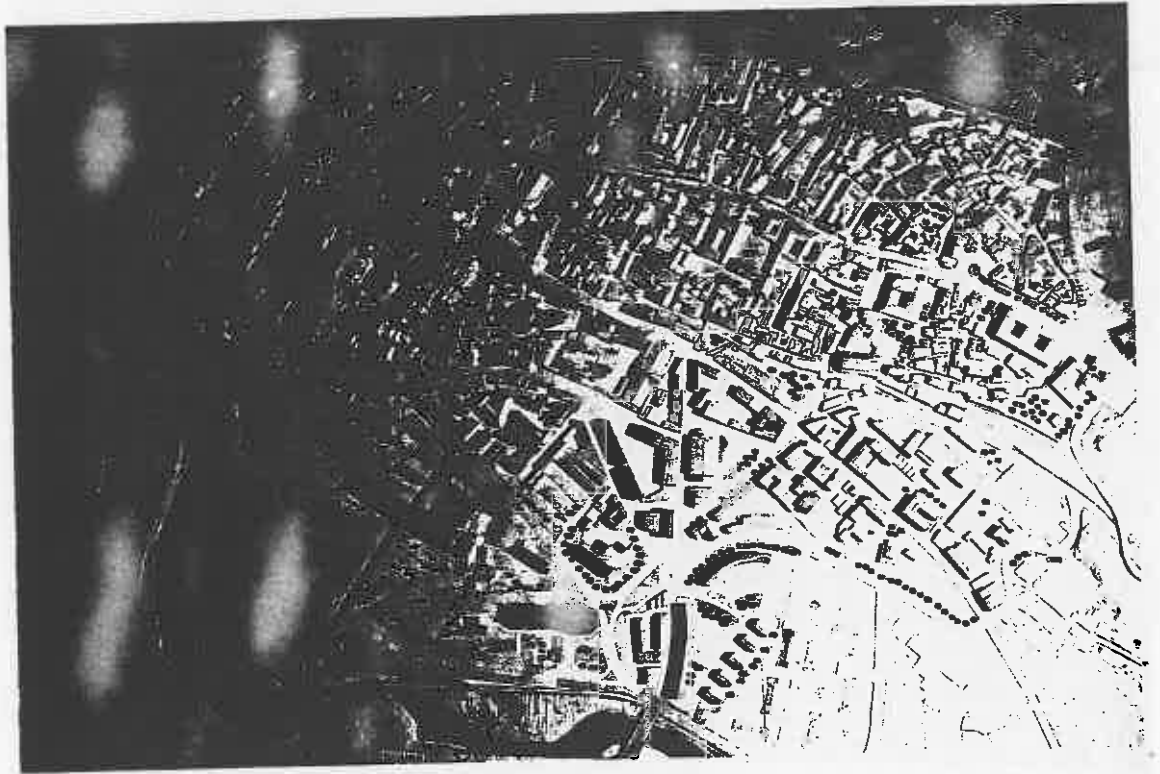
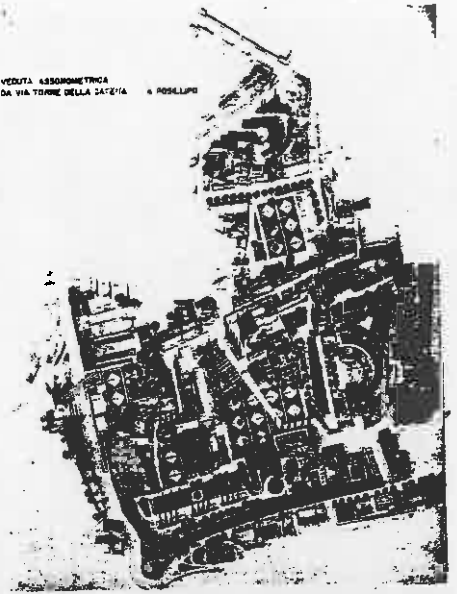
93. L'ottocentesco complesso dell'ex zuccherificio Eridania si trova a sud-ovest del centro storico di Ferrara, in adiacenza con la linea ferroviaria. L'area, la cui trasformazione è in parte già realizzata, sarà destinata ad usi prevalentemente universitari e ad attività museali ed espositive. Molto significativa risulta la distribuzione dei flussi pedonali interna al parco.

Il progetto prevede la riqualificazione del parco di archeologia industriale, attraverso il restauro dei manufatti e la messa in luce di tutti i segni antichi tracciati nel territorio, con l'obiettivo di recuperare il senso ed il significato.



94. Particolarmente attento ai segni visibili e non delle stratificazioni secolari, il piano particolareggiato per il centro storico di Benevento (1989) si segnala per il grado di approfondimento degli strumenti di analisi e di quelli previsionali. Tra gli elementi più significativi, la nuova sistemazione a parco della sponda del fiume Sebeto e l'area del teatro romano. La densa ma deteriorata area, racchiusa tra il fiume Calore a nord e le mura longobarde a sud, viene ricomposta in un disegno unitario, grazie a un nuovo e significativo percorso pedonale. Gli spazi adiacenti al teatro acquisiscono funzioni complementari, da utilizzare alternativamente come supporto alle limitrofe strutture scolastiche e alle attività del tempo libero.

VEDUTA ASSONOMETRICA
DA VIA TORRE DELLA CATENA A ROSELLINO



sionati), fino a configurare addirittura, in alcune grandi città, specie di ghetti per extracomunitari (è il caso di taluni vicoli di Genova o di parti centrali di Torino e di altre città).

Se in gran parte delle città medie e piccole appare necessario rivitalizzare le attività produttive ed economiche all'interno dei nuclei più antichi, nelle metropoli bisogna molto spesso trovare rimedi agli squilibri derivanti da una eccessiva presenza di attività terziarie, conseguita a scapito della vitalità residenziale e a prezzo di estesi fenomeni di congestione, poco intaccati dai provvedimenti locali sulla mobilità (limitazione spaziale e temporale del traffico, riduzione degli spazi di sosta, pedonalizzazione, ecc.).

Per taluni centri appare necessario il potenziamento delle attività turistiche, al fine di sostenere l'economia locale e anche la corretta conservazione del patrimonio storico-architettonico, mentre per altre e più ambite mete turistiche, come Firenze, Venezia o Cortina d'Ampezzo, bisogna tenere conto di uno sviluppo turistico che ha allontanato i residenti. In altri casi, come in quello di Perugia, la trasformazione del sistema di accesso al centro città ha modificato il rapporto interno-esterno città, reinventando, in un certo senso, anche lo stesso ruolo del centro. Il sistema della mobilità di accesso al centro storico di Perugia avviato nei primi anni ottanta, e caratterizzato da un coerente e articolato insieme di parcheggi e percorsi pedonali meccanizzati di salita, ha perseguito infatti un duplice obiettivo: salvaguardare il nucleo antico - arroccato su un'altura, secondo uno schema comune a molte città italiane, e ricco di valori storico-artistici - e riequilibrare i rapporti tra le diverse parti della città.

Problemi e possibili rimedi risultano dunque di volta in volta molto diversi.

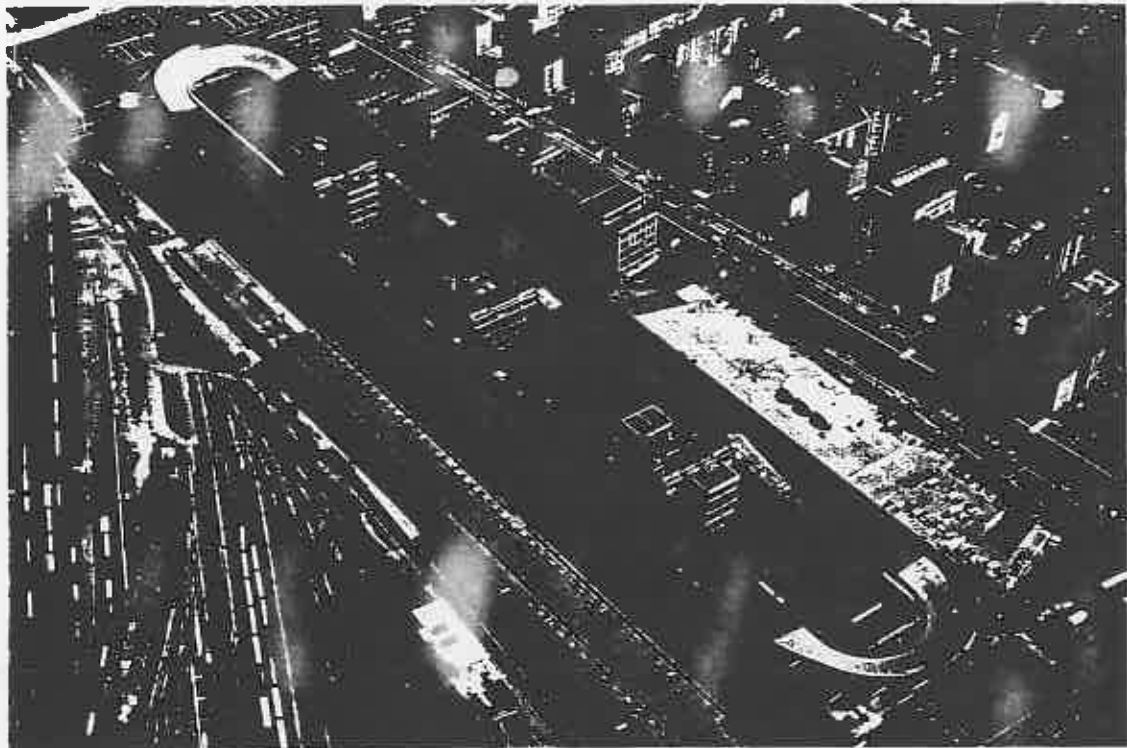
Alcuni esempi

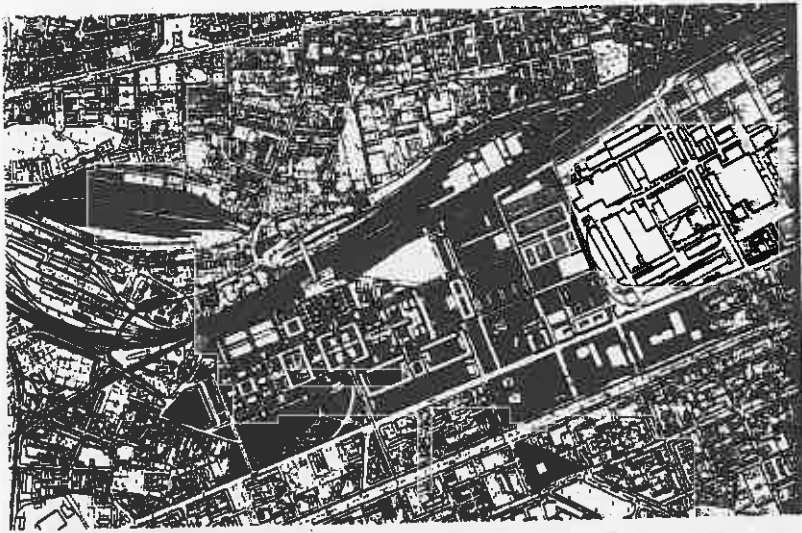
Il piano particolareggiato per Siracusa-Ortigia, esemplare per grado di approfondimento culturale, si pone il preminente obiettivo di arrestare il notevole e crescente abbandono dell'antico centro storico (appunto l'isola di Ortigia), recuperando, accanto ai valori storico-architettonici e ambientali, anche la vitalità abitativa. Il piano prevede di rein-

serire nel nucleo antico circa 8.000 abitanti, individuando altresì con precisione gli spazi idonei per quattro funzioni complementari a quella residenziale: istruzione, amministrazione, turismo e commercio, cultura. L'attività universitaria, cui è attribuito un ruolo trainante, suggerisce il riutilizzo a residenza studentesca dei settori del tessuto insediativo difficilmente adattabili agli attuali standard abitativi della famiglia media. Nella prospettiva di una complessiva rivitalizzazione, gli strumenti previsti in origine dalla legge speciale sono stati poi integrati con la predisposizione di un programma Urban (fondi Cee), nonché di un programma di riqualificazione urbana (fondi Cer), il che ha comportato notevoli modifiche al piano originario, mantenendone tuttavia gli obiettivi di fondo.

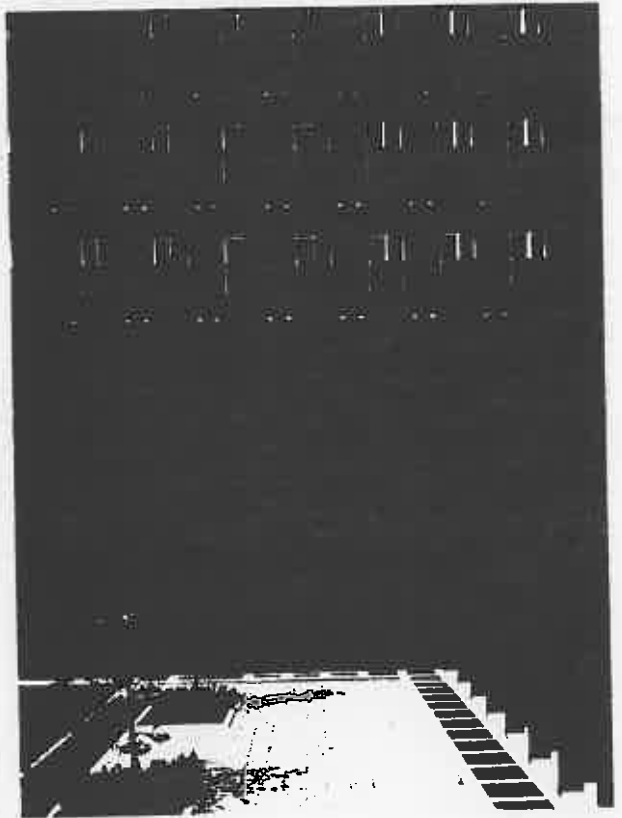
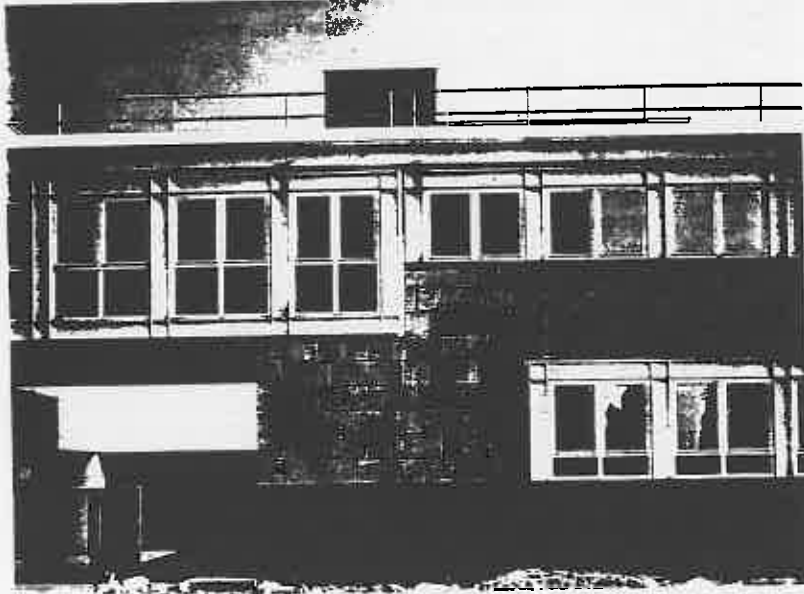
Il centro storico di Parma, con un ben diverso tessuto economico e sociale, presenta ovviamente questioni diverse. In questo caso, negli ultimi vent'anni, la gestione del centro storico non è stata affidata a strumenti speciali o a interventi straordinari, bensì esercitata con continuità e, al contempo, con una certa flessibilità rispetto all'evolversi delle problematiche. Fondamentale risulta il ruolo dell'Ufficio tecnico comunale che ha saputo farsi attivo promotore di una serie di iniziative che hanno coinvolto anche altri soggetti. Elemento particolarmente significativo risulta la "disciplina del centro storico" approvata nel 1980 e man mano approfondita e modificata in relazione alle esperienze già compiute, a calamità naturali (terremoto del 1983) nonché, soprattutto, all'evolversi del dibattito culturale. Tra gli argomenti affrontati in maniera duttile da tale disciplina vanno ricordati: la necessità di spostare gli ambiti della tutela dai "monumenti" al tessuto insediativo minore, pur assumendo le "emergenze ambientali" come fattore imprescindibile; la volontà di trasformare i piani di recupero da momenti di progettazione a veicoli di programmazione; la possibilità di rendere sempre più approfonditi gli strumenti di conoscenza, diagnosi e progetto; l'opportunità di predisporre, da parte dell'ente pubblico, un compiuto "piano delle strutture" in grado di regolare a livello generale le funzioni presenti nel centro storico; la capacità di convogliare sul recupero l'intervento dei soggetti privati, pur con l'intenzione di frenare la dilagante

95. Il vecchio stabilimento, che avuto un ruolo importante nella storia di Torino, a realizzazione ultimata svolgerà un ruolo importante nel futuro dell'intera città. Il progetto si propone di fare della vecchia fabbrica un centro polifunzionale e di conservarne l'identità architettonica. L'elemento unificante di questa articolata struttura a carattere urbano è l'elemento naturale: alberature occupano gli spazi dismessi dall'uso industriale, da impianti e binari, ed un viale pedonale collega il parco ai giardini interni al Lingotto. Il progetto sottolinea la memoria dello scopo industriale dell'edificio, e fa sì che oltre ai percorsi si legga anche la struttura tridimensionale. Lo spazio è intervallato da "sfondati" che mettono in rapporto i diversi piani, e che permettono agli utenti una chiara comprensione della struttura e dell'assetto distributivo dell'edificio. Il progetto introduce nell'assetto dell'area modifiche intese a stabilire solidi legami tra l'edificio del vecchio opificio e gli spazi della città.





96. Scopo principale del progetto è la riutilizzazione delle aree industriali dismesse degli stabilimenti Pirelli. E' prevista la costruzione di un polo centrale per l'area nord della città, caratterizzato dalla presenza di attività di ricerca e di insegnamento universitario e che abbia funzioni di centralità nei confronti della trasformazione delle vaste aree industriali adiacenti. Nelle intenzioni del progetto questo polo potrà rappresentare un riferimento anche per la campagna densamente urbanizzata che si trova a nord dell'autostrada Torino-Venezia. Il progetto è teso a produrre una forte immagine urbana da contrapporre all'eterogeneità della città periferica. Altri elementi distintivi che caratterizzano il progetto di trasformazione sono la complessità degli spazi interni e la cucitura degli spazi verdi verso la città con il grande parco nord.



terziarizzazione del centro storico e di salvaguardare la permanenza della funzione abitativa.

Di fatto, in un simile contesto, dove la posizione centrale assicura un ampio margine di remuneratività per i recuperi finalizzati ad attività del terziario o a residenze di pregio, si tratta di assicurare anche la continuità di presenza dei ceti economicamente più deboli all'interno del nucleo antico.

Sotto il profilo del metodo, nel caso di Parma viene progressivamente raggiunto un grado di approfondimento esemplare degli strumenti di conoscenza che devono presiedere alle scelte pianificatorie e normative, orientando le stesse in maniera significativa.

La richiesta di nuove qualità urbane e di una nuova fruibilità dei nuclei antichi, sempre intesa nella più generale ottica di una complessiva riqualificazione urbana si traduce, in altri casi, in una rinnovata attenzione al problema della "forma urbis".

Nel caso del piano particolareggiato per il centro storico di Benevento, approvato nel 1989, non si trattava nè di frenare l'esodo della popolazione, nè di arrestare preoccupanti fenomeni di trasformazione. Piuttosto, dopo che alle manomissioni del secondo dopoguerra era seguito un prevalente immobilismo, si trattava di riconfigurare in maniera adeguata una parte significativa di città. Il nucleo antico aveva già una soddisfacente presenza residenziale e, d'altronde, manifestava già un alto livello di polifunzionalità.

La dislocazione delle diverse funzioni conduceva tuttavia a rilevanti difformità nell'uso degli spazi e nel grado di interesse per i medesimi. Facendo leva sui valori già presenti, valorizzando le qualità morfologiche e paesaggistiche, ma al tempo stesso introducendo nuovi percorsi e nuovi punti nodali e creando nuove aree di interesse, il piano - condotto con un notevole grado di approfondimento degli strumenti conoscitivi e normativi - non configura pertanto una conservazione statica, quanto piuttosto un progetto in grado di ridare significato al centro storico, accogliendone i valori preesistenti.

Gli orientamenti più recenti

A livello più generale, si può dire che le tendenze emerse negli ultimi anni individuano una serie di punti fermi: il problema dei centri storici non può

più essere disgiunto da quello più generale della riqualificazione della città esistente, sebbene presenti una problematica più complessa e richieda strumenti di analisi più sofisticati; il concetto di "città sostenibile", nel caso dei nuclei antichi, implica non solo la trasmissione alle generazioni future di una specifica identità urbana, fatta di risorse e di valori opportunamente recuperati (ben oltre l'assolvimento di talune funzioni e la rispondenza a certi standard), ma anche l'introduzione di nuovi valori, in grado di rispondere alle crescenti esigenze di qualità della vita.

Sono questi dunque i temi centrali di inizio anni novanta, nel momento in cui, peraltro, il problema della residenza diviene - come si è detto - assai meno predominante rispetto alla richiesta di una maggiore qualità dei servizi. Mentre non mancano programmi di rivitalizzazione, recupero, e conservazione, di realizzazioni da attuarsi attraverso canali di finanziamento speciali, spesso attivati nel decennio precedente, ovvero grazie a contingenze eccezionali, la legislazione più recente sembra delineare una serie di possibili modalità di intervento e di attuazione improntate ad un più organico e complesso rapporto tra iniziativa privata e governo pubblico degli interventi di trasformazione, con molteplici finalità e differenziati strumenti operativi.

In parallelo si assiste ad una tendenza generalizzata a considerare la questione centro storico assieme ad altri problemi emergenti, come quello della riutilizzazione delle aree dismesse o quello della qualità ambientale in senso ecologico, all'interno di piani articolati e coerenti, talora esemplari per grado di approfondimento.

Un problema ancora aperto resta tuttavia quello del rapporto tra pubblico e privato nella conservazione e trasformazione della "città storica", sul quale già dalla metà degli anni ottanta il legislatore ha puntato l'attenzione, pur nella estrema difficoltà di trovare un unico sistema che possa risultare idoneo ad affrontare e risolvere situazioni come si è visto assai diversificate, e prestarsi ad esigenze talora opposte. Resta comunque indispensabile far riferimento ad un coerente quadro di finalità generalmente condivise e, del resto, sancite sia in sede legislativa (nazionale e regionale), sia nei documenti di piano a livello locale. Laddove tra i "valo-

97. Il Prg di questo comune dell'hinterland milanese prevede interessanti operazioni di recupero di aree dismesse, con un ruolo particolare assegnato alle aree attigue alla Bicocca. I vuoti urbani derivati da aree industriali dismesse o sottoutilizzate costituiscono una risorsa da valorizzare nell'obiettivo della riqualificazione della città. Il recupero dell'area industriale nord-est, l'integrazione con i grandi parchi e gli interventi sul nucleo centrale di più antica formazione, costituiscono le più rilevanti operazioni previste dal piano. A destra il fiume Lambro, il paesaggio della Valle del Lambro e l'area Vulcano con lo stabilimento Falck. In alto l'autostrada Torino-Venezia, in basso l'area Marelli.



ri" da conservare esiste anche il tessuto sociale di aree di particolare pregio storico-ambientale, il motore delle trasformazioni non può essere costituito solo dai meccanismi della rivalutazione fondiaria.

Crisi della città industriale e trasformazioni urbane

Il fenomeno della deindustrializzazione e della crisi della città industriale in Europa assume già negli anni settanta caratteri di rapida irreversibilità. Il processo appare strettamente associato al declino di settori e modalità organizzative propri del modo di produzione fino ad allora prevalente. La crisi delle "vecchie industrie" fondamentali in fasi produttive precedenti - come l'industria carbonifera, siderurgica, chimica - insieme alla crisi energetica e petrolifera, ed alla "crisi della produzione di massa" (concorrenza dei paesi di nuova industrializzazione sui prodotti standardizzati, saturazione dei mercati sempre più ricchi, mutevoli ed esigenti), completano il quadro del declino.

Gli anni ottanta sono caratterizzati dalla ristrutturazione e dalla trasformazione industriale dovuta, in buona parte, al cambiamento della natura e dell'articolazione della domanda e all'evoluzione tecnologica indotta dalla rivoluzione micro-elettronica. Diminuzione della dimensione, aumento della flessibilità e strategie di decentramento delle grandi imprese sono i risvolti che hanno un peso sull'assetto fisico e territoriale, e che corrispondono ad una nuova concezione della produzione, con lavoratori più qualificati e "produzione snella".

La dismissione di immobili e impianti, la contrazione funzionale da ampie porzioni di territorio già urbanizzato (con infrastrutturazione spesso "pesante") sono un fenomeno che caratterizza la trasformazione della città postindustriale.

La trasformazione delle destinazioni d'uso è un fenomeno sempre più diffuso nella città contemporanea, e tuttavia non riguarda esclusivamente la deindustrializzazione: la dismissione riguarda più in generale tutte le possibili variazioni di destinazione funzionale e, conseguentemente, del valore d'uso delle aree e degli immobili, con riflessi sui loro valori di mercato. Questa tematica assume aspetti

particolari qualora la dismissione avvenga all'interno di tessuti urbani consolidati: la questione sta nel determinare i gradi di compatibilità delle funzioni all'interno di un contesto urbano stratificato e di impiegare la porzione di territorio che si rende via via disponibile (intesa come risorsa) in modo da attribuirle un chiaro significato in termini di sviluppo, di qualità degli spazi, di eventuale permanenza dei valori che in tale oggetto si riconoscono.

Il problema della riconversione delle aree dismesse

Il tema del riuso e del recupero connesso alla dismissione ed alla trasformazione d'uso, per le risorse in gioco e per la consistenza del legame tra interesse pubblico e potenzialità di modificazione e trasformazione dei valori urbani, diviene un campo in cui la negoziazione, la mediazione degli interessi e dei conflitti costituiscono un punto centrale.

Le operazioni di riuso sono caratterizzate dalla trasformazione che per esse si produce nei rapporti tra operatori privati e pubblici coinvolti nei processi di ri-urbanizzazione e di utilizzazione economica delle aree e degli immobili, dando inevitabilmente luogo a conflitti, nuove alleanze, necessità di azioni congiunte e concertate. Dunque, criteri di fattibilità economico-finanziaria, comparazione tra alternative, valutazione degli effetti delle proposte di trasformazione, sono la base indispensabile per la mediazione e la negoziazione tra interessi diversi, necessariamente tra loro in conflitto.

In tale contesto risulta indispensabile il rapporto con il "mercato urbano": per sviluppare un'adeguata azione di governo bisogna aumentare la capacità del sistema di pianificazione di interagire con il mercato, costruendo il consenso attorno a finalità condivise.

La questione dei valori è centrale: il punto di vista da cui si parte non è come occupare un territorio libero che si renda passibile di addizione, di espansione. Quanto, piuttosto, definire i "valori guida" che, spesso sommersi dalla sedimentazione delle tracce sul territorio, possano essere recuperati come fattori di sviluppo all'interno della città consolidata. Il valore d'uso, oltre ad assumere precisi significati in relazione al sistema territoriale ed urbano, si pone come elemento attorno a cui ruota-

no le possibili strategie attuative, capaci di indicare volta per volta le soluzioni.

L'insieme delle aree dismesse non possiede in genere i caratteri della monumentalità, nel senso dell'eccezionalità dei connotati estetico-formali, ma rientra in un più ampio concetto di patrimonio come forma insediativa sedimentata nel tempo, e che ha determinato una profonda influenza nel fissare l'identità e la specificità di un ambito urbano e di un luogo. Proprio il riconoscimento del "luogo" diventa così il punto di partenza tecnico e politico per sviluppare un confronto, e per cercare le possibili convergenze su progetti specifici.

La prospettiva di conservazione, al di là del recupero tecnologico-formale dei manufatti che rientrano a pieno titolo nella categoria della "archeologia industriale", riguarda la questione di base relativa all'integrazione di frammenti di territorio, spesso consistenti, attraverso il riuso e la riqualificazione, nel quadro di una trasformazione equilibrata conseguente l'azione di piano.

La dismissione funzionale non interessa peraltro solo aree industriali in senso proprio, cioè gli spazi della produzione, ma anche immobili quali gli edifici, le aree e i tracciati ferroviari, gli edifici militari, le attrezzature carcerarie, i mercati e i macelli comunali non più in uso, i depositi e le strutture delle aziende municipalizzate. Uno dei caratteri che rende particolare la trattazione di questo tema è proprio la cospicua percentuale di proprietà pubblica di queste aree di possibile trasformazione e i relativi aspetti di una possibile strategia di valorizzazione.

E' possibile suddividere gli interventi realizzati o progettati sulle aree dismesse attraverso una schematica periodizzazione (anni ottanta e anni novanta) ed attraverso il loro grado di appartenenza ed inquadramento strategico nelle scelte di piano. Negli anni ottanta, gli interventi si sono articolati per lo più al di fuori dei piani, per singoli progetti e spesso nella logica della "deregulation" invocata a giustificare la valorizzazione degli immobili e, quindi, il coinvolgimento quasi esclusivo dell'iniziativa privata; negli anni novanta, attraverso nuovi modelli d'impostazione dei piani che tenevano conto del principio di valorizzazione del patrimonio pubblico, l'azione sulle aree dismesse si è

orientata verso la costruzione di un sistema di relazioni con le più generali strategie di piano, anche attraverso l'uso di nuovi strumenti.

Anche qui la politica dei programmi complessi ed integrati accoglie tendenzialmente, ma già in forma organica, la partecipazione del soggetto privato - integrata con quello pubblico - nella realizzazione di interventi a scala urbana. Tale partecipazione consiste nella realizzazione, appunto con risorse private, di una quota di edilizia privata, residenziale e non residenziale, all'interno dei programmi generali di intervento. Questo innesca un meccanismo moltiplicatore dell'intervento pubblico, e tende a superare la caratterizzazione monofunzionale della città, attraverso la coesistenza di differenti tipologie d'intervento nell'ambito residenziale e, più in generale, di diverse destinazioni d'uso.

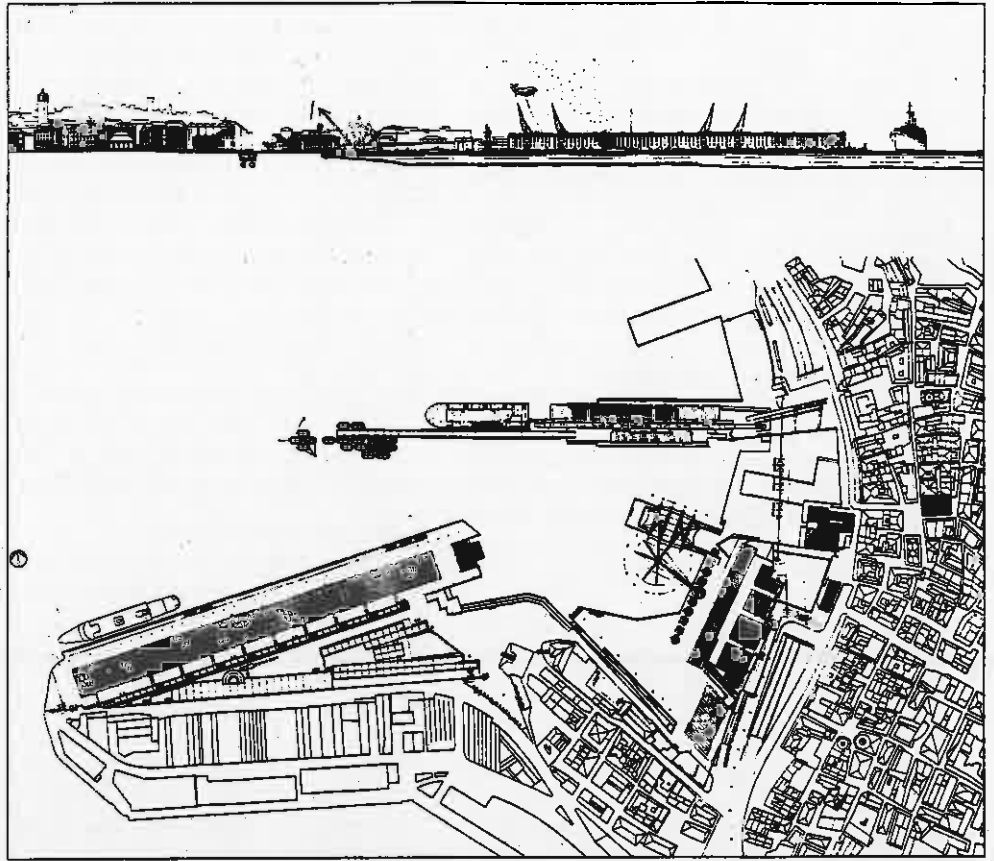
Gli orientamenti del recupero

Il quadro degli interventi su aree ed immobili dismessi (sia industriali che destinati ad altre funzioni) negli ultimi venti anni in Italia va analizzato in relazione ai processi di trasformazione della città, al fine di poter comprendere il ruolo strategico e le potenzialità di questi interventi, nel passaggio dalle dinamiche di espansione a quelle di trasformazione. I casi di recupero delle aree dismesse sono caratterizzati dalla complessità e da una forte integrazione funzionale, connessa alla stessa fattibilità delle tipologie d'intervento.

Il contesto dei fenomeni di dismissione è costituito in molti casi da aree periferiche e marginali, prive di centralità e al di fuori dei tessuti urbani consolidati. La potenzialità degli interventi di recupero di determinare in tali ambiti fenomeni di riqualificazione ambientale ed urbana, di elevare le rendite, ed in definitiva di avviare processi di trasformazione urbana, implica la necessità di gestire, da parte della mano pubblica, modalità di attuazione che coinvolgano attori pubblici e privati (le grandi holding, le grandi imprese, in generale il grande capitale finanziario) ed interessi diversi - spesso contrapposti - attraverso configurazioni ed assetti che appartengano a strategie ed a strumenti di pianificazione.

Gli interventi trattati saranno analizzati, pertanto, sia per ciò che riguarda i caratteri urbani ed inse-

98. L'operazione di recupero, avviata in occasione della celebrazione del cinquecentenario della scoperta dell'America, ha interessato una zona del vecchio porto, la più a ridosso della città antica, dove avevano sede i vecchi magazzini del cotone; tale zona era da tempo stata dismessa dalle operazioni portuali date le anguste dimensioni fisiche, non adatte ad ospitare le nuove e più grandi navi da trasporto. L'intervento ha teso a ricostruire il rapporto tra la città antica ed il mare, per tanti anni negato dalla zona doganale, e a restituire alle zone ingorgate a ridosso della via marittima un respiro ed una funzione urbana maggiore. L'intervento si caratterizza per la compresenza di attività commerciali, fieristiche, museali e del tempo libero, e per la costituzione di una apposita società, fra i diversi enti locali ed i soggetti privati coinvolti, per la gestione delle strutture anche dopo la realizzazione. Il carattere architettonico dell'insieme è assicurato da un raffinato accostamento di elementi e valori tradizionali dell'area portuale con elementi architettonici allusivi a tecnologie innovative e con usi eclettici del materiale compositivo prescelto. Le ampie opere di recupero hanno anche riportato alla luce parte dei moli antichi, prefigurando un parco archeologico portuale senza precedenti.





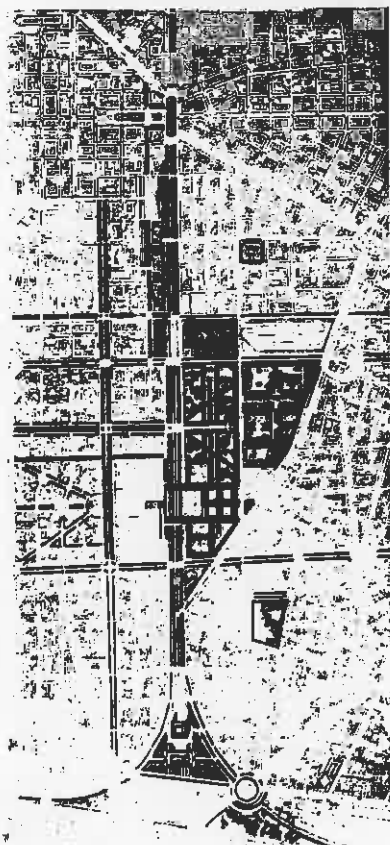
99. Una sequenza di vuoti lasciati dall'industria determina l'occasione per interventi integrati a Torino, in una posizione di cerniera tra la città storica e l'espansione recente. Il tracciato del passante ferroviario costituirà in superficie la sede di un nuovo grande viale urbano con funzione sia d'ingresso all'area centrale che di distribuzione alle nuove aree di trasformazione. L'intervento è stato diviso in quattro ambiti su cui sono stati eseguiti studi anticipatori.

L'ambito 1 rappresenta la testata conclusiva sud della Spina centrale e consente la mediazione tra città e Spina.

L'ambito 2 comporta la totale sostituzione degli edifici industriali esistenti, la copertura della ferrovia, creando nuove significative funzioni.

L'ambito 3 riguarda la nuova stazione Dora, il polo terziario "Eurotorino" ed il parco della Dora, che sostituendo gli impianti industriali, costituisce il cuore dell'intervento.

L'ambito 4 consiste essenzialmente in una grande area verde che accorpa spazi liberi intorno alla stazione Rebaudengo.



diativi, sia in rapporto al piano con cui interagiscono. Alla scala del singolo manufatto o comunque dell'insediamento a carattere unitario, si registrano interventi di recupero di immobili industriali che hanno privilegiato la conservazione dell'identità storica, le peculiarità tecnologiche e tipo-morfologiche intese come testimonianza, a partire da un giudizio di valore riferito a valenze di archeologia industriale. E' sempre riconoscibile, nei progetti scelti come casi-studio, l'intenzionalità di rafforzare le relazioni tra edificio e contesto, di recuperare il significato urbano di insediamenti che, per la variazione di destinazione d'uso, mutano il proprio ruolo strategico nei confronti dei tessuti circostanti e più in generale della città stessa.

Questa modalità riguarda, ad esempio, interventi realizzati tra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta, come i casi di Venezia (riuso delle Birrerie Dreher per abitazioni del 1980), di Ferrara (recupero del complesso ex Eridania 1985-1990), di Torino (Lingotto 1985-1993).

Il vecchio stabilimento Fiat Lingotto, simbolo della storia industriale di Torino, svolgerà un ruolo importante nel futuro dell'intera città. Il progetto del nuovo Lingotto si propone due obiettivi: fare della vecchia fabbrica un centro polifunzionale e, insieme, conservarne l'identità architettonica. L'edificio sarà convertito in una struttura dove formazione e impresa, servizi tecnologici ed esposizioni, attività di ricerca e congressuale vivranno insieme, interagendo reciprocamente. La natura è l'elemento fisico che unifica questa struttura a carattere urbano: alberature occuperanno gli spazi dismessi dall'industria ed un viale pedonale collegherà il parco ai giardini interni al Lingotto. Il progetto prevede una serie di modifiche strutturali intese a stabilire solidi legami tra edificio e città, natura e lavoro, tecnologia e ambiente.

A scala più ampia, si sono scelti casi di studio classificabili per il grado di appartenenza alle regole ed alle strategie degli strumenti urbanistici esistenti o in elaborazione. E' stato così possibile operare una distinzione tra casi che si pongono al di fuori della logica di piano, come già detto prevalentemente appartenenti agli anni ottanta, e casi più organici all'azione di piano, coordinati con strategie di trasformazione più globale, riferibili agli anni novanta.

Sono stati selezionati interventi a scala urbana, in cui sia manifesta l'intenzione di creare centralità e riconoscibilità nei tessuti marginali e periferici, e chiari legami con l'esistente nei tessuti consolidati.

Il recupero come alternativa al piano tradizionale

Tra gli interventi al di fuori di una logica di piano, i casi più emblematici riguardano le tre grandi città del nord Milano, Torino e Genova, in cui le grandi ipotesi di trasformazione, sono state affidate al sistematico ricorso a progetti avulsi o in contrasto con i piani preesistenti.

A Milano l'intervento a Morsenchio-Rogoredo, a sud-est del territorio comunale, di proprietà della Montedison, prevedeva residenze, uffici, un centro commerciale ed un parco di 23 ettari; il progetto Bovisa, uno dei più antichi comparti industriali a nord-ovest della città, comprendeva il vecchio gasometro e piccole industrie dismesse, in cui erano previste funzioni di tipo universitario, con grandi aree a verde, e funzioni terziarie da realizzarsi ad opera di privati; l'area di Portello-Fiera, con le nuove strutture di ampliamento e di servizio alla Fiera, le funzioni espositive, alberghi e residence, un centro congressi, il parco urbano, aveva l'intento dichiarato di apertura all'intera città, contro la separazione della vecchia Fiera Campionaria e del suo recinto.

Il progetto Bicocca, oggi in fase di realizzazione, è un intervento su 72 ettari di proprietà della Pirelli, che prevede la realizzazione di un polo terziario con funzioni legate alla ricerca ed alla residenza, ed un parco di 10 ettari. Polo di centralità rispetto alla trasformazione delle vaste aree industriali che caratterizzano l'area a nord di Milano, dalla cintura ferroviaria fino a Sesto S. Giovanni, questo nodo potrà rappresentare un riferimento anche per la polarizzazione della campagna urbanizzata e densamente produttiva che si è formata a nord dell'autostrada Torino-Venezia. La forte immagine urbana, in contrasto con l'eterogeneità della città periferica, la complessità degli spazi interni e la "cucitura" degli spazi verdi verso la città con il grande parco nord, sono gli elementi distintivi che caratterizzano questo progetto di trasformazione. L'intervento, sviluppatosi in variante al piano

comunale di Milano, è stato tuttavia capace di innescare un processo di pianificazione, in cui il tema del recupero delle aree dismesse è diventato uno degli obiettivi ed al tempo stesso degli strumenti del riassetto territoriale della periferia nord milanese: il nuovo piano regolatore di Sesto S. Giovanni. Le aree ricadenti in questo comune sono attigue alla Bicocca, ed i vuoti urbani derivati dalle aree industriali dismesse o sottoutilizzate costituiscono l'occasione di riqualificazione della città. Il recupero dell'area industriale nord-est (l'area Vulcano con lo stabilimento Falck), l'integrazione con i grandi parchi (tra cui il parco della Valle del Lambro) e gli interventi sul nucleo centrale di più antica formazione, costituiscono le più rilevanti linee strategiche del nuovo piano.

A Genova, la trasformazione dell'area portuale comprendeva 50 ettari di proprietà demaniale e del Consorzio autonomo del porto, destinati all'esposizione internazionale per le Colombiadi del 1992, cinquecentesimo anniversario della scoperta dell'America, la cui trasformazione era finanziata con la legge n. 373/1980, la quale consentiva tra l'altro una variante immediatamente esecutiva al piano comunale. Dismettendo l'area portuale storica, l'intervento prevedeva la realizzazione di 400.000 mc, di cui 215.000 relativi al recupero dei magazzini del cotone, per spazi espositivi, un centro congressuale, uffici pubblici e privati, attrezzature commerciali e un grande acquario. L'intervento comprende una grande piazza coperta, un nuovo porto turistico e due parcheggi sotterranei.

Il progetto è stato strutturato in modo che, dopo l'esposizione, il 95% delle opere realizzate possa continuare ad essere utilizzato, inserendovi un mix di funzioni (culturali, commerciali, terziarie, artigianali e del tempo libero) che ne facciano un pezzo di città integrato con il tessuto urbano genovese. Le opere di recupero, oltre ai magazzini del cotone, hanno riguardato le seicentesche palazzine costituenti i quartieri antichi, oltre al quartiere Millo. Ancora a Genova, l'intervento di Campi-Cornigliano, sull'ex complesso siderurgico Finsider, nella valle del Polcevera, tassello del processo di deindustrializzazione del "ponente" genovese, in gran parte di proprietà del gruppo Iri. Il progetto prevedeva la realizzazione di un polo tec-

nologico (secondo la logica della re-industrializzazione nei settori tecnologicamente avanzati) e faceva parte dei quattro studi elaborati per l'Iri, relativi alle aree industriali di Genova, Napoli, Terni e Taranto.

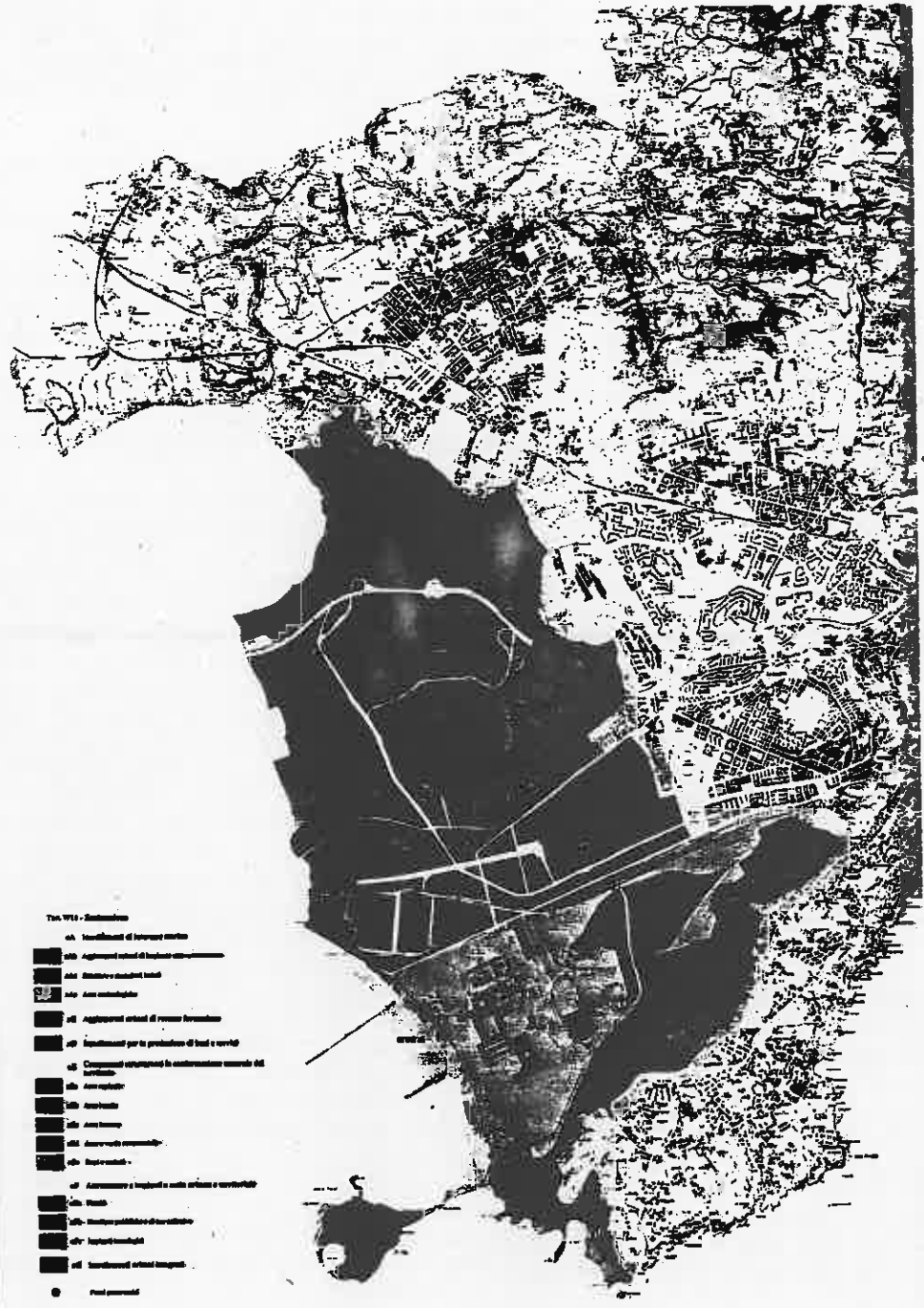
Le occasioni di recupero come elemento strutturale dei nuovi piani

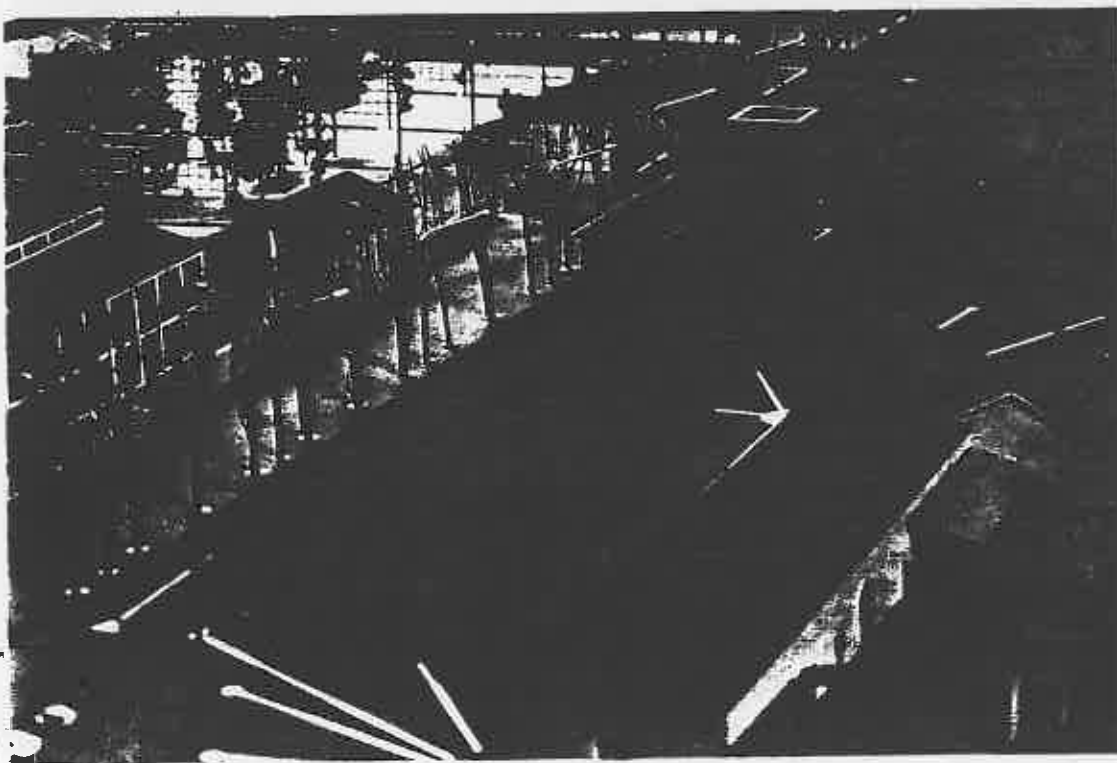
Interventi di recupero individuati come strategici ed organici ad un sistema di piano entrano a far parte di una prassi pianificatoria che si può prevalentemente collocare negli anni novanta, in connessione con un ritorno alla centralità del piano come strumento della trasformazione urbana e territoriale, anche in reazione alla deregolamentazione degli anni ottanta, i cui esiti non sembrano così positivi, nemmeno nei ristretti termini dell'efficienza operativa.

Tra le formulazioni più "mature": il previsto intervento "Spina centrale" nel nuovo Prg di Torino (1987-1995), in cui la sequenza dei vuoti lasciati dall'industria determina l'occasione per la riqualificazione di un ambito in posizione di cerniera tra la città storica reticolare e l'espansione recente, nel luogo della cintura ferroviaria. La densità dei quartieri periferici, e l'impossibilità di ricavare in essi nuove aree libere per servizi, impongono di riutilizzare le aree mantenendole in massima parte libere. Nella Spina centrale si prevede la creazione di due parchi pubblici, quello della Dora e quello di Susa, la rilocalizzazione del Palazzo di Giustizia, l'ampliamento del Politecnico nell'area delle ex Officine ferroviarie e l'aggiunta di funzioni di terziario privato e pubblico. Il tracciato del passante ferroviario costituirà in superficie la sede di un nuovo grande viale urbano, con funzione sia d'ingresso all'area centrale che di distribuzione alle nuove aree di trasformazione. L'intervento è stato diviso in quattro ambiti, per i quali sono stati eseguiti studi anticipatori già nell'elaborazione del piano generale.

Il primo ambito costituisce la testata conclusiva sud della Spina centrale, ed è un elemento di grande dimensione e forte immagine, che risponde all'esigenza di costruire lungo il nuovo viale urbano alcune emergenze che dialogano a distanza tra di loro. Un tessuto la cui dimensione è in grado di entrare

100. L'area è un segmento dei Campi Flegrei, che si estendono da Napoli a Pozzuoli, zona di grandissimo rilievo per i caratteri paesistici e per la sua storia. Il recupero degli aspetti ambientali e naturalistici è alla base del programma di riqualificazione: l'industria dismessa dovrà fare spazio ad un grande parco urbano, integrato con l'area archeologica di Posillipo attraverso la bonifica dei suoli, della spiaggia e delle acque marine; inoltre sono previste molteplici attività produttive, attrezzature, ed un limitato insediamento residenziale. La variante per l'area ovest del comune di Napoli, modifica gli indirizzi del piano del 1972. Il cuore del progetto è costituito dalla trasformazione dell'area (440 ha) di Coroglio, disponibile a causa della dismissione dell'intero polo industriale. L'obiettivo è la creazione di un unico vasto territorio a bassa densità insediativa, dove attività produttive legate alla ricerca si integrino con molteplici possibilità di ricreazione, svago e cultura. Programmata prima della succitata variante, nella stessa area occidentale di Napoli-Bagnoli, è prevista la realizzazione della Città della Scienza, recupero di un complesso industriale di metà ottocento, all'interno del quale è previsto l'insediamento di attività produttive e di ricerca, spazi espositivi e didattici. L'intervento, impostato secondo obiettivi di riqualificazione del contesto urbano, reinventa la relazione tra gli edifici creando un tessuto di percorsi interni e piazze, e recupera la continuità, tradizionalmente negata, tra spazio urbano e litorale. L'area destinata alla Città della Scienza è separata in due dalla strada esistente: il progetto trasforma la strada in una corte interna attraversabile. Gli edifici nuovi e quelli recuperati alle nuove funzioni concorrono alla riconfigurazione di un corretto rapporto con l'ambiente, con particolare attenzione alle tematiche ecologiche.





in rapporto con il contesto degli isolati circostanti e consentire la mediazione tra città e Spina.

La ristrutturazione del secondo ambito comporta la totale sostituzione degli edifici industriali esistenti, la copertura del tracciato della ferrovia, introducendo un cambiamento radicale dell'ambiente urbano. E' prevista la costituzione di un grande parco (Parco Susa), l'impianto della nuova stazione ferroviaria di Porta Susa incassato nel suolo, l'ampliamento del Politecnico sull'area delle Officine ferroviarie con un'estensione in asse del fabbricato attuale. Sono previsti 160.000 mq per attività universitarie e 10.000 mq per funzioni aperte al servizio della città.

Il terzo ambito riguarda la nuova stazione Dora, il polo terziario "Eurotorino" ed il parco della Dora che, sostituendo gli impianti industriali, costituisce il cuore dell'intervento.

Il quarto ambito consiste essenzialmente in una grande area verde che accorpa gli spazi liberi intorno alla stazione Rebaudengo.

A Napoli, la variante per l'area ovest del comune (1996) modifica gli indirizzi del piano del 1972 e comprende circa il 10% dell'intero territorio comunale. Il cuore della variante è costituito dalla trasformazione dell'area di Bagnoli, un ambito di circa 440 ettari nella zona di Coroglio, resasi disponibile per la dismissione dell'intero polo industriale, nel quale aveva peso determinante la grande industria siderurgica dell'Italsider. L'obiettivo è la creazione di un unico vasto insediamento a bassa densità, dove attività produttive legate alla ricerca si integrino con molteplici possibilità di ricreazione, svago e cultura.

La variante definisce l'impianto generale dell'insediamento (a cominciare dall'assetto infrastrutturale), i suoi caratteri, le dimensioni ed una prima configurazione morfologica. Il recupero degli aspetti ambientali e naturalistici è alla base dell'intero processo di riqualificazione, con la finalità di ricostruire questo brano di città attraverso un tessuto che esalti gli elementi di identità e di riconoscibilità legati al paesaggio. L'industria dismessa dovrà così fare spazio ad un grande parco urbano, che integri l'area archeologica di Posillipo; sono inoltre previste attività produttive connesse con la ricerca, attrezzature congressuali e turistiche, ed un

limitato quantitativo di residenze. L'intervento è congiunto alla bonifica dei suoli, della spiaggia e delle acque marine; l'indice di fabbricabilità territoriale, per la totalità delle funzioni che saranno insediate, è di 0.6 mc/mq, valore contenuto proprio in virtù dei caratteri paesistici del contesto.

Un primo intervento è la Città della Scienza, progetto di recupero di un complesso industriale della metà dell'ottocento che ha subito numerose trasformazioni nel tempo, in cui è previsto l'insediamento di attività produttive e di ricerca, di spazi espositivi e didattici. L'intervento è impostato secondo una logica urbana che esalta e rafforza le relazioni tra gli edifici, con l'obiettivo di definire un tessuto di strade interne, piazze e giardini.

La vegetazione è progettata con attenzione alla creazione di adeguate zone d'ombra, ed il trattamento del "parterre" è attento a privilegiare le caratteristiche di permeabilità dei suoli, essenziali nella prospettiva di sostenibilità ambientale degli interventi. L'adeguamento architettonico alle nuove funzioni è stato impostato sulla reinvenzione di un corretto rapporto tra edificio ed ambiente: l'uso dell'acqua per il condizionamento degli spazi comuni, la creazione di canali interni di ventilazione naturale, l'attenzione all'esposizione degli ambienti al sole ed ai venti, l'uso attento in ogni soluzione di materiali ecologici e biocompatibili, rendono questo progetto assolutamente sperimentale ed innovativo.

A Venezia, l'impostazione del nuovo piano comunale prevede un organico intervento sull'area industriale di Portomarghera, che sarà caratterizzato, oltre che dalla riorganizzazione delle funzioni e delle infrastrutture, da una grande attenzione alle questioni ambientali e da un'attenta individuazione dei soggetti coinvolti e delle procedure attuative.

In quest'ottica assume grande rilevanza anche il Progetto Giudecca, studio di un "piano quadro" finalizzato a mettere in coerenza, in un sistema unitario, tutte le trasformazioni avvenute negli ultimi anni sull'isola. L'obiettivo consiste nel ricucire interventi già realizzati nel tempo su aree o immobili dismessi (come il riuso delle Birrerie Dreher a fini abitativi) ad altri attualmente in fase di realizzazione o di definizione progettuale, come i magazzini degli ex granai della Giudecca, o il convento di Ss. Cosma

e Damiano, o il Mulino Stucky e l'area Junghans. A Ravenna, il progetto di recupero ad usi urbani del grande comparto della darsena di città (esteso per 136 ettari e collocato ai margini della città storica) rappresenta uno degli elementi strategici del nuovo piano regolatore, adottato nel 1993. Il quartiere, di carattere portuale e industriale, è oggi interessato da profondi processi di dismissione, indotti da una mutata geografia della produttività portuale. Tale progetto si affianca e si integra peraltro ad altri due momenti strategici del piano, rappresentati, da un lato, dal riassetto organico delle linee merci e dei supporti logistici del sistema ferroviario, dall'altro lato dal disegno di una cintura di verde urbano, un grande parco destinato a ridefinire i confini della città.

La stretta correlazione tra i diversi progetti non è solo nel disegno fisico del nuovo assetto urbano, ma anche nei tempi di attuazione. Subito dopo l'adozione del piano è stata attivata, vista la larga prevalenza della proprietà privata, un programma di riqualificazione urbana, con un'attività di pianificazione rapida e serrata, a cominciare dalla stessa adozione del piano e dalla sua approvazione, con tutte le possibilità di adattamento programmatico e progettuale consentite rispettivamente dalle controdeduzioni alle osservazioni e dall'approvazione. Da quel punto, l'operazione dovrebbe essere compiuta nell'arco di due anni e mezzo.

Il tema dell'organicità degli interventi di recupero con le strategie di piano si fa particolarmente efficace, infine, in alcuni esempi di pianificazione su città di medie dimensioni: le aree industriali di Prato, le aree militari di Bergamo e Piacenza, le aree ferroviarie di Modena.

A Prato, città di grande tradizione industriale, i progetti di riuso delle aree e degli edifici dismessi contribuiscono in modo sostanziale al disegno di riqualificazione dell'area urbana centrale. E' il caso dell'ex lanificio Campolmi, riprogettato come polo culturale nel centro storico, o della nuova sede universitaria nel Fabbricone dell'ex Buzzi in piazza Ciardi, o dell'ex Consorzio agrario lungo l'asse della metropolitana leggera verso Firenze o, infine, del nuovo polo espositivo nell'ex lanificio Banci.

La dismissione di attrezzature ferroviarie costituisce un caso ricorrente di grande interesse, proprio

per la posizione strategica che generalmente queste aree assumono in relazione ad ambiti urbani centrali.

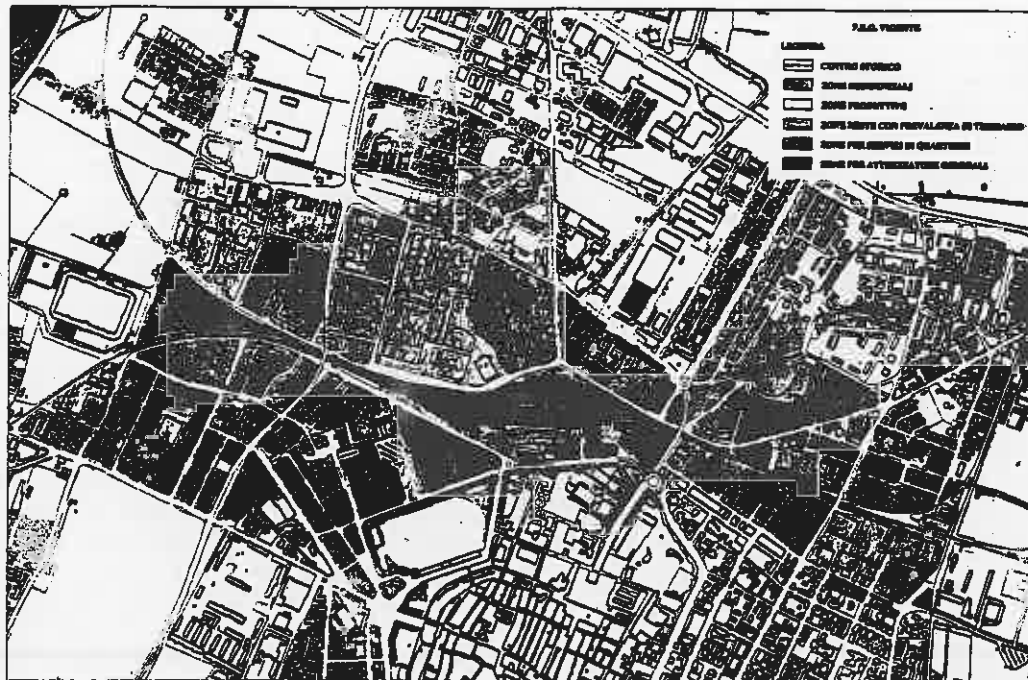
A Modena, ad esempio, una serie di interventi caratterizza l'area della linea ferroviaria, al confine con il centro storico e a sud di espansioni a carattere produttivo, costituite essenzialmente da insediamenti industriali formati in prevalenza durante la prima metà del secolo. La frattura nella continuità urbana tradizionalmente determinata dal tracciato ferroviario è oggi ancora più evidente per la grande quantità di aree dismesse disposte lungo la sua giacitura. Il piano comunale del 1989 identifica una vasta area di "rilevanza strategica" lungo quest'asse ferroviario, in cui la trasformazione intensiva può determinare un sostanziale riequilibrio urbano tra l'area della stazione ed il centro storico. Le destinazioni d'uso sono prevalentemente assegnate a funzioni terziarie o di servizio, con una piccola quota di residenze, con l'obiettivo dell'integrazione con le aree circostanti ed all'interno dei singoli interventi. All'interno del processo di recupero e di riqualificazione di queste aree, l'amministrazione comunale ha ritenuto alcuni interventi prioritari, e questi sono in buona parte realizzati.

Anche in alcune grandi città, la parziale dismissione delle aree ferroviarie costituisce occasione, non solo di recupero di parti urbane degradate, ma anche, più in generale, di riqualificazione e potenziamento delle infrastrutture urbane e della mobilità.

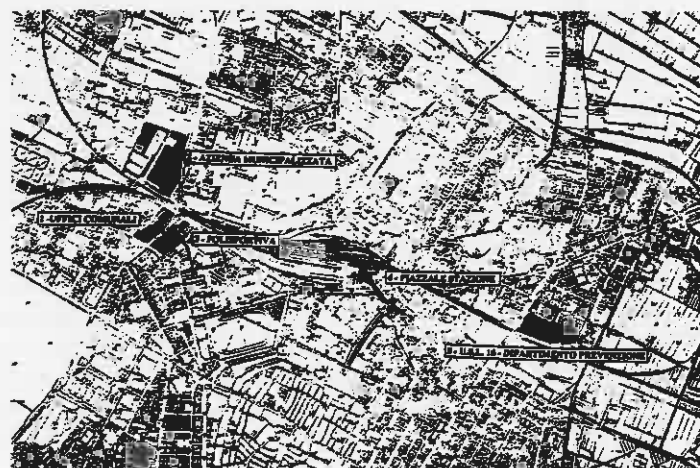
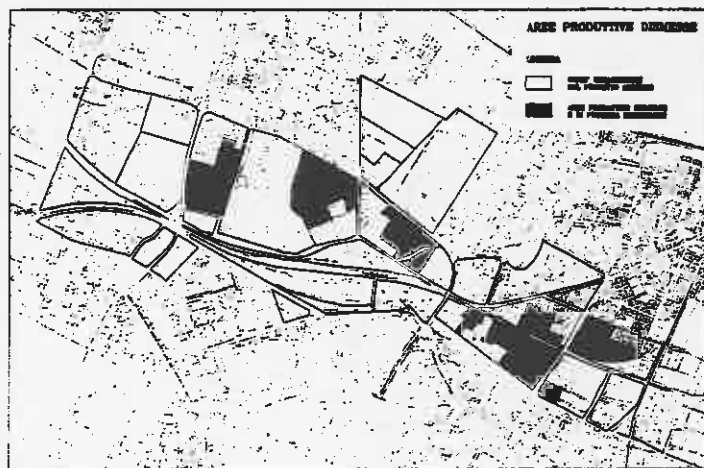
In alcuni casi parte della rete può essere inoltre destinata alla mobilità locale e le stazioni, anche minori, diventare così possibili nodi urbani. L'ipotesi è di utilizzare la valorizzazione immobiliare per finanziare in parte tali interventi.

Un esempio in questo senso è costituito dalla stazione di Bologna, il più importante nodo ferroviario italiano, ma anche dai casi di Roma, di Milano, di Torino e di Firenze, dove gli interventi sulle aree ferroviarie costituiscono elemento di ristrutturazione dell'intero assetto urbano e metropolitano.

Appartenenza dialettica alle strategie di piano, compatibilità economica, tensione qualitativa, densità ed usi compatibili, attenzione ai fattori ambientali ed ecologici, integrazione delle funzioni, disegno dello spazio aperto e attenzione al contesto, si



101. L'area comprende la linea ferroviaria immediatamente a nord del centro storico: la frattura tradizionalmente determinata dal tracciato ferroviario è oggi ancora più evidente per la gran quantità di aree dismesse insediate sulla sua giacitura. Il Prg (1989) identifica questa come area di "rilevanza strategica", in cui la trasformazione intensiva può determinare un sostanziale riequilibrio con il centro storico. Le destinazioni d'uso sono prevalentemente per funzioni terziarie o di servizio, ed una piccola quota di residenze. L'area di grande dimensione a nord della ferrovia era originariamente occupata da officine meccaniche. Il progetto, interamente realizzato, ha previsto sia la riconversione di alcuni fabbricati esistenti che la realizzazione di un nuovo edificio direzionale per gli uffici dell'Azienda municipalizzata. L'ex macello comunale è stato dismesso per realizzare la "Polisportiva" a servizio del centro storico. L'insediamento è costituito da un bocciodromo coperto, sedi di associazioni ricreative e sportive, campi da tennis, pallavolo, pallacanestro.

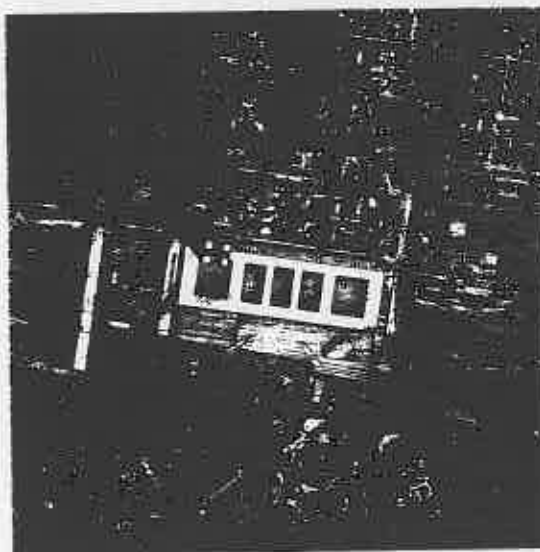
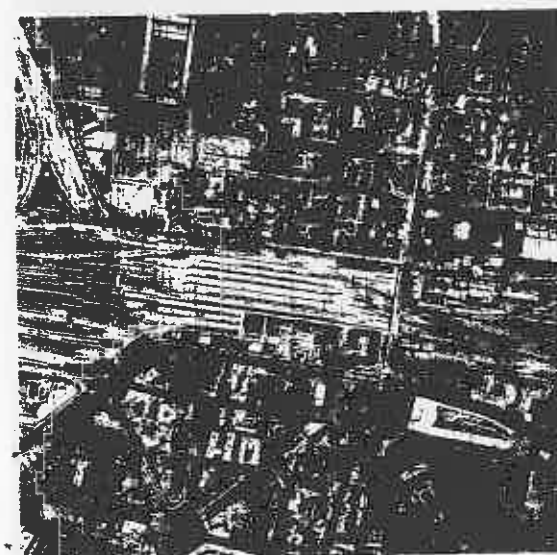
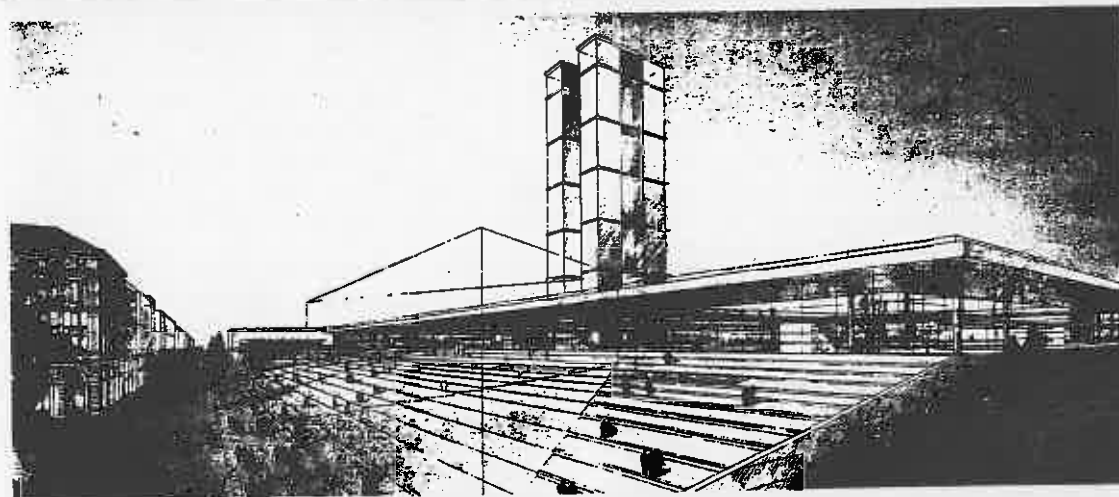




102. Il progetto per la nuova stazione ha l'obiettivo urbanistico di integrare e collegare l'area del centro storico con i quartieri limitrofi di epoca più recente posti oltre la barriera dei binari ferroviari.

La proposta riguarda la costruzione di uno spazio urbano su larga scala (per una superficie di circa 13 ettari), costituito da una piazza lievemente inclinata, che unisce il fronte costruito di via Pietramellara con l'edificio della stazione.

Completano il complesso, sul fronte di via di Pietramellara il volume dell'auditorium a pianta triangolare realizzato in pietra, e sul fronte di via de Carracci le sagome verticali delle due torri realizzate in acciaio e vetro.



delineano dunque come orizzonte tematico con cui gli interventi di riuso delle aree dismesse dovranno misurarsi.

Gli orientamenti della pianificazione locale

La semplice inversione di ottica - dall'espansione alle possibilità di riqualificazione - dovrebbe comportare modifiche all'impostazione dei piani locali assai più profonde di quanto si possa immaginare a prima vista. Piani così improntati non possono di fatto perseguire alcuna significativa "strategia delle localizzazioni", nè, tantomeno, individuare "direttrici di espansione", o comunque "modelli" radicalmente alternativi a quelli in essere o tendenziali. Al contrario, gran parte delle possibili scelte è di fatto - ma anche per scelta culturale - condizionata dalle situazioni in essere (ad esempio, dalla localizzazione delle aree dismesse, o comunque "recuperabili"), entro le quali collocare le nuove o rinnovate funzioni urbane, e rispetto alle quali ricalibrare il sistema infrastrutturale, a cominciare da quello per la mobilità.

Se si considera anche, a monte, la vacuità odierna dei tradizionali metodi di "dimensionamento" dei piani (basati di fatto su "fabbisogni" abitativi standardizzati) ce ne è abbastanza per sovvertire i meccanismi concettuali di costruzione del piano di tradizione. Ciò anche se l'aspetto più importante - e più difficile da praticare - resta comunque la rinuncia al carattere genericamente omnicomprendente del piano e la conseguente necessità di selezionare al suo interno - ovvero di estrapolarne - gli elementi più significativi e/o strutturanti. E di dare a questi ultimi un ragionevole ordine di priorità, in base a criteri di valutazione espliciti e verificabili. Maggiori inerzie "culturali" si continuano tuttavia a riscontrare, in genere, presso gli organi di controllo "sovra-ordinati" (regioni e province, ove già in funzione). Tanto che molti piani devono essere "riacconciati" nel linguaggio tradizionale - quando non "corretti" - al momento di passare l'approvazione.

Ma ostacoli e resistenze si manifestano non di rado anche presso talune frange della cultura urbanistica, e specialmente ambientalistica, così come, e soprattutto, presso gli operatori tecnici (funzionari e

professionisti) e gli stessi operatori "di mercato" (proprietari, imprese, ecc.). Tali inerzie - e le relative reazioni - derivano in gran parte proprio dallo sgomento di non trovare nei "nuovi" piani (almeno non espressi esplicitamente) i tradizionali contenuti edificatori: "dove" e "quanto" si costruisce? quali sono gli standard? ecc. Quasi che l'abbandono (parziale) del piano di tradizione, pur da tutti vituperato, lasci un vuoto incolmabile.

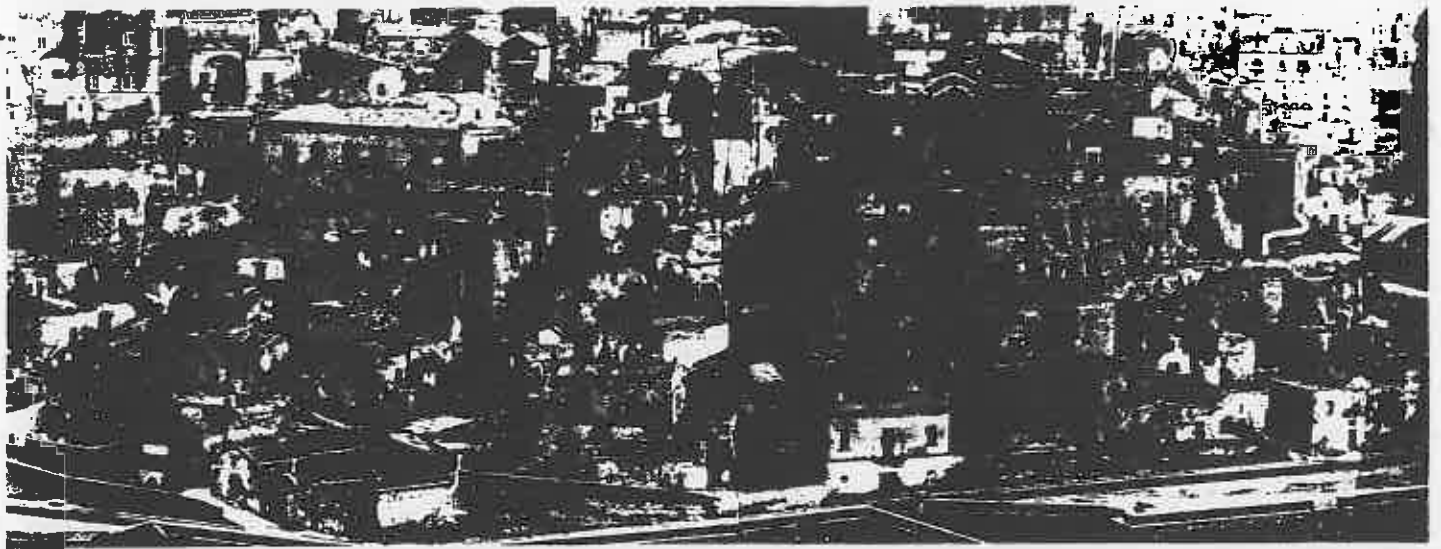
E in effetti, se il piano di tradizione si è a lungo conformato su determinate modalità di intervento, relative prassi amministrative e pertinenti comportamenti degli operatori, non c'è dubbio che l'impostazione dei "nuovi" piani tenda in prospettiva a modificare tali prassi e tali comportamenti. Per così dire "forzando" l'innovazione, generando intanto, perplessità, resistenze e opposizioni. Soprattutto, come è ovvio, nelle posizioni professionali e di mercato più consolidate.

La limitazione degli interventi di nuova urbanizzazione ed edificazione che caratterizza i piani più recenti non può trarre in inganno circa il volume di investimenti finanziari e di lavoro comunque richiesti per l'attuazione degli interventi di "attrezzatura" urbana e, soprattutto, di infrastrutturazione. Ma l'attivazione di tali "proposte" di piano comporterà, comunque, anche una profonda ristrutturazione dei meccanismi amministrativi (a cominciare dal ruolo, dalle competenze e dalle funzioni degli addetti), delle competenze professionali e del sistema produttivo locale, determinando notevoli incertezze per le imprese non in grado di adeguarsi alle mutate condizioni di intervento.

Altra caratteristica ricorrente dei piani più recenti è la distinzione (esplicita o di fatto) tra una transazione estensiva (generalmente normativa) destinata a regolamentare l'uso e gli interventi sul "grosso" dell'edificato esistente ed i suoi eventuali "complementi" - con maggiore o minore accentuazione degli elementi di recupero e riqualificazione, rispetto a quelli di semplice "mantenimento" - e la definizione di possibili interventi "intensivi".

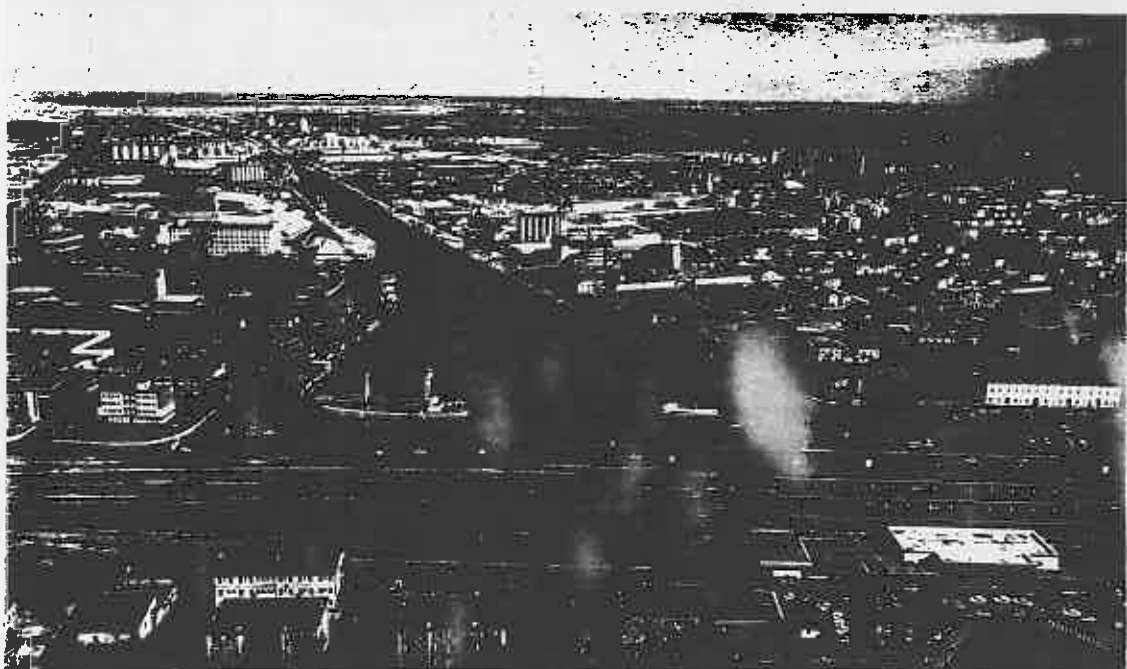
Questi ultimi, configurati quasi sempre con caratteristiche progettuali, sono destinati, da un lato, a "risolvere" situazioni di degrado e/o di sotto-utilizzazione (particolarmente di immobili - aree ed edifici - collocati in posizioni centrali o semicen-

103. I Sassi sono un antico quartiere di Matera, caratterizzato da costruzioni che presentano molti vani scavati direttamente nel banco di tufo calcarenitico su cui sono edificate, assieme a parti edificate con il medesimo materiale; il quartiere è stato via via abbandonato dagli abitanti a favore di soluzioni abitative standard. A partire dal concorso del 1975 è stata avviata l' "riflessione su quale futuro dare ai Sassi, e con la legge speciale del 1986 sono iniziati i primi interventi di recupero. La progettazione è stata guidata da una minuziosa analisi tipologica dei manufatti, e prevede le categorie di intervento di "restauro", "risanamento conservativo" e "riqualificazione urbana", quest'ultima limitatamente alle parti irrimediabilmente crollate ed agli interventi impropri avvenuti nel tempo. Il sistema delle coperture è stato considerato come un prospetto a tutti gli effetti, e trattato nella progettazione con particolare attenzione, così come il sistema delle accessibilità pedonali, in relazione alle nuove destinazioni d'uso. Dal punto di vista funzionale è previsto l'insediamento di una oculata miscela di destinazioni abitative e di servizi ed attività terziarie compatibili con la natura dell'insediamento. Sono in corso la realizzazione di un Museo dell'habitat rupestre, di una sede della biblioteca nazionale, di sistemazioni a verde, e di pavimentazioni esterne particolarmente curate.



104. I progetti di ristrutturazione urbanistica della darsena di città e della realizzazione della cintura del verde urbano a Ravenna si inseriscono nel Prg del 1993 nell'assetto del sistema delle infrastrutture interessanti specialmente la fascia compresa fra città e porto, e nelle tematiche ambientali alla scala urbana. Il primo, per circa 115 ettari, mira a ridefinire ruoli e modalità di utilizzo di una porzione centrale nel sistema urbano, dove sono in corso fenomeni di dismissione delle strutture portuali esistenti, e ad avviare operazioni di recupero urbano. Il secondo, per circa 255 ettari, è volto a ridefinire i limiti dell'organismo urbano e la sua ricucitura al sistema ambientale, attraverso la creazione di un sistema di verde.

Per la darsena l'ipotesi è quella di attuare l'intervento attraverso un unico strumento generale (programma integrato o programma di riqualificazione urbana) suddiviso in subcomparti di attuazione secondo piani di recupero di iniziativa privata. Lo strumento generale avrà la funzione di coordinamento, su cui impostare i piani attuativi di comparto ad iniziativa dei soggetti attuatori che opereranno con risorse economiche prevalentemente private. Per la cintura verde l'ipotesi invece è quella di attuare l'intervento attraverso un piano di settore del verde urbano. I meccanismi attuativi previsti sia per la realizzazione della cintura verde che per il recupero della darsena di città vedono la possibilità di cedere superfici per servizi anche a distanza, per lo più all'interno della cintura verde. Vengono anche rese praticabili possibilità di permuta tra la capacità edificatoria di pertinenza del Comune, presente nella darsena, e le aree private incluse nella cintura.



trali); dall'altro lato, a "recuperare" spazi per la localizzazione di attrezzature e servizi pubblici e privati nonché, ove possibile, per la riqualificazione, anche ambientale, di parti spesso importanti della città esistente.

Le "schede progetto" (e prodotti similari) che concretizzano in genere tali interventi, pur non rinunciando spesso ad una definizione formale (o addirittura formalistica) degli interventi, sono frequentemente concepite con discreti margini di elasticità riguardo le funzioni (sempre plurime e tendenzialmente "integrate") ed anche le stesse quantità edilizie. Salvo eccezioni, infatti, esse sono destinate a sollecitare e ad aggregare intorno alle proposte di piano la concorrenza di iniziative e forze economiche differenziate: dagli stessi proprietari degli immobili, agli investitori ed imprenditori, alle amministrazioni locali.

La prospettiva di trasformazione degli attuali meccanismi di piano in un "sistema" come quello che si va delineando comporta necessariamente una profonda trasformazione del ruolo degli enti pubblici (in particolare di livello locale). E quindi anche una profonda revisione delle competenze tecniche oggi presenti nella pubblica amministrazione (e di conseguenza anche presso l'imprenditoria privata). In sostanza, è necessario un rafforzamento delle capacità tecnico-valutative e di elaborazione dei settori tecnici, sostenuta ed accompagnata da una consistente innovazione tecnologica: dagli apparati conoscitivi e valutativi alla necessità di aggiornamento "in tempo reale" dei dati di riferimento, alla possibilità di interazione costante tra i diversi livelli di piano ed enti e soggetti coinvolti.

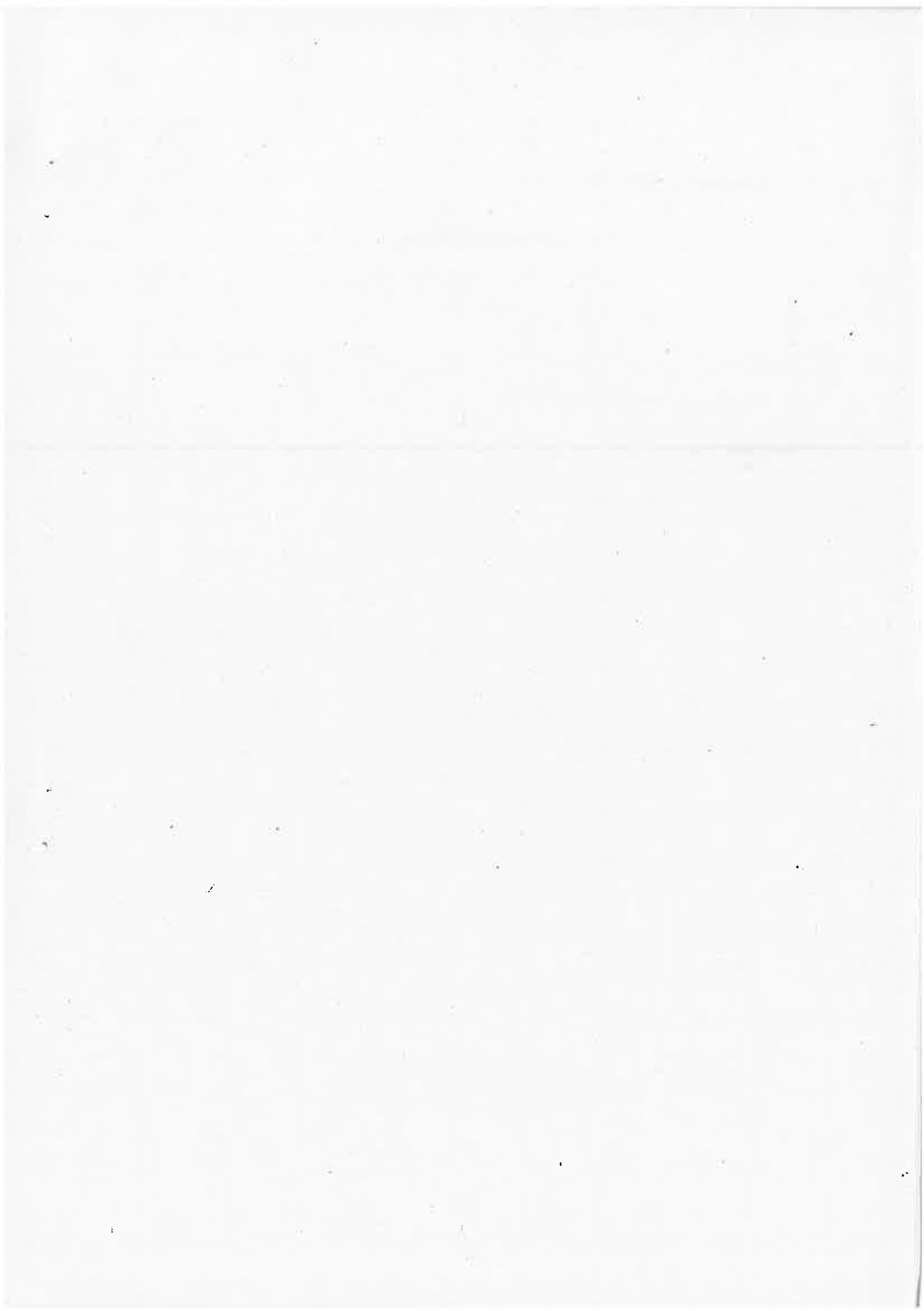
La componente più problematica delle proposte di innovazione che oggi si vanno elaborando, in maniera più o meno formalizzata e compiuta nelle diverse sedi, non è tanto nella possibilità di una "riforma" legislativa, quanto in quella di sviluppare adeguatamente coscienze e competenze - in definitiva una nuova cultura urbanistica - in maniera sufficientemente diffusa ed omogenea nelle diverse parti del Paese ed ai diversi livelli amministrativi. Proprio per questo alle amministrazioni più "avanzate", con una più lunga tradizione di pianificazione e di gestione del piano, con migliori e più capaci strutture tecniche, spetta il compito di verificare

le ipotesi che si vanno formulando e di sperimentarne di nuove.

Le difficoltà di un aggiornamento tecnico e culturale della pianificazione urbanistica nascondono anche altre difficoltà, che riguardano in particolare la configurazione e riconfigurazione delle funzioni urbane, dei modi d'uso della città, e specialmente dei suoi spazi pubblici o collettivi. Una città fatta di cittadini e di semplici "utilizzatori" (che vivono altrove), di gruppi, di segmenti sociali, di immigrati, di turisti, di funzioni economiche che travalicano lo spazio locale, di usi e costumi, di modalità di vita che non si formano localmente, una città che in altre parole non è più "comunità", vive inevitabilmente anche una crisi della cultura dello spazio urbano.

Il rifugio nei valori consolidati, stratificati nei secoli (quelli del centro storico, ad esempio) può costituire un palliativo ma si presta anche ad equivoci culturali, come certe forme di difesa ad oltranza o, peggio, la riproduzione artificiale di spazi e situazioni che non trovano riscontro nella società attuale.

Se la costruzione della città periferica trovava la sua struttura logica e le sue immagini caratterizzanti nella razionalità modernista - oggi superata, ma un tempo condivisa - la ricostruzione della città contemporanea stenta ancora ad individuare una filosofia complessiva di riferimento.



Report on housing conditions in Italy

- 153** Evolution of Housing Construction Policies, 1976-1996
- 157** The Evolution of Settlement Systems
- 173** Housing Problems and Needs
- 185** Urban Redevelopment and Improvement
- 190** Captions



Evolution of Housing Construction Policies, 1976-1996

From Vancouver to Istanbul

In Italy, as elsewhere, the twenty years separating the two United Nations conferences on human settlements have been dense with events and changes. Some of the issues that, at the time of the first conference, commanded the attention of the government and of the public may be considered by now either resolved or less important. In the meantime, new themes concerning housing have emerged - always closely connected to social and economic developments - that require up-to-date policies.

Before attempting a description of Italy's specific situation, it is necessary to give an account of a few episodes of this recent period, to convey both the kinds of problems which Italy now faces, and the sense and scope of action that will soon be needed.

The period of reforms

In the second half of the 1970's, the system of rules regarding city planning and construction reached an adequately comprehensive level. A series of laws were passed that provided meaningful responses to questions long debated. Spurred by an economic crisis that produced social problems - including difficulties in finding housing - the long itinerary of reform of the sector begun in the early 1960's seemed to reach an ordered and rational conclusion.

At the time of the Vancouver conference, the gap between supply and demand in housing continued to be evident both in terms of cost and of territorial distribution. By 1981 the population had grown by 2,430,000 with respect to 1971, with particular increases in density in the twelve principal metropolitan provinces, where population growth was 5.2%.

It was on the basis of such conditions that a group of laws emerged in 1978 and 1979 which introduced mechanisms that both regulated the market (with the aim of diminishing the distance between real housing demand and supply), and allowed public administrations, especially on the municipal level, to control and direct housing construction. These two interrelated objectives presupposed the government's capacity to manage the process of urban transformation consistently, effectively, and authoritatively. Only in this light

can the whole regulatory picture be understood, even though its various parts sometimes lack coordination.

The new regulation of the right to build is based on the principle that the right to build is separate from the right of ownership. Permission to build, when allowed by the official plan, requires a building permit released by the city after the payment of a fee, the amount of which depends on the building type, use, and location. In this way private development pays a part of the cost of urbanization, through a distribution of the value added to the land.

Rent control removes from the parties the right to contract for housing rent. Instead, rates are set by the government by multiplying a base cost times the surface area of the lodging (both numbers are subject to intricate adjustments involving a multiplicity of factors), and this number is multiplied by a rate of remuneration fixed at 3.85%. The rental rate obtained is subject to a 75% annual cost of living adjustment. Obviously, controlled rent becomes a conventional standard, even though it theoretically contains the same differentiations present in non-regulated rents.

The municipalities have an obligation to submit multi-year actualization plans which allow the administrations to program and schedule all the land use provisions, public and private, established by the law. Thus they can coordinate the contents of the city plans, and spread out over time the spending necessary for infrastructure.

The power to create special agreements between municipal governments and private developers represents the beginning of a more mature phase of public-private interaction. In exchange for stipulated advantages, developers put housing on the market at publicly controlled prices, or agree to favor particular categories of users.

Completing a process begun in 1971, the sector involving public housing was reorganized, unifying all the agencies which had previously dealt with wholly-subsidized construction (and consequently, management of the patrimony); assigning programming responsibility to a political body (the interministerial committee on economic programming) and determining needs and allocating resources to an appropriate body (the committee for housing) within the Public Works Ministry (both committees have regional representation); rewriting the criteria for interest subsidies, and guaranteeing an adequate ten-year flow of funding, in two-year phases, and with a specified

minimum of 15% to be directed toward redevelopment. In the 1970's, complying with a specific constitutional provision, the division of powers between the state and the regions was established. Echoes of the institutional conflicts involved in this rather complex affair can still be heard today. The regions were assigned the power to approve city plans and make laws concerning city planning and construction. The state continued to coordinate the sector on the national scale, a responsibility which, however, encountered difficulty in finding coherent formulation.

The applied phase

The results obtained by the package of laws summarized above were fragmentary and contradictory. On the positive side, public housing, stimulated by the government's new right to expropriate land, and finally given clear guidelines and adequate funding, offered unitary solutions in cities afflicted by disordered growth, and managed to satisfy the housing needs of large numbers of economically disadvantaged citizens. This was often done by creating massive new neighborhoods. There has been considerable controversy surrounding the urban qualities and social consequences of such projects. At this juncture these settlements appear to represent not so much the wave of the future as a particular style of building that is not without interest.

In any case, soon after the era of reforms, there appeared a new phase, which found justification in the revealed inadequacy of the administrative structure to manage the complex new provisions, and in the need, under emergency conditions, to find ways of streamlining the development process. Slowness in interpreting the norms caused administrative disagreements, and in some instances led to excessively discretionary actions. In 1980, the Constitutional Court annulled the right of municipalities to compensate owners of expropriated land on the basis of average agricultural land values, thus altering a fundamental element of the reforms.

More generally, a loss of faith in the reforms deprived them of the subsequent adjustments and amendments born of practical experience that might eventually have allowed them to function. Instead, in the 1980's, more restricted legislation weakened the program model and reduced the range of experiments that had been started locally. These new provisions did, however, have the virtue of recognizing that housing needs differed territorially, and directed financing toward the more needy areas. These in general were the larger cities and their surroundings, where an elevated eviction rate was blamed on the effects of rent control, which, according to property owners, acted as a disincentive in the offer of rental housing. Special interventions were initiated to confront what was termed the "housing emergency."

The condoning of illegal construction

Despite providing severe penalties - including the seizure or destruction of illegal buildings - legislation of 1975 failed to stop the growing phenomenon of illegal construction. This practice, of ancient origin, is an obvious symptom of a pathology which pervades the building sector, and, in the south as well as in the Roman periphery, has developed into a category by itself, parallel and complementary to legal construction. Illegal building is no longer motivated purely by necessity, but expresses a logic of speculation in which such investments are clearly more advantageous. The variety of building types confirms this observation. The volume of buildings on single lots has increased and the quality of construction has changed. Previously self-built with simple materials (1950's and 1960's), illegal buildings are now more frequently the work of specialized firms; there is separation between builder and ultimate user, and a true parallel market exists with its own modes of purchasing and renting.

With the provision (the "condono") that allowed owners to legitimize their illegal construction by paying a penalty fee proportionate to the gravity of the violation, a fracture developed between the actual use of land and the content of official plans. However, it needs to be said that the phenomenon was so widespread that, precisely in order to re-establish the city-planning rules, new legislation could no longer be postponed.

The 1975 law should have brought about more decisive, even repressive, action than in reality took place, to prevent illegal building from assuming ungovernable proportions. But the behavior of city governments was generally inadequate: questions of interpretation and jurisdiction prevailed, and inspection was lacking. The opportunity to modernize urbanistic procedures presented by the initial phase of the 1975 law was lost. Thus, ten years later, in 1985, Parliament created a new law treating the legitimization of illegal construction, with substantially analogous contents.

The environment

Another law, of equal importance but directed toward an entirely different end, was passed in 1985; it contained regulations for the protection of areas of particular environmental importance. The norms are significant in that they specify comprehensive categories for protection, rather than individual cases. The categories include: coasts and lakeshores to a distance inland of 300 meters; the land 150 meters on either side of water courses; mountainous zones at an elevation greater than 1600 meters in the Alps and 1200 meters in the Appennines; glaciers and their surroundings; national and regional parks and reserves; forests; areas devoted to agrarian research or civil use; wetlands;

volcanoes; and archeological zones. The regions are required to draft appropriate plans that place all of these areas under regulations for use and for environmental enhancement; these have legal precedence over city plans.

Obviously, the 1985 law expresses demands emanating from the environmentalist culture, which is increasingly attentive to rectifying incompatible land uses and identifying resources that need protection. Other initiatives followed: the Ministry of the Environment was instituted in 1986; in 1988 legislation fixed environmental-impact criteria; in 1989, after nearly twenty years of gestation, the soil-protection law was passed; and in 1991 came the law on nature parks.

The early 1990's brought significant institutional and regulatory changes, which codified new forms of concerted action among public administrations, and clarified decision-making processes. These innovations are of crucial importance, given the need of the interested parties to acquire multiple official pronouncements by specified deadlines. The creation of a single arena in which to gather the relevant elements has been of great benefit in this context. The law defining the hierarchy of the local administrations responds to a long-recognized need to confer greater responsibility to the provinces, the entities that play a role between the municipalities and the regions. The provinces have been assigned new responsibilities in the spheres of the environment, the cultural patrimony, transportation, and planning. Those provinces which are defined as "metropolitan cities" are assigned even wider responsibilities. The provinces and metropolitan cities are required to draft territorial plans that direct the urban-planning activities of the municipalities.

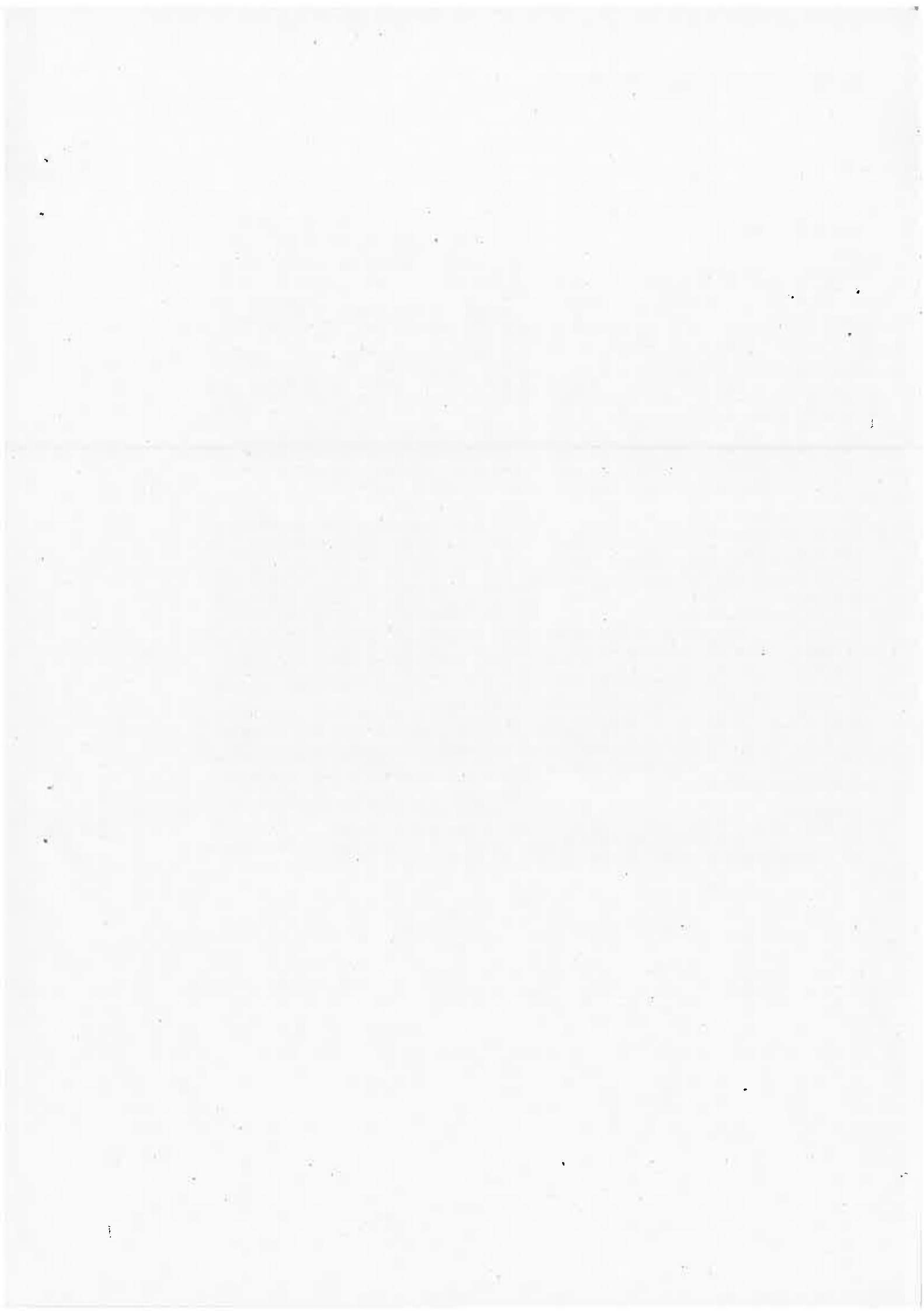
Toward urban improvement

The most recent period has seen the appearance of projects - still few, but significant - involving urban improvement. By now it is widely agreed that mature conditions for interventions in this direction exist. The decline in population growth, not only in the regional centers but also in the metropolitan areas, supports the presumption that cities no longer need to expand in size. There is also an objective need for functional changes in the organization of cities, due above all to the re-articulation of productive activities. Although the theme of redevelopment is widely expressed in the programs created by local administrations, not enough projects have been brought to completion. Redevelopment has been significant in scale only in the historic centers or their immediate surroundings, where return on investment is assured.

More problematic is the extension of rehabilitation to urban areas outside the historic city centers, for several reasons. Older-style urbanistic instruments tend to be filled

with punctilious definitions of parameters, building code indices that refer to specified parts of the territory, and the like, and they are of little help in redevelopment projects. What is needed instead are definitions of procedural paths, supported by specific rules and conceived to be practical and operational for the accepted transformations. Also, local authorities are not accustomed to seeking and organizing the many channels of financing that need to flow together. Common points of interest - difficult to extrapolate beyond the specific case - need to be identified that bring together the public and private sectors.

In the last few years, a number of laws have attempted to encourage and systematize urban redevelopment. Integrated (public/private) programs have been assigned the job of improving the urban environment through projects characterized by: a multiplicity of functions and uses, the upgrading of infrastructure, dimensions large enough to have an effect on the city's organization, the presence of many private entities, and the presence of diverse sources of funding. Although the legislation is evidently experimental in nature, it promises not only to have positive effects in cities essentially in need of functional reorganization, but also to create models for wider diffusion.



The Evolution of Settlement Systems

Principal Elements

Centrality in Urban Settlement

Settlement in Italy has been characterized historically by the centrality of urban nuclei in relation to surrounding areas. Generally marked by an historic center ringed by a series of expansions, Italian cities long maintained values and functions as centers, a condition which governed the great - and at times violent - phase of demographic and economic growth during the 1950's and 1960's.

Driven by growth in income and changes in family structures and living arrangements, new construction has often outstripped population growth, leading to a rapid overtaking of the nationally established minimum standard of a lodging for every family and a room for each inhabitant. Unfortunately, the expansion of housing has not been met with a corresponding improvement in infrastructure. There are cities particularly in the central-south of Italy where this problem is still so serious as to be nearly irremediable.

Local City-Planning Policies

Local city-planning has been strongly influenced by the policies of the big cities with their themes of urban expansion and need for housing, even, illogically, in localities with little urban character, no migratory pressure, and a population in consistent decline.

The Slowing of Population Growth

In the two decades between 1971 and 1991, Italy has seen a progressive decline in population growth, due both to a diminution of internal migration and a decline in the birth rate. The phenomenon is most evident in the biggest metropolitan areas, but also involves nearly all the urban centers, with the exception of a few cities of the south. Often where population stagnates or declines in the metropolitan centers, there is still population growth in the surrounding rings; this is caused both by market factors regarding relative costs of housing and by the widespread desire for an improved living environment.

Urban Sprawl

The greatest population increases of the two decades are seen in areas with substantial infrastructure and fair proximity to at least one medium or medium-large urban center.

The same areas are often characterized by the presence of light and medium industries, and economic activities made possible by new technologies and organizational structures of work. Meanwhile, public and private administrative centers and the more sophisticated services remain in the large centers.

Demographic recession in the major urban areas has altered but not stopped their physical growth. The new urban - or rather suburban - growth, in contrast to the traditional Italian pattern of urban continuity and high density, is generally discontinuous and sparse in density, strung out along the primary and secondary transportation routes.

This kind of urban sprawl, sustained by the middle classes (the traditional market for new housing), can be attributed to the great increases in real estate prices in the historic centers (where there is competition with the service sector for the most desirable sites), an absence of rental housing, and the search for housing congruent with new, non-traditional urban standards and styles of life.

The use of urban planning

Urban sprawl happened in large measure spontaneously, or at least unsanctioned by the city planning authorities of the larger communities, and took advantage of regulatory loopholes and of the general failure on the part of the peripheral communities to enforce their own rules. Particularly in the central and southern regions of Italy, illegal construction played an important role in the phenomenon, not only in urban areas, but also along the coasts and in areas of importance for tourism. Unauthorized construction, which first appeared after the war in response to the problem of housing shortages, became speculative in character in the early seventies, constituting in some places a true sub-market.

The development of new urban residential neighborhoods has often been accompanied by great delay in the construction of necessary infrastructures, despite the requirements. An enduring problem is the absence of organic links to the urban nucleus, a situation all the more serious because in many cases it was to these very neighborhoods that city planners entrusted the structuring of the city's growth.

The mass diffusion of the automobile

In the absence of any significant policy of planning or

investment in public transportation, urban sprawl has been strongly augmented by the mass diffusion of private transport. The automobile has greatly increased mobility within urban areas, encouraged commuting to work, homogenized and made equally accessible areas that were traditionally very different from each other, and contributed to the deruralization of agricultural land, particularly in the lowlands.

The Decentralization of Production

Along with urban sprawl, Italy has experienced a parallel de-centralization of production. This is particularly evident in certain specialized districts where there are networks of small or medium-sized companies engaged in related businesses, usually manufacturing. These are generally competitively positioned in their markets, and owe their success to productive flexibility, the utilization of new technologies, and a specialized and sometimes seasonal workforce. The close relationship of the economic activity with the local population has encouraged a diffused model of housing - of medium or low density with linear polarization - typical of certain areas of the northeast and central sections of the country.

Changes in Settlement Patterns

The settlement patterns in Italy are the result of the phenomena described above and express some of the tendencies still active today. The Italy of the "one hundred cities" - each constituting the central market of its own countryside, center of industrial activity, and expressing its own individual character - has given way to a country organized by main areas of complex development. Within these areas changes take place at all social and economic levels, while the urban centers outside of these areas assume an insular aspect, either stable or in decline. This view of the national territory suggests a map that is quite different from the one based on traditional socio-economic subdivisions. There are stable areas of high income levels, such as the historic centers of industrial production, that are suffering from processes of restructuring. This reading allows both a synthetic description of present conditions and an analysis of emerging needs, while perhaps also furnishing indications for future policies.

Transportation

Italy suffers a quite obvious imbalance between the demand for transportation (both for goods and people) and the supply in terms of public networks and facilities. This is true on the national, inter-city level (despite the development of superhighways), but becomes especially dramatic within the urban areas: the lack of local services, especially rail, has led to routine conditions of congestion, with consequent dangerous levels of atmospheric pollution. The economic development and the changes in the settlement

patterns have not been followed by an adequate development in transportation. This is due to the fact that, during the period following the war and up to the seventies, the approach was always to improve existing networks, without attempting fundamental, structural changes. The superhighways have essentially been constructed along the existing major routes; investment in rail transport has been almost entirely lacking. Sea transport has greatly diminished, bringing economic crisis to most of the seaports. The development of air transport, as well as pipelines for gas and oil, have not remedied the imbalance. Within the urban and suburban areas, the improvement process has primarily affected the traditional structures of the old city centers, ignoring the critical areas of growth.

From 1985 to 1992, the transportation sector registered an average growth rate of 3.89%, compared to an average annual growth rate for the entire economy of 2.57%.

From 1970 to 1991 the transportation networks showed the following changes: the state railroad, -.04%; rail concessions, -1.5%; highways, +7.5%; subways, +229%; tramways, -34.3%. In 1991 there were 305,388 km. of highway compared with only 16,066 km. of state railway lines, and the highways accounted for 85.37% of the total traffic. Moreover, between 1985 and 1991 users of public transport diminished by 20%.

Local public transport in Italy continues to be afflicted by the severe financial difficulties of the transport agencies, duplication and confusion of services, rising costs, diminution of passengers, and difficulty in movement within cities congested by private traffic. Any functional and balanced restructuring of this sector will clearly require an adequate policy of recovery in productivity, preferential treatment for public transport, and regulation of parking in urban areas.

The situation with respect to rail transport is not much better. Little investment was seen in the years preceding 1971; the redoubling of the Rome-Florence line represents practically the only significant investment from 1971 to 1991. Only in 1990 was a rail plan approved (as sanctioned by the General Transport Plan of 1986), which should help reverse the current decline, along with the recent restructuring of the state railway agency and the agreements reached with the many organizations involved.

The Character of Italian Cities

The centralized quality - both physical and functional - of Italian cities remains a fundamental condition, even if, as described above, the former gross concentrations of productive and service activity are giving way to new complexes of related activities.

A second important element concerns the administrative structure: local authorities of formerly separate communities find themselves faced with vastly increased fields of responsibility, but with neither the co-ordinated planning

capability nor the updated fiscal resources needed to cope. At least until now, mechanisms for subsidy have been missing, or have been directed only toward disaster aid, special events, or narrow sectors of special interest. There is finally, however, some indication that the recent reinforcement of local governmental structures (partly due to changes in the electoral system) has begun to have a positive influence on city and territorial planning.

Current Trends

In light of the above, planning tends now to refer to broad areas rather than to separate communities. The first regional plans are being developed, as well as plans concerning specific sectors (e.g., environmental ones such as those regarding drainages, parks, refuse disposal, etc.) which greatly affect human settlement and the use of resources across broad areas. The hope for "environmental sustainability," has not yet inspired adequate conceptual and operative tools, and it is evident that the local level of government is not appropriate for confronting these themes. At the same time, given the strong traditional role of local planning, any superior level of planning will have to take into account numerous organizational entities and cross many administrative barriers in the decision-making process.

The Metropolitan Areas

The process of formation of metropolitan areas has been recognized since the 1970's; this process involves essentially the largest cities and some strongly polarized settlements mostly composed of medium-sized cities. However, the resistance of traditional local structures of government has hindered a correct distribution of resources and blocked appropriate institutional change.

In 1990 legislation was finally passed which recognized this situation; thus the first step was taken toward an institutional reform of local governments and of creation of services.

Above and beyond the true big cities, Italy has several other areas with metropolitan attributes, which don't necessarily form around a major polarizing center. These areas, with a high density of settlement and/or productivity, can be identified by specific characteristics.

The metropolitan cities

The following nine metropolitan cities are recognized in the 1990 legislation: Turin, Milan, Genoa, Venice, Bologna, Florence, Rome, Naples, and Bari, to which are added three more from the three large islands (regions with special statute): Palermo, Catania, and Cagliari.

Naturally, these cities differ widely in the particulars of both their historic centers and their satellite zones. Nor is a new categorization alone sufficient to prescribe general solutions for infrastructure in highly individual contexts

which have evolved over time, generally under the strong domination of the principal city with secondary input from the surrounding region.

The densely-settled regions

As mentioned above, apart from the metropolitan cities, there are several other metropolitan areas which can be defined as densely-settled regions: 1) the region of the central Veneto, that is, the triangle including Venice, Padua, and Verona; 2) the Po valley axis, made up of Bologna, Milano, and Torino, historically united along the Via Emilia; 3) the Val d'Arno region which extends from Florence to the sea; 4) the more recently prominent north-central Adriatic region from Rimini to Pescara, important as coastal terminus of not only the Po Valley but also of the inland communities of the Marche and the Abruzzo; 5) the region of Campania, very high in population density but poor in infrastructure and productivity, which forms an extensive corona around the city of Naples; and 6) the admittedly lesser Umbrian region, of lower density but with a notable concentration of small and medium industry. Finally, it is interesting to note the special case of the "metropolis of the Straits," strongly delimited by the Peloritani mountain chain and by the Sicilian and Calabrese coastal fronts opposite each other. The two facing cities of Messina and Reggio Calabria form a strong transportation node, and have increasingly close economic ties; proposals have long been made for a bridge or tunnel to connect them.

These densely-settled regions, as opposed to the metropolitan cities proper, present problems regarding both the role of medium-sized cities and the overall regional infrastructure, usually rendered severely out-of-date in the recent sprawl.

The internal areas

Deserving separate discussion are the "internal areas," which have had varying degrees of access to the more developed coastal and valley regions. Despite their morphological and structural homogeneity, they have highly specific local characters, and constitute the setting for a great part of Italy's cultural and historical heritage. This territorial macrosystem is delimited by the urbanized hill complexes, the penetration of valleys from the coasts, and the margins of the great metropolitan areas.

Pressure from the urbanized margins of the internal areas, in terms of land use and patterns of settlement, inspired a policy of re-equilibrium in the 1970's, the failure of which can be broadly attributed to persistent inadequacies in transportation networks and resource allocation.

Having experienced a serious decline in population during the 1980's, the internal areas now offer relatively attractive qualities of life, due to the absence of settlement pressure and thus the preservation of the natural environment. Also,

in a general economic climate of declining incomes, the internal areas, by contrast, offer a substantial potential, for two reasons.

First, profound changes in agricultural technology are allowing the profitable cultivation of hillsides that were formerly too steep for machinery, and second, maturing markets have encouraged the appearance of specialized, high-quality, light industrial production. Thus some of these areas already demonstrate a lesser population decline and progress in creating infrastructure in agricultural communities formerly subject to abandon, a process which can be defined briefly as the urbanization of the countryside.

The metropolitan cities

Turin

Extent of the metropolitan area

As defined by the regional council in 1972, Turin includes 53 communities: the city itself, 23 in the first belt, and 29 in the second belt. In 1991 the regional administration made the proposal (not passed) to add 34 more townships. Following the 1993 national legislation, which made optional the institution of "Metropolitan City," experimental forms of cooperation were developed among the communities.

Demographic trends

Turin is one of Italy's most important industrial cities, whose growth was based on the development of the automobile industry. Starting in the 1950's, the demand for labor created strong immigration, particularly from the south of Italy; this resulted in a population growth at first limited to the city proper, then, after the 1960's, also in the surrounding areas. The spontaneous and disordered growth was concentrated on the routes radiating from the city to the north, west, and south.

The first phase of growth was followed, in the 1970's, by a phase in which population continued to increase outside the city, but began to decrease inside the city. Finally, since the 1980's, the suburban population has continued to grow, but at a lower rate, while the city has continued to lose population. Despite its reconfiguration, Turin seems from the point of view of social structure to retain its traditional industrial character.

Economic situation

The economic monoculture formed around the automobile industry has dominated the city's productive structure, to the point in which Turin has become one of Europe's major industrial concentrations. In the 1970's, following the oil crisis, Fiat started a process of restructuring of financing

and production lines automating entire sectors and moving parts of the production cycle elsewhere. This resulted, since the beginning of the 1980's, in a decline in jobs. Although this job decline of the decade 1981-1990 involved the entire metropolitan area, it was especially severe in the city of Turin, while in the first, and especially the second, surrounding belts there was, and still is today, a light growth. The occupational decline in the workforce of major factories has been accompanied by a growth of small and medium-sized companies.

The economic difficulties of the last few years reached their worst level in 1993, while in 1994 and 1995, helped by the Italian currency's weakness (favoring export), Turin has seen a consistent recovery, although with weak job growth.

The housing situation

Following economic and demographic developments, Turin's housing stock grew mostly in the smaller communities of the metropolitan area, while declining, although not as fast as the population itself, in the city proper. (Demographic decline has been accompanied by a reduction in average family size, thus partly re-balancing the demand for shelter.)

Social and economic change has affected housing demand, which has become more specific. Housing demand among the weakest social groups, including immigrants, has recently appeared less pressing than in decades past, even in the face of a high eviction rate. At the same time, demand for improved housing conditions, with a greater tendency toward ownership, has induced families to leave Turin for the suburbs.

Public interventions have played a role in meeting this newly articulated demand. New housing construction, which pertains mainly to the belt communities, is characterized by the coexistence of public and private financing, the presence of new operators, a middle-income customer profile, and somewhat untraditional micro-urban housing types.

Public policies

There has been substantial public financial participation in Turin's housing sector, through special legislation passed in accordance with the Ten-Year Plan. In the fourteen years between 1978 and 1992, most of the housing was targeted to middle and lower-middle income groups, and public financing has largely worked through incentives rather than subsidies. Ten-Year Plan funds have been directed mostly to new construction rather than rehabilitation; only in Turin proper have rehabilitated apartments outnumbered new ones. Most publicly financed housing construction has taken place in the first suburban belt, where local plans have made more land available than was possible in the city center.

Milan

Milan's metropolitan area

There are two theories concerning the institutional definition of Milan's metropolitan area: the "broad" one, which takes into account the real phenomenon, but for legal reasons is limited to the present territory of the Province of Milan; and the "narrow" one, which would sanction the autonomous aspirations of such satellites as Monza and La Brianza, Legnano and L'Olonia by nearly limiting the definition to the metropolitan nucleus.

Formation and evolution of the area

The formation of an area truly metropolitan in character is a relatively recent phenomenon. From Italy's unification to the 1930's the population, services, and productive activities were concentrated almost exclusively in the city of Milan, to the point that the city proper, together with the adjacent industrial center of Sesto San Giovanni, held more than 90% of the industrial workers within the total of the 106 communities of the Milanese Intercommunity Plan. In 1921 Milan had well over 800,000 inhabitants, or about half the population of the entire province.

In response to great housing demand, extensive residential construction took place not only in the city, but also in the immediately surrounding area, particularly along the rapidly expanding rail, tram, and road systems that radiated from the city.

After the war, Milan quickly developed an economy truly international in stature. In just ten years, from 1951 to 1961, manufacturing jobs in the 105 communities surrounding Milan grew from 458,000 to 640,000, mostly in the mechanical, chemical, and shoe industries. In the city itself, industrial employment grew from 323,000 to 427,000, mostly in light industry and business administration.

Significant industrial activity moved into the peripheral areas to the north and along the southwest and southeast-main lines, while many important plants still remained within the beltway and even in the heart of the city. Between 1951 and 1961, industrial employment in the two belts north of Milan increased vigorously, at a rate superior to Milan's; the southern zones experienced a lesser but still significant growth. Industrial development concentrated along the radial routes, while the service sector remained in the center.

However, settlement in this period remains relatively moderate: in 1963 only 17% of the territory of the 106 communities was considered urbanized. This was also the period of construction of the network of superhighways which linked the northern cities, a novelty which helped stimulate the dispersion of housing.

Residential settlement, following the strongly radial pattern established by the industry, spread especially toward the

north. Milan's population grew 24%, while that of the other 105 communities showed an increase of 46%. The area immediately to the north grew over 50% in population. By the beginning of the 1960's, a true industrial belt had formed, interrupted only toward the west, which lacked rail service.

Milan has become a European-level city in the service industry, showing a marked functional diversification, which is reflected throughout the metropolitan area. Between 1961 and 1971, industrial jobs continued to rise, though at a slower rate than in the preceding decade (41,000 versus 181,000).

This is the phase in which Legnano, Busto Arsizio, and Gallarate became part of the metropolitan area, which already included the satellites of Monza, Seregno, Rho, Magenta, and Vimercate.

The explosion of private automobile transportation, incited by national policy, vastly widened the options for the location of industry and housing. Rail transport - both freight facilities and the extra-urban tram lines, which were dismantled - became of secondary importance.

The boom of the 1960's was followed by the restructuring of the production activity; this process was given further impetus by the oil crisis. Industrial employment grew little, and then only in the outlying communities, and Milan experienced a sharp drop, from 353,000 to 254,000 jobs. Numerous industrial areas were abandoned, especially in Milan and just to the north, that is, in the most congested urban zones.

In the first belt and in the whole northern metropolitan area, the expansive phase had ended, and little by little urban reorganization took place, including residential completion and improvement of services. Meanwhile, the whole southern semi-circle experienced a long period of expansion, which proceeded above all by massive interventions, profoundly transforming the formerly rural context. On this de-centralizing wave some communities doubled or tripled their number of housing units, especially between 1971 and 1981.

Despite the construction of about 30,000 housing units during this period, the city of Milan was losing population. Family size decreased and some housing stock was lost to the service sector; these trends continued into the following decade, in which population decline reached 15%.

Beginning with the second half of the 1970's, the production of housing units in the entire metropolitan area also registered a noticeable decline:

from an annual average of 30,000 in the preceding decade to an average of 13,000-15,000, of which 2,000-3,000 were built in the city of Milan.

In 1980, fully 33% of the territory of the metropolitan area was urbanized, and the relative importance of the city proper (in terms of land occupied by urban use), which had been 51.8% in 1936, had fallen to 28.7%.

Between 1980 and 1989, within an overall picture of demographic and occupational stability, the conversion of land to urban use registered consistent increases. By 1989, 40% of the metropolitan area was urbanized.

Throughout the area, development costs rose steeply, and the service and residential sectors competed for space. In the city, the abandon of industrial tracts of land became dramatic (164 cases involving 461 hectares). The same phenomenon took place in the rest of the province: in 1988, 214 plants in 84 different communities were abandoned. A cautious estimate puts the total at 3.6 million sq. m., or 3.3% of the industrial patrimony by 1989. Despite this, industrial construction did not come to a halt: the same decade saw the new development of 1,700 hectares for industrial use, an increase of 18%.

Still, in both absolute and relative terms, industrial employment fell. Industrial workers today comprise 25% of Milan's total employment (versus 35% in 1981), and 50% in the other communities of the province (versus 63% in 1981). Only the communities to the west, southwest, and east of the city remain stable in industrial employment.

Today's housing situation

From 1981 to 1991 Milan lost 231,000 inhabitants, and for the first time the surrounding zones, historically the first to experience industrialization and urbanization, also suffered a population decline. The dynamics of settlement thus tend increasingly to involve the margins of the metropolitan area. The communities of the corona fulfil the residential function, while the city of Milan is utilized more and more by people other than its residents.

However, Milan's depopulation shouldn't be interpreted primarily as a flight from the city in search of amenities, nor as an effect of the dispersal of industry. Instead, it is largely conditioned by the housing market: nearly all the residential offerings are outside Milan. The system taken as a whole has responded adequately to housing demand, with more than 50% of those leaving the city (more than 40,000 per year) relocating within the province, and 60% of all residential moves taking place within the metropolitan area.

The outer communities are not typical bedroom suburbs serving the city, but are rather small and medium-sized urban centers that have learned how to recover and improve their post-war residential fabric, and offer surroundings and local services particularly attractive in the light of cost/benefit comparisons with Milan.

For its part, the city, not yet completely overtaken by the service sector, is changing. Urban redevelopment is moving slowly, and there is practically no land left for new construction. Problems of commuting and congestion are worsening, and the population is becoming more socially polarized in groups such as the elderly, the singles, the affluent professionals, and the Third-world immigrants. The city reproduces in miniature the differentiation of the

territory as a whole: the center is the zone of prestige for both services and residence, while low-income and co-op housing is concentrated in the peripheral areas, especially to the south.

Venice

Background

Up to World War I, Venice was the demographic and economic center of the province. The area began to assume its present configuration in the 1920's with the birth of Marghera and its major industries. This first encroachment of the city onto the mainland progressed to include small and medium centers in the first and second surrounding belts. Following World War II, areas not in the immediate orbit of Marghera lost in importance; this also happened to the bordering provinces characterized by very traditional services and industries. Despite the fact that the industrial hub of Marghera began a rapid involution in the late 1970's, with significant loss of jobs, the city of Venice in 1981 continued to reinforce its influence in the area, with an increase in commuting and a general stability in the number of surrounding communities which constituted its job market.

Demographic trends

Most importantly, in the years since 1981, the entire urban system of Venice has lost population. The very modest increments in the belt communities have not offset the great losses of the center, and according to the most recent census, this has also - and for the first time - become true for the entire province. Venice has consequently lost its position as the most populous province of the Veneto region. The city of Venice lost 16.9% of its population (61,500 inhabitants) between 1971 and 1991. The historic center suffered disproportionately, now housing less than a quarter of the total number of inhabitants, while the population of the mainland and the estuaries increased. Overall, the population shows a progressively greater median age.

The socio-economic situation

In the decade 1981-1991 the residents of the city continued to be largely employed in the service sector, confirming the progressive reduction of industrial employment. Of more than 139,000 workers in 1991, more than 50% worked in commercial services and public administration, 25% in industry, and about 23% in commerce. The decade 1981-1991 also saw the progressive fragmentation of the productive structure, a process already underway in the 1970's. More small-sized enterprises employed fewer people: in 1991 there were 1,400 more companies than ten years earlier, but they had 12,000 less workers.

There are some differences between the changes of the last half of the 1980's and those of the early 1990's, however. Between 1984 and 1989 the number of local businesses increased by 800, while in the following period there was a drop of about 2,400. The first period represents a restructuring of the manufacturing and construction industries, while the second reflects an overall contraction involving distribution and commerce, that left only the credit and insurance sectors untouched. Compared with 1989, there are today 2,500 fewer businesses, with an increase of 120 in the commercial service.

The social vitality of Venice depends greatly on commuting. Every day an average of 35,000 people enter the city for work, while 10,000 leave. There are 92,000 Venetians who work within the city.

The housing patrimony

In the 1990's Venice has experienced a diversified housing demand, which, because of its intensity and articulation, constitutes more of a housing emergency than in other cities. Inadequate housing, particularly severe in certain areas, is the result of demographic, economic and social changes. Especially in the historic center and the estuary, there has been slow growth of the housing stock (6,373 units in the period 1981-1991, 5,133 of which remained unoccupied). The divergence between supply and demand has produced a low rate of crowding (more than one and a half rooms per person), and a high vacancy rate, but with numerous evictions and high rents. Thus certain social groups suffer marginalization within a general context of affluence.

Housing policies and programs

The great variety of exigencies has been met with a great variety of official responses, including the recovery of unoccupied municipal housing; new programs such as the 1994 release of funds for acquisition; redevelopment, and new construction of public housing; new types of ownership agreements; and offers of land for residence. The adoption in 1995 of a new housing plan was especially important in that it initiated an urbanistic policy for the mainland. Tracts acquired by the city at little more than their value as farmland are to be developed and sold to individuals, who must bear the costs of financing and improvement, but who are thus saved the burden of acquiring land at market value.

Bologna

Constructing the metropolitan city of Bologna through the Territorial Plan of the Province

The 1990 legislation found ready acceptance in Bologna, where the province had already begun efforts toward plan-

ning and co-ordination on a territorial basis. In 1995 the region approved the Territorial Plan of the Province, the first step in the construction of the metropolitan city. The plan is significant in several ways. It confirms the developmental conception of the Territorial Plan of the Region, and represents a step in its realization. It offers a territorial perspective for the creation of a new governing body, and articulates the responsibilities of the metropolitan city and the component communities.

The plan has three parts: the first concerns strategic objectives both socio-economic and institutional in nature; the second treats the environment, settlement, and transportation; the third outlines the laws and regulations involved and the judicial consequences of the plan.

The plan expresses the general objective of a polycentric metropolitan area, whose form will gradually become visible as it grows on a skeleton of public transportation. At the same time, the development and consolidation of new hubs are projected, giving incentive to spontaneous tendencies, and pointing to a desirable decentralization of important public and private functions.

The plan specifies policies for reorganizing the present urban armatures with a view towards lessening the congestion of the central areas, and giving individual identities to presently undifferentiated suburban areas. This will be done by emphasizing the polarization of residential, productive, and service functions, improving peripheral settlements, and strengthening the axes of transportation and infrastructure.

The programs and concrete realization of the metropolitan city will proceed according to the plan. The 1994 conference of mayors assigned the job of unification to a series of technical committees concerned with the major areas of administration, from the territorial government to the management of personnel and the public property. A recent pact made by the province and the city of Bologna, and supported by the association of mayors, institutes joint offices for the economy, transportation, and the environment, and represents the decisive moment in the realization of the 1994 agreement and the point of no return in the creation of the new political entity, planned for the administrative elections of 1999.

Genoa

Profile of an anomalous metropolitan area

The metropolitan character of Genoa and its hinterland is less a present reality than a future option, created by legislation, but weakly supported by the constituent communities, beginning with the city and its administration. The metropolitan area is composed of widely diverse types of settlement: the city of Genoa (squeezed between the moun-

tains and the sea along a coastal stretch of 23 km. composed of a residential center and service-dominated historic center, a residential east side and an industrial/residential west side); the long coastal wings made up of small communities (touristic/residential to the east, and touristic/residential/industrial to the west); a system of small inland communities with homes and small industry; two valley systems toward the Padano area: the Stura Valley with small, marginal, declining, and therefore weaker, industries, and the lower Scrivia Valley with a more active and stronger small industry; and, finally, a mountainous system of historic rural settlements of high environmental quality (the upper Scrivia and Trebbia valleys).

Thus Genoa presents complicated territorial and settlement patterns that don't easily fit the metropolitan model. Nevertheless, the area exhibits some typically metropolitan characteristics: a strong commuting phenomenon, concentration of jobs and services in the hub, and a residential hinterland.

Genoa's anomalous relationship with its hinterland is evident in: general long-term demographic stability with a small population decrease in the last decade in the hinterland in contrast to the sharp loss (-140,000 inhabitants) experienced by the city (which demonstrates the weak demographic exchange between the two systems); a tendency of the center to resolve all of the urban dynamics within its own boundaries, in contrast to the hinterland's tendency to structure itself on the basis of its environmental qualities; the persistent concentration, in the center, of the processing industry against the substantially balanced distribution of the commercial function between the center and the outlying coastal areas; and the concentration of available space in the city, following the reconversion of its productive apparatus. All of these factors are strongly related to Genoa's unusual physical setting on the Appennine slopes that fall steeply to the sea, the unusual configurations of its suburban belts, and its lack of flat land.

Demographic trends and housing property

Within this anomalous structure the three systems which generally form these areas are nevertheless recognizable: the center, a first belt, and a second belt. The center and east side of Genoa comprise a compact hub with 420,000 inhabitants. The polycentric west side, with 260,000 inhabitants makes up an industrialized first belt; and the rest of the metropolitan area, with 125,000 inhabitants living along the coast (86,000) and in the two valley systems (39,000) constitutes the second outlying belt.

Even though Genoa proper is similar to other large cities in its residential structure, the structure of the rest of the metropolitan area is absolutely exceptional. Land use as primary habitation does not exceed 64% along the coasts, 72% inland from the coasts and in the valley settlements, and 32% in the mountainous areas, showing the existence

of unusually localized economies (more significant along the coasts, more modest and recent inland).

Economic conditions and prospects for recovery

The area's economic situation is correspondingly anomalous. In 1971, with 817,000 inhabitants, Genoa had 242,000 jobs. In 1991, the population was reduced to 617,000, with 234,000 jobs, which might appear to be an improving ratio, except that the 1981 job figure was 280,000, so that the picture on both fronts is one of social and economic trauma. The loss of 46,000 jobs in ten years is only partly compensated by the demographic decline, marked aging of the population, and massive recourse to early retirement in the collapsing older industries.

In the same decade, the hinterland lost 9,000 jobs and 3,000 inhabitants, an even more serious contraction than in the city of Genoa (-26% versus -16%). More specifically, between 1981 and 1991 Genoa lost 25,000 of 80,000 industry jobs (-31%). Jobs in commerce declined by 10%, from 60,000 to 54,000, and jobs in the service sector declined by 8%, from 135,000 to 125,000.

Thus the geography of production has been sharply altered, with renewed and sometimes intensified use of formerly underutilized areas, and the abandon of large industrial tracts. In the west end of the city, 37% of the urbanized area, around 700 hectares, has been or will soon be abandoned by the industry.

The only decisively positive sign in this economic picture is the recent recovery of some port activity with an entirely new management model. The old monopoly is gone and the docks have been privatized. The new port of Voltri has finally been activated, recalling to Genoa the workers who had left during the conflict over the docks. While important, this still only involves a small part of modern Genoa's economic life, as Genoa has now for centuries had important economic activities aside from the port activities.

The metropolitan area of Florence/Prato/Pistoia

The urban system of Florence/Prato/Pistoia remains a polycentric system with strong local identities. The strong recent growth of Prato, which in the last ten years has included upper-level administrative, cultural, and service functions, has corresponded to a generally static situation in Florence, which has therefore become relatively less important.

The medium-sized centers of 10,000 to 40,000 inhabitants, far from being subsumed as peripheral areas, have maintained their identities and are generally well-equipped to receive not only newcomers pushed away by Florence

because of real estate prices, congestion, and sinking quality of life, but also large industries (Galileo Fiat). Here small and medium businesses also show vigor growth. Nevertheless, Florence has maintained its guiding role, experiencing growth in university population and mass tourism, with consequent problems of congestion.

Demographic trends

Population growth in the metropolitan area came to a complete halt in the middle of the 1980's, after having slowed for a decade. Between 1981 and 1991 it was only in the newborn province of Prato that population registered an increase (from 206,000 to 217,000); Pistoia remained stable at 264,000, while Florence lost inhabitants (from 996,000 to 967,000). In the same period, the plains between Florence and Pistoia (defined in the structural scheme of the 1990 plan for the metropolitan area) lost greater numbers than in the three provinces combined (29,000 versus 18,000). Excluding Florence, the population appears to be growing, passing from 312,000 to 327,000 in the decade of 1981 to 1991.

Economic situation and settlement patterns

Settlement patterns reflect the socio-economic changes: a positive productive trend in the medium-sized centers, an improvement in Prato's image as no longer simply a textile-manufacturing town, and a corresponding immobility in Florence.

In view of this situation the unified administration for the metropolitan area, identified as the only possible one by the 1990 regional structural scheme (which, although needing updating, continues to offer an adequate plan for coordinating territorial policies), is de facto impracticable for the birth of the province of Prato.

The positive aspect of this is that the strong local identities and the differences among the communities often foster productive decision-making processes and creative solutions, while a unified administration might favor conservative policies and less innovative solutions, thus slowing down development.

Most of the communities have created modern, useful plans. Prato is still in the process of developing the new urbanistic tools provided for in the 1990 regional reform. Only Florence has failed to put in place an adequate plan: the one adopted three years ago has still not been sent to the region for approval.

Urban redevelopment and improvement

Urbanistic policies of redevelopment in Tuscany have a long, intense history.

The regional legislation of 1980 offered protection to the immense cultural and historical wealth, but did not initiate any wide process of improvement in either the historic centers or in the areas of recent settlement, often subject to the

worst deterioration. Applying passive, restrictive rules, the law has allowed the correct renovation of single buildings, but has not created policies that would co-ordinate and stimulate public and private initiatives. Businesses, credit institutions, and private individuals have operated sporadically and separately. Only recently, and outside the Florentine sphere (in Livorno, in particular), have adequately broad urban improvement programs been initiated.

In the Florence/Prato/Pistoia metropolitan area the only two significant redevelopment schemes are an experimental initiative by the city of Prato, and the agreement for the Novoli FIAT area in Florence. However neither is yet operative, and both lack adequate structures for permanent management. Prato's new structural plan, now being prepared, appears to have the capacity to create coherent policies of urban redevelopment. But none of the area's municipalities has up to now created for itself a blueprint for the location and distribution of functions, with a timetable and a transportation plan, which are the usual urbanistic tools used in guiding, at least partially, the functional transformation of settlements.

Rome

Changes in settlement

It is largely agreed that during the past twenty-five years an entire cycle of urbanization had taken place in Rome, in the course of which a well-articulated and defined settlement pattern of the metropolitan type has been born and consolidated. Census figures show a strong population increase since 1971 in the Roman hinterland, in contrast to a relative stagnation in the capital. In this period Rome stopped absorbing the numbers of immigrants that had arrived in the past, and certain communities of the first and second belts - Albano, Tivoli, Guidonia, Monterotondo, Anzio, and Nettuno - became important centers in their own right. Such a rapid incubation of the metropolitan phenomenon can be attributed to the persistence of unusually low territorial population density, which reflects the absolute anomaly of an urban territory in which dense build-up is not inevitably seen in settlement patterns.

Another unusual feature of the articulation of Rome's metropolitan area is that it has not involved particularly large numbers of separate municipalities: a good deal of the sub-urbanization has taken place within Rome's city limits. The territory between the middle urban areas and the periphery has continued to show increases in population, even in the last decade (+168,714), which has partly concealed the serious depopulation of the city center, by now invaded by the service sector.

The centripetal character of Rome's population movements also applies to its principal economic activities. In 1981 the center of the city (the first four districts) held 40% of the

service-sector jobs and 60% of the jobs in public administration, while ordinary services were concentrated almost exclusively in the peripheral areas. These figures reveal the service sector's close ties to the sphere of public administration, with which it remains anchored to the city center, even as industrial activity moves outward. Nevertheless, Rome has recently seen the consolidation of certain radial axes, which still coincide with the great consular roads (especially the Casalina, the Prenestina, and the Tuscolana in the direction of the Castelli) and thus reinforce the traditional star-like shape of the capital.

The only incongruity in this picture of otherwise substantial continuity lies in the strengthening of a few communities located in the intermediate range of the eastern quadrant (Monterotondo, Mentana, Guidonia, and Tivoli), which show tendencies toward a minor but autonomous urbanization with respect to Rome.

In contrast to what has happened in many other Italian metropolitan areas, the recently-intensifying population exit from the capital is not linked to a new pattern of productive activity (which, on the contrary, remains strongly oriented to the center), but is instead purely attributable to the high housing costs in the center in comparison to the offerings in the periphery or the first outlying belt. Starting from the second half of the 1980's the real estate market has effectively banished great parts of the population to Rome's periphery. This selective function of the market appears even more serious in light of the fact that the elevated costs of apartments and the race to acquire them has already brought to Roman household the highest median household debt of all of Italy's big cities: 14 million lire versus an average of 5.2 million lire in the other eleven metropolitan provinces. This helps to explain the continuing flux from Rome to its hinterland, which amounted to 65,000 people between 1992 and 1994.

The decentralization of settlement, combined with the increasing gravitation of employment to the capital (the number of residents of the hinterland who continued working in the capital increased by 109% between 1981 and 1991) has greatly increased the commuting flux. More than 229,000 people commute in and out of Rome every day, with 83.4% entering for work, versus 16.6% leaving. At the same time, approximately 1.3 million Romans circulate within the city on the way to work.

In the past few years the commuting time has increased rather than diminished, even though the general conditions of access to the city have improved. Therefore, the suburbanization process does not seem to be motivated by any reduction in the economic and social costs of transportation, but rather seems to be due to a more complex reorganization of the major urban functions. Strong, unplanned settlement dynamics give rise to seemingly illogical commuting itineraries, with the major burden assigned to private transportation.

Settlement configurations

Thus the strong functional polarization - even though confirming the weakness of the peripheral urban network and impeding Rome's ascension in the international ranking of urban systems - nevertheless has not prevented the formation of a substantially metropolitan structure, in which both the centripetal and the reticulated model seem destined to co-exist for some time. The singular association of these two settlement patterns has produced two distinct spatial configurations: that of the administrative and service centers on one hand, and that of the residential settlements on the other. Ninety percent of the 220,000 workers in the upper-level service sector work in the city of Rome. Housing, on the other hand, is distributed so that 65% of the 3.4 million inhabitants of greater Rome live inside the beltway, 16% between the beltway and the city limits beyond, and the remaining 19% in the surrounding communities. In the last decade the central territorial component has lost 17% of its population (-241,000) and the second belt has lost about 10%; in contrast, the third belt has grown rapidly, by approximately 31%, or 81,000 inhabitants.

Public policy

Public housing policy in Rome has often consisted primarily in aiding private development, aside from the Tiburtina and Laurentina districts where the number of low-income public housing units constitute respectively 40% and 35% of the city's total. A much more significant phenomenon is that of illegal construction, especially to the east and southeast, an urbanizing force which has blurred the boundaries between the city of Rome and some outlying communities. Despite the fact that a broadly territorial conception was evident in the city plan of 1962, the present situation does not seem to favor an administrative convergence among the interested governmental structures, that is, the Region of Lazio, the Province of Rome, the City of Rome, and the municipalities of the hinterland. This is demonstrated by the deep uncertainty with which the 1990 urban legislation was met, and the absence of dialogue between the capital and the outlying towns concerning a proposal of administrative decentralization put forth by the Campidoglio, the Roman city hall. Despite its international importance, Rome is still without an urban policy capable of giving direction to the potentially vital contribution of the peripheral areas. This weak coordination of hub and peripheral networks, as well as the chronic lack of attention to infrastructure and transportation, have kept Rome from attracting the advanced economic activities which generally seek high-quality sites.

The innovations introduced in Rome's transportation system, connected with a program of rail improvements, and evidence in the preliminary work on a new city plan, appear to represent a change in direction. But the points of

view of all concerned governmental bodies need to be taken into account, and strategic models of administration created, in order to overcome the rigid, limited formulas which have prevailed in the past.

Naples

General characteristics and development

The Neapolitan metropolitan area is by now a vast urban fabric which has cancelled the identities of numbers of smaller communities, and even swallowed major centers in the greater periphery. A leading hypothesis concerning the definition of its boundaries would include all of the so-called Aversana, in the province of Caserta, and a total of 54% of the population of the region of Campania.

Demographic trends

A huge urban phenomenon, growing at the expense of agricultural land, was already evident by the end of the 1930's, altering the landscape particularly along the coasts from Cape Mesino to Punta Campanella and along the principal routes of access (north to Casoria, Aversa, and Fratta, east to Pomigliano and the slopes of Vesuvius, and southeast between Torre Annunciata and Pompei), and absorbing even medium-sized cities of 50,000 to 300,000 inhabitants. Demographic figures of the last forty years show typical metropolitan patterns: from 1951 to 1961, the city of Naples grew faster than its surrounding territory; from 1961 to 1971, growth slowed at the center, while continuing in the hinterland, particularly to the northwest and in the coastal and Vesuvian area; from 1971 to 1981, the population of Naples remained stable, while the surrounding communities continued their growth, reaching 30% in the first belt; from 1981 to 1991 the trends of the previous decade continued, with changes in some coastal communities to the southeast that are afflicted by serious problems of urban congestion (Portici, Torre Annunciata, and Torre del Greco).

Economic situation

The majority of Campania's industrial activity takes place within the Naples metropolitan area, despite legislative attempts at decentralization following the 1980 earthquake: 66% of the region's industrial plants, 70% of its industrial workers, with the predominance of small enterprises with up to 100 employees. This leads to complex problems in managing urban services, particularly in Naples. The recently elected city council has made a priority of re-establishing the efficiency of the public agencies; solid waste disposal is still entrusted to the private company Sigea.

Present Urbanistic programs

The city council has proposed two amendments to the city

plan, one concerning the Bagnoli area, and the other concerning the eastern zone. The first area, presently occupied by an abandoned steel plant, will see the creation of a new park and facilities for research and for tourism. The east side, historically the city's industrial zone, will be subject to a complex program of urban redevelopment, with the reorganization of certain streets and the recovery of the old river bed of the Sebeto River, presently not visible above ground. Along with these two, the city council has proposed an amendment to permanently safeguard the remaining green areas of the city.

Naples has been the subject of a number of post-earthquake plans in the past fifteen years, among them an ambitious residential project realized in the city and bordering communities. But such programs have proceeded very slowly.

A redevelopment plan has also been created for the great public housing complex of Vele di Secondigliano, aimed at the social rehabilitation of one of the city's most depressed neighborhoods. A similar plan has been proposed for the historic center. In this context it is interesting to note the case of the Centro Direzionale of Naples, begun long ago in 1962, and designed to function as the heart of a new upper-level service sector, but which still remains incomplete and isolated from an urban context, despite the recent relocation there of many of the city's judicial offices.

From the point of view of the infrastructure, the Neapolitan area remains highly problematical. Many public works remain unfinished. The inadequacy of the vastly over-burdened and outdated Naples-Pompei superhighway has not been addressed in a systematic way. Realizing the potential of rail transport within the area is critically important: the Circumvesuviana, Cumana, Alifana, and Circumflegrea lines still need to be linked to the subway system, which was begun twenty-five years ago and is still operational only in the Secodigliano-Vomero section.

Bari

General characteristics and development

Central Puglia's settlement system, which is usually seen as coinciding with the administrative boundaries of Bari, doesn't seem to much reflect the weight of the central city. This is due to the presence of other fairly large centers within roughly 50 km: Andria and Barletta (with around 90,000 inhabitants each), Altamura, Bitonto, Molfetta, and Trani (with around 50,000 each). Sixty percent of the population of the province resides in communities of more than 20,000 inhabitants; thus settlement is far from centralized.

Demographic trends

In 1991 Bari's population represented about 22% of that of the whole province, with a continuing loss during the pre-

vious decade in both absolute and relative terms. The phenomenon of population transfer from the center to the surrounding communities began in the 1980's. While from 1971 to 1981 there was evidence of the attraction of the whole metropolitan area with respect to a large radius, the next decade saw a tendency toward internal relocation from the center to the metropolitan belt. This is largely attributable to the real estate market, with high prices in the center, and, for a time, offerings directed almost completely toward the middle market segment. The 1980's saw a continuation of the trends begun in the previous decade: population decreases both in Bari and in a few small and medium-sized rural communities (Spinazzola and Minervino in the upper Murgia), with, however, a counter-tendency in the city of Mola di Bari, the only first-belt community not to receive significant numbers of inhabitants from Bari, possibly due to a less expansive urbanistic policy. Thus there emerges a picture of development favoring the small and medium communities, with an urban center in decline.

Economic situation

The Pugliese productive and settlement patterns for the 1971-1991 period show the continuing centrality of the province of Bari with respect to the surrounding provinces, in numbers of inhabitants, enterprises and jobs. However, the province of Lecce is emerging as a force, whose percentage of industrial workers in the region has grown from 18% to 20% in the last decade, surpassing the declining Taranto as second ranking industrial province of Puglia. Despite the above, the enduring primacy in the region of the province of Bari seems less attributable to activity in the city as to inland areas where manufacturing has recently been introduced. Manufacturing jobs in Bari and its hinterland show a decline of 13 to 14%, compared to 5% average loss of the province.

Public policies

The urbanistic policies of Bari's various administrations have for the most part coincided, at least formally, with the objectives formulated in the current city plan, approved in 1976. Business interests and the real estate market have determined the directions of expansion and the locations of the functional hubs, while city-planning policies have confirmed the tendencies.

In the absence of precise goals and of an effort toward public works of infrastructure, the physical expansion coherently envisioned by the plan (projecting the creation of a great regional hub) has instead resulted in an undifferentiated residential sprawl that has swallowed neighboring communities and that lacks any sign of innovation or specialization in the offer of services for the consumer, and especially for business.

Decentralization and the re-allocation of functions between

Bari and its hinterland applies only to housing, barely touching the productive sector. The only recent sign of vitality in the entire metropolitan area regards the local construction industry, which has been busy putting up quantities of monotonous mass housing.

Palermo

As defined by the region, the Palermo metropolitan area includes the territory of 27 communities. Beyond their legally defined status, the confines have little to do with economic, environmental, transportation, or housing patterns, and ignore technological innovations, issues concerning the job market, and the quality of services.

Demographic trends

The Palermo metropolitan area consists of a nucleus with a broad area of urbanization along the coast and the valleys of the Oreto and the Eleuterio. It is predominantly a coastal system; the valleys that penetrate the interior give the area a direction for growth, but at the expense of the landscape and of a balance between functions and services. Palermo dominates as a trade and consumer services center, at varying levels of sophistication, as well as in the commercial activity and the job market. This is also due to the lack of medium-sized communities with their own identities or functions around the Palermo area.

The metropolitan area extends from Termini Imerese to Partinico, a territory of 907 sq km, and it includes a population of 1,001,345, or 21.15% of the region (1991). The city of Palermo, the central nucleus, has 159 sq km and a population of 698,556, or 69.76% of the area's inhabitants, the rest of whom live in the surrounding 26 communities. These communities are mostly small, except Bagheria (pop. 47,085), and Partinico, Termini Imerese, and Monreale, (barely 25,000 each). The 1991 census figures reveal the commonly seen halt in population growth at the center, with increases in the belt communities.

Economic and housing situation

The shifts in housing can be seen more as a growth beyond administrative boundaries than as the result of economic or social processes. Also, transfer of population from Palermo to the hinterland is strongly associated with seasonal tourism. Development of the hinterland is based on its natural, environmental qualities and existent socio-economic conditions of the territory.

Beyond the administrative and service functions of Palermo (even if they are scarce for such a major city), the area has productive activity concentrated in two areas, Carini and Termini Imerese, at the extreme eastern end. The principal tourist areas are along the coast. Agriculture

remains in the inland areas, but is an economically weak component and dependent upon activities of the coast. Coastal infrastructure is dominant, and connections to the interior rely on an old road system.

Catania

Metropolitan Catania, which includes 27 communities, constitutes, along with Palermo and Messina, the principal urban phenomenon of Sicily; 43.61% of the island's population live in these three centers, which comprise 11.4% of the land. The area extends from Paternò, west of Catania, to Acireale, toward the northeast, from 1,000 m elevation on the slopes of Mt. Etna to the Ionian coast. The area has a surface area of 952 sq km, and 706,096 inhabitants, or 11.72% of the region's population (1991).

Demographic trends

The city of Catania, with 335,075 inhabitants, constitutes the central nucleus. Its 181 sq km surface contains 46.97% of the area's population.

The counterbalancing satellite cities of Paternò and Acireale have 44,266 and 46,199 inhabitants, respectively. Paternò serves as an essentially independent center for its surrounding inland territory on the foothills of Etna. Acireale, too, is substantially autonomous, offering an intermediate level of goods and services, both commercial and consumer, to the peripheral areas situated to the north of Catania. Figures from the 1991 census show a strong population decline in Catania (-14%), and a corresponding growth in the hinterland of 18%.

Economic and housing situation

Nearly half of the metropolitan area is strongly urbanized, leaving agricultural land only in the Piana zone and on the higher slopes of Etna (national park land since 1981). The coast and hills are more densely settled than the zone of Etna. The urbanization of the coastal band is a consequence of Catania's growth beyond its city limits, creating a continuum that has engulfed smaller communities. On the other hand, urbanization of the communities at higher elevations is linked to second homes and vacation use. Urban sprawl has radically transformed the traditional countryside of Mt. Etna, rich in human and natural history, and compromised the identity and integrity of the ancient villages. The communities to the north of Catania have become bedroom suburbs for the central city, despite the inadequacy of the ancient road system for the demands of commuting. Population and construction growth have not been accompanied by the transformation of the local economies, based on crafts and agriculture. The new residents continue to work in the city. An exception to this residential decentrali-

zation has appeared toward Misterbianco to the west, where an area of intense productivity and wholesale distribution has developed.

The population of these communities and the first urban corona represents more than a third of the whole hinterland. The system is thus polycentric and articulated, with industry located primarily on the coast to the south, and touristic activity found especially along the eastern slopes of Etna and the adjacent coast.

Cagliari

Territorial profile of a metropolitan area

Eight communities make up the metropolitan area of Cagliari, whose population of 386,000 (1991), is half that of the province, and around a quarter of that of the whole of Sardinia. Cagliari is Sardinia's only regional hub with hierarchical characteristics, and in 1991 had more than half of the island's businesses and an even higher percentage of its jobs, with an extraordinary concentration of both consumer and commercial services.

In the last twenty years the area's relative demographic and economic importance has grown: in 1971 its inhabitants represented 54% of the total of the province; by 1991 the figure was 57%.

Demographic trends

Population density (17 persons/hectare in Cagliari, 2.9 for the metropolitan area, and 1 for the province) shows empty areas in a territory by now entirely urbanized. The urban fabric has developed by incorporating surrounding towns, which have in turn experienced their growth mainly along the strips that connect them to the city. The structure is interrupted by wetlands to the east and west of the city.

Population movement confirms the influence of the metropolitan area on the entire region. The demographic weight of Cagliari defined in its widest sense (in conjunction with Burcei, Pula, and Ussana) with respect to Sardinia grew from 1/5 in 1961 to 1/4 in 1971, remaining stable thereafter. Cagliari's importance is felt particularly in the provinces of Nuoro and Oristano. Inside the area there is strong polarization. The small communities are not equal in stature to the larger ones. Quartu S. Elena, for example, is a true second hub for the entire system. Although Cagliari lost population between 1981 and 1991 (-16,000, or -7% relative to the area), its role as center for the other communities was accentuated. Quartu's fast population growth (+40% in the decade) alone abundantly compensates for Cagliari's loss.

Economic and residential development

Cagliari exemplifies the "growth without development" so often encountered in Italy's south. Despite some progress,

business has failed to penetrate integrally, large industry has failed to bring development, innovative technology is absent, tourism is scarce, congestion is high. Since the 1980's the surrounding towns have referred to Cagliari as a center for jobs; Cagliari in turn has used the surrounding towns as residential suburbs only, without conceding to them any services at all. Between 1975 and 1990, more than 3,000 hectares were consumed in the formation of new, undifferentiated periphery. Even in the presence of relatively low density, there is high congestion, but altogether little urban effect.

Present trends and future prospects

Up to now Cagliari has shown a clear preference to expand by occupying its vast internal areas as if they were simply empty holes in the city to be filled in, instead of exploring the redevelopment of existing areas. This mentality is evident in the construction of northern suburbs on agricultural terrain of historical value, in the use of the wetlands - Cagliari's most precious environmental resource - as a sewer for the industries on the west side and the urbanized areas on the east side, and in the perennial reinforcement of the north/south routes, in place of the creation of an east/west axis, which would have the merit of tying the city together. In favoring quantitative growth at the expense of its vast natural and agrarian resources, Cagliari risks consuming its territorial wealth in yet another anonymous peripheral ring, renouncing any attempt at the correct management of an intermediate metropolitan area, one aimed at concrete improvement in the quality of life of its citizens.

Some recent interpretations

From the centers to the urban network, and from the compact city to the diffused city

Through the 1950's Italy's urban pattern could be represented on a map by little circles of different sizes, confirming the traditional definition of Italy as the "land of a hundred cities." By the 1960's and 1970's this picture was out-of-date. As in the nineteenth century, when they outgrew their medieval walls, Italian cities spread beyond their city limits, this time giving birth to fused communities, metropolitan areas, and urban territorial systems. Census data from 1981 allow the identification of 39 such "extended cities," including 1500 municipalities, an area amounting to almost 12% of the country's surface, and a population of about 30 million. Their shapes are generally that of coronas around the big cities, or in long strips along transportation axes, often coastal. In some regions (Lombardy and Veneto) these areas already tend to merge with one another, becoming urban areas on a regional scale. During the 1980's and 1990's this phenomenon became more wide-

spread, and thus, along with the city enlarged by its compact corona, there appeared the spread-out urban network: the "diffused city."

The diffused city tends to coincide with areas of demographic dynamism. Initially connected to the counter-urbanization that started in the 1970's, it seemed to herald a general decentralization of the population over a vast territory. Recent data show instead that the phenomenon takes two forms: as a further spreading of the coronas of the biggest metropolitan areas, and as regional growth of the "diffused" city. In both cases there is a densification of certain areas: a concentration (on the regional and national scale), decentralized (on the local scale) with respect to the big cities.

Using demographic changes as a territorial indicator, the following categories have emerged in the early 1990's:

Strong, integrated areas:

- the great monocentric metropolitan areas, compact in consolidation and extension. Extension very marked in the cases of Turin, Milan, Bologna, and Florence, and, with less compactness, in the surroundings of Rome and Naples.
- polycentric territorial systems: foothill areas of Piemonte, Lombardia, Veneto, and Emilia, the northern Tuscan system, the middle Pugliese-Materano system. Here we often find the country's newest industrial areas.
- settlement along the great transportation axes, linear fusions of communities, and important tourist areas: coastal zones (upper Tyrrhenian and middle Adriatic), mountain valleys (the valleys of Susa and Aosta, Valtellina, Adige), internal peninsular axes (Rome-Florence, Rome-Caserta and, in the process of formation, Napoli-Bari and Salerno-Cosenza).

Islands of development:

- mostly discontinuous coastal developments corresponding to tourist use of coasts (northern Sardinia);
- monocentric or polycentric urban systems inside weak areas, typical of the south, both on the coasts (e.g., Oristano, Agrigento, Siracusa, Lecce) and inland (e.g., Caltanissetta, Cosenza, Potenza, Campobasso, L'Aquila).

Weak areas:

- areas of demographic stagnation or decline, but appreciable for other reasons (intensive agriculture, strong tourism, natural reserves);
- economically marginal areas in demographic decline, largely located in the south.

The geography of demographic tendencies indicates different types of expansion. "Peripheral urbanization" consists in the continuation of urban polarization, and manifests itself as an extension of the outer rings and growth along radial axes, often with population loss at the center. In parts of the north and center this phenomenon overlaps with that

of the "diffused" city. In the south and on the islands, the new urban polarization is more discontinuous, and only the very largest urban nuclei are losing population. Thus there are three modes of growth: peripheral urbanization, network expansion, and a combination of the two.

Simple peripheral urbanization can be interpreted as the weakest system of development, in which growth depends upon service functions alone within a weak service and production context. The network type of growth is typical of areas with mixed residential and production functions, both on the scale of industrial districts, and in the sense of much wider decentralization. Where peripheral urbanization overlaps network expansion, the metropolitan areas take shape (either in monocentric or polycentric form), the territorial context best suited for advanced industrial or service sector development.

It must be stressed that the relationship between form/dimension and function is weakening. While the higher functions still largely coincide with the metropolitan centers, the medium-level functions are increasingly distributed throughout the territory, producing a strong increase in the use of transportation. Thus the functional improvement of settlements depends less and less on their size or proximity to a metropolitan center, but increasingly on transportation and environmental factors. The network-city therefore represents a threat to open spaces, and brings high costs in infrastructure, energy, and pollution. The territory is therefore not homogeneous - a continuum from center to periphery and beyond; neither can the cities be considered as entirely cohesive, closed local systems. The territorial model instead is that of a system containing many superimposed networks, with cities as its important nodes.

Territorial planning is increasingly becoming a question of negotiated intervention, which proposes change by taking into account the "cognitive maps" of the many interested parties. This way of planning corresponds to recent social theory and studies of post-industrial economics, which recognize the relative autonomy of local systems that respond locally to undifferentiated global stimuli.

Territorial typologies and growth in housing construction

An analysis of relationships between "forms of life" (identified by demographic and socio-economic variables), and processes of housing development creates a territorial picture divided into types. There are urban centers with particular characteristics, but also increasingly important "provincial models."

In northern and central Italy a group of cities has emerged as a result of a long process of de-industrialization and the maturation of a fairly high-level service sector. Also identifiable are less polarized network systems in which an advanced service sector co-exists with a still substantial production activity.

The south demonstrates instead the pattern of over-urbanization:

middle to large-sized cities, weak productivity, a lower-level commercial service sector, relatively bloated public administration, and non-specialized services.

Among the large metropolitan areas, there are clear differences. The Milanese hinterland, for example, shows both strong growth in the advanced service sector and a still solid, if reduced, industrial base. The Roman metropolitan area, and even more the Neapolitan, show an economic structure closer to the over-urbanized model, but with a different demographic profile.

Perhaps the most interesting phenomena are the emerging "provincial models." In the south there are three variations of a rural model: 1) the more open and dynamic one, well-supplied with diversified functions, seen everywhere in the south, 2) the mature, static, usually inland situation seen in Puglia, Molise, Campania, and Sardinia, and 3) areas with weak employment (and self-employment and small ownership as an alternative to that), and the presence of many young people, typical of vast areas of Sicily and Calabria. Conforming to the provincial model are also a few rural-industrial areas, consolidated around traditional centers, economically not dissimilar to the nodes of the network-systems of the central-north, but with agricultural activity replacing the missing advanced service sector.

In central-northern Italy there are three territorial types characterized by varying settlement patterns, including two types of "urbanized countryside," that are the result of gradual densification around indigenous growth: the more evolved and dynamic version, seen in the Marche, Tuscany, Veneto, Friuli, and Trentino; and the more traditional version, seen in those regions, too, but also in Umbria, Abruzzo, and Lazio. The third type is a more dynamic form of the "diffused" city, with both indigenous growth and encroachment from already consolidated centers, an expanding service sector, and a good production base. This model is evident in parts of Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli, Emilia, and Tuscany. The "provincial model" also includes emerging coastal systems of merging communities that show economic similarities to the nodes of the network systems but with de-industrialization in progress, and little adequate service-sector improvement (Liguria and along the Adriatic). Finally, there are also the tourist areas, with economic and settlement structures similar throughout Italy.

In the cities with a mature service sector, that experienced strong growth through the 1960's, the percentage of the housing inventory built in the last twenty years is minimal (12-17%); it is a little higher in the nodes of the "network systems," the coastal systems and the marginal areas of the center and north (around 25%), and closer to the national average (28-30%) in the more mature or dependent rural areas of the south, as well as in the more traditional "urbanized country" of the central north.

In contrast, around one third of the housing in the more

dynamic "diffused city" or "urbanized country" was built in the last twenty years. Similar figures are seen in the south in rural areas with diversification, and in the over-urbanized areas. In the three largest metropolitan areas the figures reach 36-38%, with intense recent growth. The highest proportion of recent housing (41%) is seen in the south in "rural-industrial" areas. Thus wherever there has been a significant economic conversion towards the advanced service sector, recent housing construction has been higher than average. The few exceptions are: areas that have mature service sectors, that are undergoing social change, and that are in the process of de-industrialization and consequently tend to re-use existing buildings; or metropolitan areas, over-urbanized areas of the south, and some southern rural areas that show significant housing construction but, lacking social and economic development, remain relatively weak.

In search of new meanings

Many Italian cities are undergoing a phase that will leave their structures and functions profoundly changed. This is true not only in the already consolidated metropolitan areas, but also in more decentralized areas, where the traditional alternation between city and country is being dissolved and the "diffused" city is appearing, and provoking a re-definition of the contemporary city.

The novelty lies not so much in the spreading out of the city's traditional functions over a broader territory, nor in the physical expansion of a densely built and densely interactive city, but rather in the transformation of some of the city's major characteristics. For example: a weakening of the hierarchy of spatial proximity, the unstable diffusion of functions, the de-materialization of the experience of "place," and the modification of the sense of space, which no longer structures "places to be," but rather identifies intersections of urban dwellers in transit, and nodes in superimposed networks - some even global - that have different meanings, at different times, for different users. The new city that is coming into existence doesn't supplant the older city, but interpenetrates it, redefining parts of the older urban material. A former historic center may find itself on the perimeter of the new diffused city, inserted into a new web of pathways, or it might happen that the relationships between parts of the peripheries change, generating new contexts.

The diffused city obviously depends on a capillary system of transportation routes, the factor which determines the degree of efficiency - in terms of individual use - of the capital invested in the infrastructure. Predisposed to this kind of development is any territory that has already been highly structured - such as dairy farmlands - so it is not surprising to see this pattern in the plains of the Po valley and the Veneto, and in different form, in Tuscany and the coasts of the Marche and Abruzzo, but not in most areas of

the south, where intense rural articulation is historically absent. Distinction needs to be made between, on the one hand, areas of minute networks and small centers, inherited from centuries of agrarian development, and, on the other hand, consolidated metropolitan areas that are undergoing significant structural and functional transformations.

Recent studies of Milan and Rome show how the mono-centric model needs revision in light of new, intra-regional structures. The consolidated city has stopped growing, while the spreading residential function causes an intense urbanization in the surrounding countryside. The small surrounding communities suddenly find themselves in new roles: first hosting new housing, then new services, finally - possibly - becoming obsolete enclaves in continuously urbanized territory that cancels local identity.

The changes taking place in the more mature metropolitan cities may be said to be following the typical course of the formation of the diffused city: first, the expulsion of residents, then the external relocation of commercial activity on a large scale, and finally the decentralization of the public and private service sector. The urbanization outside the city becomes, for all intents and purposes, itself "city," but with its own settlement patterns, no longer derived from the model of the "compact city." And - here is the truly novel aspect - the new forms of settlement no longer have a hierarchical dependence on the center, but have relationships with new networks: local, regional, national, and international. Although such settlements may seem to result from a growing homogenization of urban qualities, many of them nevertheless express significant social and physical diversity, and preserve local and historical characteristics.

Areas connected to the great transportation networks have acquired renewed importance. Highway and rail systems have always had a decisive role determining the directions in which cities grow. But today the transportation networks, actively contributing to the diffusion of the urban territory, not only help redefine the space of their citizens' lives, but also tend to become themselves the new urban places, giving form to never-before-seen landscapes.

Housing Problems and Needs

Growth and use of residential property

According to census data, between 1971 and 1991 the total number of housing units in Italy increased by nearly 7.5 million, at the rate of about 446,000 per year during 1971-1981, and 302,000 per year during 1981-1991. In comparison, during the previous twenty-year period, 1951-1971, (generally regarded as a period of substantial and uninterrupted expansion in the building sector), there was a total increase of about 5.8 million units, or about 289,000 per year. In the 1951-1971 period, new housing units were for the most part concentrated in urban areas, destined to serve primary housing needs, and quickly absorbed by the market, while in the period 1971-1991, the production was not limited to cities, the lodgings were more likely destined to serve secondary housing needs (vacation houses, second homes, substitution, non-residential use, etc.), and the market placement was more difficult.

On the whole, the increase in residential property is largely attributable to new construction, and only in small part to a positive balance resulting from exchanges in use with other building types (conversion or recovery for residential use of space previously counted in the census as non-residential, as balanced by the demolition or conversion to other uses of residential space.) The splitting up or adding together of housing units is statistically negligible.

It is also evident that for the period 1971-1981 (and even in the previous decade), the growth of residential property had little connection with demographic trends, both on the national scale and within the regions and provinces. While the growth in construction was largely due to new residential construction, it is not for the most part explainable in terms of housing "need."

On the national scale, between 1971 and 1991 the stock of housing units grew by 43%, and by even more in terms of rooms, since in the meantime the average-sized lodging grew from 3.7 to over 4.3 rooms. During the same period the population grew by less than 5% and the increase in the number of families did not reach 25%. Changes at the regional and provincial level naturally show variations, but the trends are the same.

Statistics for non-occupied housing

A large and growing factor relevant to the above phenome-

non is that of the non-occupied housing statistics. In 1971 there were more than 2.1 million dwellings counted in the census as non-occupied (12% of the total); by 1981 there were 4.4 million (20% of the total); and in 1991 there were 5.3 million (more than 21% of the total). The total increase in non-occupied units is 3.2 million (or +148%), a number nearly equal to half of the total increase in the housing inventory.

Besides vacation houses, which predominate, this category includes empty units that are: available for sale or rent; temporarily unoccupied because of renovation work in progress; abandoned or unusable as housing, or converted to non-residential use (typical of areas suffering population loss); kept by families for future use or for temporary residential uses such as studying or working; and converted to other uses (studios, offices, workshops, commercial uses) but still counted by the census as residential. The proportions of these categories vary territorially. Obviously vacation homes are most common on the coasts, near lakes, and in the mountains, but also in the great cities of art, some lesser historic centers, and in the countryside or communities within an hour's drive from big cities; sometimes they represent the original homes of families that have transferred to the city.

The reasons why other kinds of housing units are subtracted from the total stock are a little more complex. One of the explanations for families holding units in reserve is the low rent profitability, and above all, the difficulty in regaining their possession once rented out. The massive transformation of housing units into offices, especially in cities, was very often determined by the absence of specialized office space on the market during the great advance of the service sector in the 1970's and 1980's. And in general, the availability of non-primary housing seems to have acted for families as a kind of reserve for future needs, related to evolving social conditions and styles of living. All of this naturally applies to families whose primary housing needs are satisfied.

Use of residential property

It is useful to look at the category of occupied housing stock. In 1971 there were 15.3 million occupied units (with 56.2 million rooms) for a total of 16.0 million families, and a total population of 54.1 million. In 1991 there were 19.7 million

occupied units (with 85.2 million rooms) for 19.9 million families in a population total of 56.8. The housing inventory thus increased in a twenty-year period by 29% in units, or 51.5% as expressed in rooms; the number of families grew by less than 25%, and the population by less than 5%.

Thus even if the growth of the housing stock in terms of rooms appears disproportionate to the population growth, growth in the housing stock in terms of units only slightly exceeds the new demand for housing. This is not surprising, given that the "consumer" is the family, even when composed of a single person, and the "goods" of the market are the lodgings. (The evolution of the relationship over the twenty-year period also reflects the readjustment from the 1981 census, when an increase in families of 16.6% was met by an increase in housing units of only 14.7%, thus at that point amounting to a real contraction in the market's offering.)

The increase in rooms against a reduction in family size can be explained in two ways. First, there is the objective improvement in housing standards as expressed in an increase in the size of the housing units. This follows the general increase in family income, augmented by the common presence of a second income, as well as new social patterns, including partial use of the home for work, and the tendency toward ownership. The second reason lies in a market offer limited to medium-sized dwellings and in the families' resistance to moving - the situation forces families to anticipate future needs by buying bigger apartments, and to delay seeking smaller lodgings when their needs are reduced.

The contradiction of a constant increase in the size of lodgings while the average family size shrinks (from 3.55 to 2.85 members) caused the index of crowding (residents/rooms) to fall from 0.96 in 1971 to 0.67 in 1991, well surpassing the ratio at one time considered optimal. There are some regional differences; for example in the central regions the ratios are generally lower (except Lazio: 0.69), and a little higher in the south. Campania, evidently weighted by the settlement patterns of Naples, had the highest 1991 rate, 0.81.

Despite periodic economic ups and downs, occupied housing climbed steadily by about 216,000 per year throughout the twenty-year period. The most dynamic regions in this regard during the first decade (1971-1981, when the national average was +14.7%) were Sardinia (+21.3%), Veneto (+20.6%), Lazio (+18.2%), and Puglia (+17.8%); and in the next decade (1981-1991, when the national average was +12.5%), Sardinia (19.2%), Campania (18.6%), and Lazio (+17.5%).

The phenomenon of housing converted from buildings originally destined for other purposes, recovered from abandoned housing, or recovered from space temporarily devoted to other uses, generally plays a small part in these statistics. While housing redevelopment was definitely important, particularly in the 1980's, most of the affected units

had formerly been occupied, so the effect of redevelopment on housing demand was mainly to prevent future demand due to abandonment. Generally, there seems to have been little permeability between residential property and property destined for other uses. This means that any eventual emerging demand could be absorbed only to a negligible extent by a reduction in the non-occupied category. Partly, obviously, because of the territorial distribution of such units, and partly because of the ownership patterns and consequent rigidity of the market.

The 1991 census revealed that 75% of occupied housing units were owned by their occupants, compared to the 1981 figure of 65% and the 1971 figure of 51%. This means that 6.9 million families purchased their lodgings in the two decades. At the same time, about 2.6 million lodgings were subtracted from the rental market, which is always considered a fluidifying factor in the housing market. The massive increase in ownership is seen throughout Italy, tending to lessen the differences between the big cities (traditionally with greater percentages of renters) and the smaller communities or rural areas.

The effects of housing policies

Housing problems and emerging demand

The objective of providing a lodging for every family and a room for every individual can thus be said to have been substantially achieved - and in most of Italy, well surpassed - in the course of the last twenty years: few families suffer forced co-habitation, and the ratio of rooms to inhabitants is well over one to one. This takes into account only space used in fact for primary residence, ignoring both former housing space converted to other uses, and second homes, vacation homes, or other housing in some way available to the proprietor.

This seemingly comforting, even opulent, situation presents some important exceptions, since it is undeniable that serious housing problems still exist, especially in the big cities. Particularly in the south, significant unsatisfied demand for primary housing persists in decayed urban areas, usually among low-income or other socially disadvantaged groups. Recently and increasingly, housing demand in urban areas is being augmented by immigration from eastern Europe or from outside of Europe.

General characteristics of public intervention

Housing policies since the end of the Second World War have included a variety of measures, from direct intervention (construction of housing at public expense for rental or eventual concession to tenants) to aid to particular categories of citizens (in the form of convenient credit, tax breaks, or the sale of land at favorable prices) to market stimulation (generally in support of demand). Although the

proportions of these types of measures have varied through the years, in general, indirect provisions with diffuse effects have been favored. These have traditionally been seen as correctives to the market, benefiting less affluent citizens but not the very poorest. Historically, these measures, which are effectively incentives to the private sector, have been given the role of stimulating the whole economy, especially during economic downturns. In this light, supporting construction (especially residential) has considerable advantages: the substantial need for labor (especially in the lower-skills categories), negligible importation (traditional materials and techniques are used), purchases in diverse sectors (with consequent ripple effect), opportunity to tap family savings (and thus to construct through credit an important circuit of capital).

In time, however, this option has created a certain inertia and impeded innovation in materials and technologies, as well as in the organization of labor and production. Residential construction has remained undercapitalized and limited to an exceedingly narrow sector, and discouraged true entrepreneurial initiatives.

The diffusion of home ownership and the rental market

Consistent support of residential construction has encouraged widespread home ownership by the middle classes. The traditional Italian mode of saving, credit mechanisms which consider real estate to be the fundamental loan guarantee, and increased family income have all supported this trend.

In contrast, rental housing has been disadvantaged by government housing policies (starting with tax policy). Profit-motivated investment has been discouraged, with the partial exception of the obligation (recently abolished) of pension institutions to hold a reserve of rental properties. Poor management of rental properties by public agencies or institutions has very often resulted in the waste of assets, with eventual sales at below market prices. The insufficient development and the periodic erosion of publicly-owned housing has prevented it from exercising its intended social benefits and tranquilizing effect on the market.

Legal constraints dating to the 1930's (and reinforced in the 1960's), have greatly penalized the rental market, both because of the low profits allowed to owners and the difficulty owners experience in recovering apartments once rented. The 1978 rent control legislation attempted to introduce gradual changes toward the liberalization of the market (controlled price increases, limited evictions), but - probably because of widespread uncertainties, delays, and the many exceptions granted - the results did not meet expectations. In the early 1990's, the introduction of agreements as "exceptions to the rules" has modestly but perceptibly revitalized the residential rental market.

Public intervention in housing construction: the 1970's

Throughout the 1970's public intervention in housing

remained strongly oriented toward satisfying primary housing needs through new construction. This is true both on the national and local levels, and is reflected in the municipal city plans ("general regulatory plans," or PRG's) of the time. Because of the prevailing rationalist urbanistic culture, new construction meant, above all, constructing whole new neighborhoods. As early as 1962, a law was passed facilitating the expropriation of land in order to encourage the construction of new neighborhoods; in the city plans, the new neighborhoods became the element holding together and structuring the peripheral growth of cities, to the point of characterizing, at least in intention, the overall design of the future city.

The first application of these new laws, that is, the construction of the first new neighborhoods, encountered considerable difficulty. In fact, the realization of public housing (wholly or partly subsidized) on a wide scale only began with 1971 legislation, which amounted to a broad reform of the preceding situation, not only by facilitating expropriations, but also by unifying the existing public housing programs. The law gave exclusively to the IACP (Istituti Autonomi Case Popolari, or "Autonomous Low-income Housing Institutions") the job of executing public housing works financed either directly by the state or through the fund for workers' housing (GESCAL), but always on land identified and made available by the municipalities. A central bureau was set up (CER) to direct funds to the individual regions, which in turn became independently responsible for selecting projects.

The 1971 law thus represents a comprehensive reform of government housing policy, assumed under certain social pressures, with the intention of satisfying a substantial primary housing demand. It represents the last of the public building programs created under the then-prevalent theory of urban expansion. The main goal was the encouragement of great, nearly self-sufficient satellite neighborhoods, virtually new cities, in which apartments, infrastructure, and services were to be realized all at once, in areas peripheral to the existing cities. These new, "rationally" created areas were moreover expected to readjust the real-estate market (both of housing and vacant land), and contribute to the restructuring of the city.

While the programs launched in the early 1970's contributed to a rebirth of activity in the sector (with the renewed use of expropriation as a municipal tool), the period of realization was prolonged well beyond the decade. Moreover, the creation and management of this urbanization, entrusted to local agencies, was subject to delays, lack of funding, and poor coordination, with the result that huge, mono-functional neighborhoods were born lacking essential services (transportation to other parts of the city, to begin with), and with elevated concentrations of socially marginalized citizens.

Although public housing construction has great diversity

ditional materials, the project makes use of innovative plumbing and insulation techniques.

75. Venice - Residential development on Mazzorbo.

Mazzorbo is a small island in the Venetian lagoon, part of the same delicate environmental system involving sea and land as its neighbors Torcello and Burano, to the latter of which it is linked by a bridge. Its state of semi-abandon makes Mazzorbo an attractive site for the expansion of the over-crowded Burano. Thirty-six of the projected 167 units have been realized; permission is being sought to circumvent some of the numerical criteria of the Plan for Low-income Housing because of the modest size and unique context of the project.

76. S. Lazzaro di Savena (Bologna) - Co-op housing.

The project is a response to the problem of aging population. The plan allows a contraction of the space utilized as the family nucleus shrinks, thus accommodating changing housing needs without the need for moving. The vacated space becomes available for younger residents entering the co-op. Lodging for a certain number of elderly citizens is provided, along with appropriate assistance.

77. Sasso Marconi (Bologna) - Redevelopment of the Borgo di Colle Ameno.

A pilot program restoring an historic urban nucleus that had been swallowed by a metropolitan area. The design was aimed at preserving the neighborhood's strong sense of autonomy and integration, the presence of services and the shops of craftsmen, and the eighteenth-century scenography which presents urban spaces as public extensions of private functions.

78. Percentage variation in population over age 60, 1981-1991.

79. Settimo Torinese (Turin) - Housing for the elderly, "Five Towers".

The location is south of the residential center, near a park currently under construction and another residence for the elderly. Accessibility is the guiding principle: the individual units are positioned around a common space containing services which are also available to the surrounding neighborhood. The five towers are chromatically distinguished to reflect differing types of lodging, and are linked by areas intended for relaxation and recreation.

80. Residents under age 40 as a percentage of total population, 1981.

Darker areas indicate more youthful population. Inland areas generally show a decrease in the youthful population; increases are seen in the area south of the Po, and in the south. A polarization is evident between the metropolitan

provincial capitals of the central north and their surroundings: the coronas show more youthful populations than either the centers or the non-metropolitan areas.

81. Residents under age 40 as a percentage of the total population, 1991. Darker areas show more youthful population. Similar to the 1981 pattern, but with a slight over-all aging of the population.

82. Variation in percentage of the under-14 age group with respect to the entire population, 1981-1991. The average decline is 25%, although less in the coronas of the metropolitan areas.

83. Turin - Residential development in Rivoli.

In a context typical of the Italian suburbs, with the simultaneous and contradictory presence of both the beltway and residual traces of farmland, the project seeks an respectful insertion that is capable of resolving the problem of pollution. The complex is arranged around a central garden, so that the buildings constitute the area's perimeter. Ranks of low buildings are placed in clear distinction to towers; the units, simplex and duplex, vary from 80 to 130 sq. m.

84. Naples - Plan for the Suburbs and Special Plan for Housing Construction.

Immediately following the 1980 earthquake, the city's already-approved plan for the suburbs was put into effect as the framework for the post-earthquake reconstruction. The plan represented the first major urbanistic campaign in Italy based on integrated rehabilitation rather than expansion.

More than 13,500 housing units were created through conservation, substitution, completion, and new construction, along with services, parks, land reclamation, environmental improvement and infrastructure. The project saw important innovations in cooperation with the public authorities, the creation of performance standards for housing, and the creation of coordinated texts of legislative standards among the various agencies having jurisdiction.

85. Rome/Acilia - Redevelopment plan for Acilia Sud.

The plan proposes the redevelopment of a zone of mostly unauthorized construction, made up of diverse areas, each with its own mechanisms of growth. The strategy is to guide dynamics that are already at work. The original absence of organization and urban quality is corrected through the identification and enhancement of a few focal points. The plan encourages densification in the direction of a particular, programmed urban character.

86. Perugia - Access to the historic center.

The need for correct conservation of the historic center, a rocky, fortified hilltop, without contributing to its isolation

from the rest of the city, has led to the development of an interesting system of parking facilities, walkways and lifts. For example, the route from the parking area in the Piazza Partigiani, ascends to the palazzo of the Provincia, emerging through the monumental Rocca Paolina and the ancient Via Bagliona.

87. Syracuse - Redevelopment of the Ortigia neighborhood.

The major purpose of the detailed plan (a much-delayed response to legislation of 1976) was reversal of the abandonment of the historic center, in particular its revitalization as a residential quarter, and the reassertion of its historic and architectural values. The plan of the first and second floors of the 13th zone "Gancia" shows the depth and level of detail involved.

88. Rome - "Urban" Program: "The city moves the Towers".

The program "Urban" is an integrated redevelopment program for the area Tor Bella Monaca-Torre Angela, on the eastern outskirts of Rome, an area built up after the Second World War, and characterized by public housing along with substantial illegal construction. The program focuses on: economic development (through development of infrastructure and services for business workers); social integration (through the creation of services); and environmental improvement (through the development of parks and improvement of existing public spaces). Cooperation is encouraged through improvement of relationships between urban components, the creation of areas for social gathering, support for human resources, and job creation. The redevelopment authority solicits and coordinates participation by numerous governmental and private partners, including local businesses.

89.a. General plan showing public areas and the areas of illegal construction.

89.b. View of public housing, illegal construction, and primary infrastructure.

89.c. Public housing with neighborhood church.

90. Parma - Organization of the historic center.

In the last twenty years Parma has become noted for its exemplary reassertion of urban and environmental values. Planning has succeeded in a subtle and sensitive accommodation of multiple exigencies, for example in the identification of various significant routes and sub-systems. The Teatro Regio constitutes a cardinal point in the city's cultural structure.

91. Palermo - Detailed plan of the historic center.

Beginning in the 1960's, with physical and social decay and the abandonment of a large part of its residential

fabric, Palermo's historic center gradually lost its central role. The detailed plan divided the buildings into three categories: the historic city, 19th and early 20th century buildings, and post-war construction (including building under the 1962 plan). The new plan proposed interrupting the realization of the third period, and beginning a program of rehabilitation of the historic sections, working through strict standards concerning use, and the gradual acquisition and renovation of properties, when possible involving private participation. Certain problems are addressed in detail: public monuments, dilapidated or destroyed areas, public spaces, the port, the connection between sea and hills, and the recovery of historic environmental characteristics of the old city.

92. Venice - Redevelopment of former breweries in the Giudecca.

Located in a changing nineteenth-century industrial section, the ex-breweries, along with the Mulino Stucky, constitute an intrinsic and colorful part of Venice's urban fabric. The redevelopment calls for residential use and a community center; the building will be sliced from top to bottom, creating a skylit internal gallery with access to the units.

93. Ferrara - Redevelopment of the former Eridania sugar factory.

The nineteenth-century complex is located southwest of Ferrara's historic center, next to a rail line. Already partly transformed, the area is destined primarily for university use, as well as for exhibitions. The project includes improving the park of industrial archaeology, through the restoration of manufactured objects, and the highlighting of the area's industrial history from the beginning of the machine age.

94. Benevento - Detailed plan for the historic center.

In this only partially realized project, close attention has been paid to the signs of historical stratification, both visible and invisible. Noteworthy is the insertion of a park system along the banks of the Sebeto River and the area of the Roman theater, and the unification of this dense but deteriorated area by means of a new pedestrian way. Spaces near the theater are utilized both by the adjacent schools and by the community for recreation.

95. Turin - Conversion of the Lingotto Fiat factory.

The former factory complex of Lingotto is destined once again to play a prominent role in the city. The poly-functional center maintains the site's strong industrial and architectural identity. Natural elements are the key to the project's urban assimilation: a park occupying space formerly devoted to rail lines and other industrial functions is linked to internal gardens. Internal articulation is meant to

help the public maintain orientation and perceive the three-dimensional structure. Modifications to the factory underline its connection to the surrounding city.

96. Milan - Redevelopment of the Bicocca area.

The principal aim of the project is the recovery of a former Pirelli factory complex, creating a pole at the city's north end, characterized by a strong presence of university and research activities. At the heart of a vast industrial area currently in the process of transformation, the project also should become a point of reference for the densely productive, recently urbanized countryside lying just beyond the Turin-Venice expressway. One objective is to provide a strong urban image in contrast to the heterogeneity of the peripheral city. The project is also characterized by its complex internal spaces and its linkage by means of green areas to the city's great north park.

97. Sesto S. Giovanni (Milan) - Redevelopment of former industrial zones.

The urban voids left by the receding industry once again provide the occasion for redevelopment. Main strategies include reclamation of the city's northeast zone, adjacent to la Bicocca, integrating it with the great parks, and restoration of parts of the older town center. At the right is the Lambro River, the Lambro Valley Park, the Vulcano area with the Falck factory complex; above is the Turin-Venice expressway; below is the Marelli area.

98. Genoa - Redevelopment of the old docks and cotton warehouses.

Begun in connection with the celebration of the 500th anniversary of the discovery of America, the project involves the section of the port closest to the old city center, including the old cotton warehouses. The dock facilities, long obsolete due to their inadequate dimensions, were cut off from the city by the customs buildings and the waterfront road. The project's objective was to reconnect the old city to the sea. A single authority constituted by diverse public and private partners manages the numerous activities: commercial, conference, recreational, and cultural. The architectural quality of the whole depends on a highly refined combination of existing elements with innovative forms that make use of new technology. During construction, ruins of Genoa's ancient piers came to light, offering the chance to create a unique archaeological park.

99. Turin - New general regulatory plan.

A series of spaces left empty by the retreating industry provides the site for this project, which occupies a key position between Turin's historic grid and areas of recent growth. The main feature is a rail right-of-way over which an urban boulevard will be built. Preliminary studies target four elements: 1) the southern head of the central axis, the point of

connection to the city, 2) The substitution of existing industrial buildings and the covering of the rail line, 3) the heart of the project: the new Dora station, Doracon Park, and the "Eurotorino" area of service industries, and 4) the creation of a large park around the Rebaudengo station.

100. Naples - Land reclamation and urban redevelopment in the area of the former Italsider plant in Bagnoli.

The area is part of the Campi Flegrei that extends from Naples to Pozzuoli and that is of great scenic and historic interest. The recovery of natural and environmental values is at the heart of this redevelopment project: former industrial zones will make way for a large urban park, integrated with the archaeological area of Posillipo, after reclamation of soil, beaches, and the marine environment. The plan, a modification of a 1972 plan, aims to transform the vast ex-industrial spaces of Coroglio into a low-density area where production activity tied to research is integrated with cultural and leisure activities.

Located in the same western zone of Naples-Bagnoli, the City of Science will occupy a renovated mid-nineteenth century industrial complex and will include research, exhibit and teaching facilities. The approach is one of improving urban context: the relationships between buildings are given new configurations, creating a fabric of squares and internal walkways, and restoring a connection between land and seashore. The project expresses throughout a special concern for ecology and the environment.

101. Modena - Plan for the re-use of former rail lines.

The area includes the rail line just north of the historic center; the "scar" traditionally caused by rail lines is especially obvious today due to the abandonment of former industrial tracts along its course. The 1989 plan identified this as a strategic area in the establishment of a new equilibrium with the city center. The project includes service industries and a limited number of housing units. North of the railroad is an area formerly occupied by repair shops. Already completed, the project has resulted in the reconversion of some buildings and the construction of a new municipal office building. The old municipal slaughterhouse, abandoned twenty years ago, has become the center "Polysportiva," with covered bocci courts, tennis courts, gymnasiums, and headquarters for sports associations.

102. Bologna - Plan for the new station.

The urbanistic objective of the plan for Bologna's new station is the integration of the historic center with sections that have grown up more recently beyond the barrier of the rail lines. The proposal involves the construction of a broad urban space (around 13 hectares) made up of a gently sloping piazza that unites the facade along via Pietramellara with the station. Completing the complex is a triangular auditorium built of stone, and two vertical steel and glass towers.

103. Redevelopment of "I Sassi di Matera".

I Sassi is an old quarter of Matera, with many chambers dug directly into the banks of rock of which the buildings of the area are also constructed, that had suffered gradual abandonment as residents moved to more standard dwellings. Beginning with a 1975 competition, an attempt was made to find a solution for the area's future; 1986 legislation initiated the redevelopment. After a minutely detailed analysis of each structure, categories of action were created, with emphasis on restoration and conservation. The roofing system was treated with particular attention, as was the system of pedestrian access. Along with residential use, space is reserved for services compatible with the zone; a museum of the cliff habitat is being built, along with a branch of the national library, parks, and specially-designed paving.

104. Ravenna - Regulatory plan: redevelopment of the docks and green belt.

The redevelopment of the docks (involving about 115 hectares) is intended to redefine a central area - in the process of abandonment - of the urban system, making use of a unifying authority which coordinates private initiatives. The second project (of about 255 hectares) aims to reconnect the city with its environs by transforming the city's surrounding boundary zone into a green belt. The plan enables the city in some cases to swap building rights between the two areas, and to cede land for services.



Finito di stampare
nel mese di maggio 1996
dalla ATENA - Società Tipografica
Editrice Pubblicitaria S.r.l.
Via Valtellina, 47 - 00151 Roma

