

La visione del futuro della città e la ripresa dell'economia.

Giorgio Goggi, 20 marzo 2015.

E' confortante il fatto che si metta finalmente la città al centro delle politiche per la ripresa economica.

Una politica di sviluppo incentrata sulla città ha sicuramente maggiori possibilità di successo perché, da sempre, l'insediamento urbano moltiplica le relazioni, le conoscenze, le capacità operative, estende il mercato del lavoro, produce l'innovazione, massimizza l'uso delle risorse.

Purtroppo, di recente, si leggono piani e documenti che sembrano considerare la città qualcosa di statico cui fare solo manutenzione.

Non ci si rende conto che l'attività di costruzione della città non può mai interrompersi e che, per guidare questo processo, è necessaria una visione del futuro, che individui e persegua la direzione strategica in cui questa costruzione deve avvenire.

1. Una strategia di accessibilità

L'evoluzione urbana ha sempre visto il progressivo allargamento dell'area della città, con l'estensione, a più ampi spazi e a maggior quantità di popolazione, dei vantaggi del vivere urbano, dell'accesso ai servizi, e dell'integrazione nel mercato del lavoro.

L'ampliamento dell'area urbana è il più potente moltiplicatore dello sviluppo.

Questo processo di ampliamento non comporta necessariamente consumo di suolo, né costruzioni dappertutto e nemmeno necessariamente nuove costruzioni. Di sicuro non la creazione di metropoli come Londra o Parigi, né le metropoli americane o quelle del sottosviluppo.

Nella tradizione europea l'allargamento può avvenire con un sistema d'insediamenti funzionalmente connessi -non necessariamente continuo, anzi, il più possibile discreto- ma collegati da un'efficiente rete di trasporti¹. Insediamenti che funzionino come un unico sistema dal punto di vista dell'accessibilità a qualsiasi funzione: lavoro, studio, cultura, salute, svago; che consenta ad una città siffatta gli stessi vantaggi di una grande metropoli senza averne i costi elevatissimi.

Senza una strategia di allargamento funzionale della città, tramite un sistema di accessibilità che consenta a tutti i cittadini, anche a quelli che abitano progressivamente più lontano, di avere gli stessi vantaggi, c'è solo decadenza delle città (o, al contrario, inurbamento forzato). Alla diminuzione dell'accessibilità fa seguito restrizione del mercato del lavoro, crisi economica, ridotta capacità d'innovazione (è questo il micidiale pericolo nascosto nelle politiche esclusivamente antitraffico praticate in alcune città).

Questo non comporta necessariamente un allargamento istituzionale: non è necessario creare grandi istituzioni perché le grandi città funzionino. Le istituzioni devono avere livello adeguato ai problemi (e su questo ci sarebbe molto da dire a proposito della città metropolitana).

¹ Questa struttura insediativa, tipica dell'Italia, già individuata e sostenuta da Carlo Cattaneo, poi da urbanisti milanesi e di recente studiata da Peter Hall (*The polycentric metropolis*, 2007), è stata oggetto di alterna consapevolezza, essendo alcuni nostri urbanisti talvolta sedotti dall'omologazione alla cultura internazionale della metropoli, delle sue periferie, ecc.

Quindi la parola chiave è accessibilità, sostenuta da un'adeguata rete di trasporto multimodale. Questa visione consente anche di risolvere agevolmente i problemi di localizzazione, perché nei nodi del sistema di trasporto di massa (pubblico in primis ma anche privato) ci sono le opportunità di localizzazione razionale delle funzioni (se quest'idea dominasse, non vedremmo le tante localizzazioni sbagliate di funzioni collocate in luoghi non dotati della necessaria accessibilità).

Da questo punto di vista la rete di trasporto, che funziona come moltiplicatrice delle condizioni urbane, diventa strategica (con importanze gerarchiche differenti: ferrovie, metropolitane, trasporto pubblico locale, strade, e con quest'ultime le strutture di stazionamento che ne fanno parte integrante e necessaria). Questa rete è ancora largamente incompleta nelle nostre città ed il suo adeguamento può essere strategico per la ripresa economica.

Non si deve trattare però del solito elenco di infrastrutture ma di interventi mirati ad un'unica e precisa strategia: l'estensione dell'accessibilità urbana ovvero il moltiplicatore delle condizioni urbane e, quindi, del mercato del lavoro, delle opportunità localizzative, delle capacità d'innovazione.

E' stato dimostrato, peraltro, come le condizioni di prossimità influiscano attivamente sullo sviluppo dell'innovazione.

Questa strategia si pone in sostanziale opposizione con la politiche antitraffico operate in molte città (che poi si riducono ai soli centri delle città); esse rendono sempre più difficile il superamento della crisi perché si oppongono agli investimenti infrastrutturali nel momento in cui è più necessario costruire le infrastrutture indispensabili per innescare la ripresa economica.

E' evidente che la mera entità della circolazione stradale non è un problema, lo sono semmai la congestione o l'inquinamento (quando però si avesse il coraggio di dire la verità sulle sue cause), ma il problema principale è ridurre il traffico senza ridurre l'accessibilità, per esempio estendendo la rete delle ferrovie regionali.

Pertanto, la strategia di riduzione della circolazione deve essere coordinata con quella di allargamento dell'accessibilità nello spazio, nel tempo, nelle fasce di popolazione e dei ceti sociali coinvolti, da perseguire prevalentemente con ferrovie e metropolitane, ma per alcune località -dove questi sistemi non possano economicamente intervenire- necessariamente con l'auto (fatti salvi, naturalmente, tutti i sistemi di mobilità dolce, limitatamente ai tipi di spostamento ed ai luoghi in cui possono essere impiegati).

La strategia dell'accessibilità richiede investimenti nel settore delle infrastrutture materiali, con tecnologie ormai mature ed anche con la necessità, spesso, di realizzare grandi opere.

In Europa, l'investimento nella modernizzazione ed estensione delle reti è stato contemporaneo alla deindustrializzazione degli anni '70 e '80 ed ha preparato e sostenuto la crescita dell'occupazione terziaria². Noi, invece, abbiamo allora investito nella cassa

² La Francia, con il TGV, in quegli anni ha allargato l'area d'influenza urbana parigina ed il suo mercato del lavoro fino a 250 Km dal centro, mettendo in atto una vera strategia di accessibilità, e ritrovando un nuovo impulso economico. Noi, avendo la stessa opportunità molti anni dopo ed avendo limitato l'AV agli spostamenti di lunga distanza, abbiamo perso un'occasione storica.

integrazione, ma il ritardo va colmato se vogliamo avere aree urbane confrontabili con quelle europee.

Queste infrastrutture sono costose e, comparate alle necessarie infrastrutture immateriali, come la banda larga, impegnano una spesa superiore di un ordine di grandezza, ma tutte le grandi aree urbane hanno necessità di queste infrastrutture, e tutte funzionano allo stesso modo, prima colmeremo il divario e prima recupereremo competitività e sviluppo. Peraltro non è necessario realizzare tutto subito, l'attuazione può essere scaglionata, purché ci sia una chiara e stabile direzione strategica.

Per l'area milanese, ma non molto diversamente per le altre grandi città italiane, alcuni dei progetti strategici in questo campo potrebbero essere quelli di seguito citati.

Poiché la strategia deve essere di lungo periodo, si tratta anche di opere che richiedono ingenti risorse e tempi lunghi di attuazione, ma nell'insieme degli interventi funzionali alla realizzazione della strategia, per esempio nelle ferrovie regionali, ci sono anche opere di minore costo e di breve termine ma produttive di importanti risultati.

Ferrovie regionali. In Lombardia ci sono 1.400 Km di ferrovie e circa 500 stazioni, la gran parte entro un'ora di percorrenza da Milano. Esiste la possibilità di costruire un sistema ferroviario che renda tutta urbana almeno l'area di 7 milioni di abitanti che costituisce il bacino milanese di mobilità. Buona parte di questo si sta ottenendo con il passante ferroviario, ma si sa che non potrà bastare a consentire la distribuzione urbana degli spostamenti da tutti i treni regionali. Il secondo passante già previsto dal precedente PUM è stato elevato all'iperuranio dei sogni futuribili ed il protocollo, che ne garantiva il finanziamento con i proventi dell'urbanizzazione delle aree, modificato a tutto svantaggio della città. Nel frattempo si sa dalla stampa che il nuovo accordo tra il Comune di Milano e le FS, cui venne poi garantita l'edificazione senza contropartite, è in alto mare. Forse converrebbe ripensare alla strategia dei passanti senza aver paura di impegnarsi per un futuro che sembra lontano, mentre la necessità è attuale, visto che il 47% della mobilità di scambio con Milano viene da fuori provincia (dati PUMS 2015).

Ci vuole visione e coraggio per trasformare i destini delle città e tanti problemi paventati, come la carenza dei rotabili, possono essere superati.

Concorrenza nella gestione dei servizi di trasporto. E' difficile pensare che una società in crisi economica, con infrastrutture insufficienti, carenza di rotabili ferroviari, bisognosa di moltiplicare la disponibilità di trasporto pubblico, bisognosa di ridurre la circolazione stradale, resti innamorata del monopolio nella gestione dei servizi di trasporto. Eppure questo succede in Italia ed in particolare in Lombardia dove si è dato un assetto monopolistico anche alla gestione delle ferrovie regionali.

Aprire la gestione dei servizi di trasporto alla concorrenza dei privati vuol dire aumentare il parco dei rotabili (non potremo più dire di non avere materiale sufficiente per completare i servizi del o dei passanti), moltiplicare i collegamenti e i posti offerti, diminuire il traffico, ridurre i costi, aumentare l'occupazione.

Rete stradale urbana e periurbana. Non tutti gli spostamenti possono essere gestiti dal trasporto pubblico, anzi, alcuni di essi devono essere lasciati necessariamente al trasporto privato per non dilapidare risorse pubbliche nelle correnti di mobilità più deboli. Ora, se i cittadini di, Olanda, Belgio e Germania (quest'ultima però con gravi problemi

di obsolescenza delle infrastrutture) hanno tre volte i chilometri di autostrada per abitante dei milanesi e non ne devono più costruire, non significa che anche noi non ne abbiamo più bisogno. (Amsterdam, con 770.000 abitanti, ha un duplice anello autostradale intorno alla città, un'imponente rete autostradale regionale ed un'autostrada sotterranea che l'attraversa, per non parlare della miriade di parcheggi sotterranei: si capisce che sia così facile andare in bicicletta!).

Non è possibile dedicarsi solo alle azioni cosiddette *smart* del momento, bisogna avere la modestia di colmare le lacune anche usando tecnologie meno avanzate, non le più brillanti a livello internazionale, ma necessarie per costruire le nostre città.

2. Una strategia per il paesaggio urbano

C'è ancora molto altro da fare, all'interno delle città, soprattutto in termini di riqualificazione del paesaggio. I nostri centri non sono ancora giunti a quella qualità del paesaggio che è necessaria per la competizione internazionale.

Dobbiamo conseguire quella qualità della vita, fattore importante di competitività, che solo la riorganizzazione del paesaggio urbano può dare.

Le politiche antitraffico hanno ridotto il traffico (forse temporaneamente, vista la coincidenza con la crisi ed il generale calo di consumo dei carburanti) senza cambiare in nulla il paesaggio. A Milano, con area C, nulla è cambiato: le solite auto in seconda fila, il solito tappeto di macchine che copre tutte le strade, una sola nuova area pedonale - Piazza Castello - peraltro controversa. Invece tutto deve cambiare, se vogliamo stare al passo con la concorrenza, o meglio, recuperare il ritardo.

Attuazione delle isole ambientali o Zone 30. In questo, il ritardo rispetto alle altre nazioni europee è macroscopico, eppure si tratta della strategia più efficace -e meno onerosa- per riqualificare il paesaggio e la qualità della vita (oltre che la sicurezza). A Milano le isole ambientali sono l'intervento su cui si basa il PGTU del 2003; oggi sembrerebbe confermato anche dal PUMS appena pubblicato, sotto la dicitura di "zone 30", ma l'attuazione langue.

Stazionamenti in struttura. Tutte le grandi città europee (basti pensare a Barcellona, Madrid, Lione, ma anche solo a Lugano) si sono riqualificate mettendo sotto terra le automobili private e buona parte della sosta operativa. Non esiste altra strada di riqualificazione urbana che non sia illusoria (ciclabilità, bike sharing, car sharing, e altro, sono belle cose e consentono di ridurre un poco il tasso di motorizzazione, ma la massa delle auto che deturpano il paesaggio può essere gestita solo in questo modo). Oltretutto si sa che, per ridurre la congestione da traffico, il *parking pricing* è più efficace e molto più usato del *congestion charging* e consente risultati stabili nel tempo. A Milano un cospicuo piano di realizzazione di stazionamenti sotterranei, a totale carico dei privati, è stato privato di quasi della metà degli interventi previsti a causa di un rigurgito collettivo di ideologia anti-parcheggio. Qui sarà forse difficile ritrovare la fiducia dei cittadini che hanno subito la revoca del posto prenotato, ma nel resto d'Italia può essere diverso. Occorrerà ripensarci seriamente se vogliamo avvicinarci ai livelli europei.

Grandi progetti di trasformazione ambientale. Per Milano inserirei in questa categoria la riapertura dei Navigli, progetto che ha qualche detrattore intellettuale ma grande partecipazione popolare, ma che va inteso non come riscoperta antiquaria dei canali di un tempo, ma come strumento per trasformare il paesaggio del centro della città.

Aree ferroviarie. Gli scali ferroviari dismessi costituiscono un'opportunità urbanistica cospicua in molte città italiane, a Milano in particolare per la loro grande estensione.

Queste aree hanno una caratteristica importante sul piano dell'accessibilità: sono collocate intorno alle stazioni, ove è massima la disponibilità di trasporto pubblico ferroviario e di interscambio con il trasporto pubblico locale.

Per questo motivo sono le più indicate per la localizzazione di attività di lavoro ad alta intensità di personale (terziario) e di funzioni che attraggono grandi quantità di spostamenti. Ci penserei due volte prima di destinarle all'edilizia sociale e al verde (questo, naturalmente, ci vorrà ed in buona quantità, ma senza impedire strategie più ambiziose).

3. Edilizia sociale

Il problema della casa che negli anni '80 si credeva di aver sostanzialmente risolto, è tornato ad essere molto grave. Oggi sulla stampa vediamo trattare il problema delle occupazioni degli alloggi Aler come un'emergenza di ordine pubblico: lo è sicuramente, ma il problema strutturale sono le 30.000 domande di alloggi inevase e giacenti all'Aler già nel 2010. Come possiamo sperare nei nuovi cittadini per la ripresa economica se non possiamo dare loro una casa? E come dar loro una casa se pensiamo solo a limitare il consumo di suolo?

L'edilizia sociale è divenuta troppo costosa, sia per l'acquisizione del suolo, sia per i costi di costruzione. Per il suolo si possono utilizzare le aree già di proprietà pubblica (per esempio le aree a standard, come ora è possibile, se non ospitano altri servizi), ma il costo dell'edilizia sociale realizzata ristrutturando l'esistente non è affrontabile.

E' necessario un piano strategico di edilizia sociale che deroghi al feticcio del consumo di suolo, che deroghi anche alle normative che rendono la costruzione troppo onerosa (per esempio le norme sulla dimensione minima degli alloggi, sull'altezza minima dei locali, sull'efficienza energetica, consentendo la realizzazione differita delle coibentazioni di classe superiore).

4. Lavoro decentrato

Una proposta già avanzata anni fa, ma rimasta senza seguito, riguarda la creazione di luoghi di lavoro decentrato. Questi si contrappongono al lavoro a domicilio (foriero di rilevanti problemi di controllo, oltre che sindacali, e prevalentemente rifiutato dai lavoratori).

Si tratta di realizzare luoghi di lavoro collegati telematicamente alle sedi centrali ove i lavoratori possano operare non in solitario ma in un ambiente collettivo dotato dei necessari servizi. Questi luoghi possono essere posti più vicino alle residenze dei lavoratori, che vi si possono recare con brevi spostamenti (o anche a piedi o in bicicletta).

Numerosi luoghi di questo tipo, per esempio, sono stati sviluppati con grande successo in Olanda.

Il sistema può allargare le possibilità di lavoro ad un maggior numero di persone, incrementare l'occupazione femminile, sfruttare edifici esistenti, diminuire gli spostamenti pendolari, anche pubblici, disponibili nell'area metropolitana. Pensiamo alla Brianza e al suo patrimonio immobiliare, spesso di proprietà pubblica.

Viene impegnata l'industria delle costruzioni per opere decentrate e di non grande di-

menzione e quella delle telecomunicazioni in banda larga, con effetti importanti sullo sviluppo.

5. Come finanziare.

Programmi strategici di questo tipo non possono essere sopportati solo dalla finanza pubblica, tuttavia il coinvolgimento dei privati è possibile, non in tutte le tipologie di opere, ma in molte.

Il programma di parcheggi di Milano, prima che fosse dimezzato dalle revoche, valeva 1,2 miliardi di Euro di finanziamenti esclusivamente privati; il protocollo revocato per il secondo passante prevedeva l'investimento dei proventi della vendita dei sedimi ferroviari agli sviluppatori privati, per un valore superiore alla metà dei costi.

Già oggi le metropolitane si costruiscono con una quota apportata dalla finanza di progetto (sempre che le amministrazioni non siano troppo ingenui nello stipulare quei complessi contratti).

Anche la concorrenza nella gestione dei servizi di trasporto può mobilitare capitali privati, per esempio nel caso della dotazione di nuovo materiale rotabile.

La strategia qui proposta è imperniata sull'industria delle costruzioni, che è la più colpita dalla crisi, ma è anche caratterizzata da un elevato moltiplicatore del reddito, la sua rinascita porterà vantaggi per tutti.

Inoltre, quanto proposto non impegna all'investimento i cittadini ed i proprietari di case già ipertassati e che, in questa situazione di crisi, hanno ridotto drasticamente la loro spesa. (Solo i parcheggi residenziali richiedono la mobilitazione dei capitali delle famiglie e quindi meritano di essere considerati con cautela e in seconda battuta).