

## Salute e sicurezza nella città contemporanea

Federico Oliva, Presidente INU

Modena 3 dicembre 2008

### 1. La città contemporanea

#### 1.1 Dalla diffusione insediativa alla metropolizzazione

- la città contemporanea è il risultato dell'esplosione sul territorio della città tradizionale, con nuovi territori a bassa densità che si aggiungono alle tradizionali periferie metropolitane, con interrelazioni stabili tra le sue parti;
- una "città" la cui dimensione geografica non corrisponde più a quella amministrativa e che rende inutili piani e politiche a livello comunale; dove vive il 66% della popolazione, 40 milioni di persone su un totale di 60,5
- una "città" che, nonostante la definitiva crisi preconizzata nella seconda metà del XIX secolo, ha una forza crescente: è lì che la maggior parte delle persone vuole vivere, dove spera di trovare più facilmente un lavoro, di incontrare altre persone, di vivere meglio rispetto alla sua situazione precedente
- una "città" che induce i suoi abitanti a nuovi stili di vita, all'insegna di una mobilità continua, non solo per lavoro e studio, ma anche per *shopping* e tempo libero

#### 1.2 Insostenibilità e nuovi squilibri territoriali della città contemporanea

- le dimensioni della città contemporanea e la concentrazione nelle aree più centrali di attività e servizi determinano nuovi squilibri territoriali e più rilevanti effetti di congestione nelle stesse
- si perde il *mix* funzionale e sociale che ha sempre caratterizzato la città, con la formazione di nuovi territori urbani monofunzionali (residenziali) e un processo di terziarizzazione crescente della città tradizionale
- la nuova "città" può contare solo in parte su una mobilità di massa non inquinante ed energivora (ferro), mentre i suoi territori più estesi possono essere serviti solo dalla mobilità motorizzata individuale (automobile) e dai servizi di trasporto collettivo su gomma
- la nuova "città" è priva di uno spazio pubblico riconoscibile, cioè dell'elemento fondamentale che ha sempre caratterizzato la vita urbana, poco garantito dall'urbanistica anche nelle periferie metropolitane: il suo spazio pubblico è quello delle infrastrutture di connessione (viabilità, ferrovie) e quello dei centri commerciali e delle strutture dell'intrattenimento diffuse sul suo territorio

#### 1.3 Le patologie ambientali della città contemporanea

- il ricorso prevalente all'automobile genera congestione e inquinamento (40 milioni di auto circolanti), più di quello delle attività produttive; oltre ad una condizione di insostenibilità complessiva, rappresenta la causa di molte patologie, insieme alle conseguenze degli incidenti stradali
- l'insostenibilità determina un aumento dello *stress* e delle patologie respiratorie, cardiovascolari e tumorali (la regione urbana milanese, il più esteso e popolato territorio metropolizzato italiano, conta la massima percentuale di tumori)
- le risorse ambientali non sono tutelate: il suolo, risorsa finita, è consumato con ritmi eccessivi (80 – 100 ha/giorno) senza nessuna forma di compensazione, mentre la diffusione insediativa impedisce i processi naturali di rigenerazione ecologica di acqua e aria; si determina così una condizione di non sostenibilità secondo la più classica delle definizioni (Brundtland, *Our common future*, 1987)
- la mancanza di sicurezza della città contemporanea non dipende solo dall'uso prevalente dell'automobile, ma anche dallo spopolamento delle parti centrali, dalla monofunzionalità delle sue parti più a bassa densità, dalla dispersione insediativa che genera luoghi abbandonati e privi d'identità e dalla formazione di aree di esclusione e segregazione dove trovano posti i soggetti più vulnerabili

## 2. Un nuovo piano per la città contemporanea

### 2.1 Le condizioni generali per un nuovo piano

- il fallimento della *deregulation*, dalla finanza al territorio, rilancia la necessità di nuove regole e modi di comportamento: per governare il territorio si riconferma la necessità e l'utilità del piano come approccio generale, anche se del tutto rinnovato nella forma (*strutturale e operativa*) e per il campo di applicazione, oltre la ristretta dimensione comunale
- come nel passato l'urbanistica ha saputo arricchirsi e rendere più efficace la sua azione integrando altre discipline (l'ingegneria del traffico, l'ecologia, l'energia, la geologia, le scienze naturali), oggi deve integrare al suo interno le problematiche della salute e della sicurezza urbane e le relative discipline
- diverse amministrazioni (comunali e regionali) elaborano piani e programmi per la salute e la sicurezza con indicazioni che hanno una evidente ricaduta sulla pianificazione e sulla gestione del territorio, senza però che le stesse entrino nei nuovi piani e nelle relative declinazioni operative, determinando regole certe che tutte le articolazioni dell'amministrazione devono condividere e applicare
- aumentano così i contenuti del nuovo piano per la città contemporanea: dalla mobilità sostenibile alla nuova forma policentrica; dalla formazione di un nuovo spazio pubblico ad una migliore qualità di quello prodotto dalle trasformazioni; dalla riduzione del consumo di suolo alle modalità della compensazione e della rigenerazione ecologica, dalle problematiche della sicurezza a quelle della salute

### 2.2 Un assetto policentrico per la città contemporanea

- per garantire un assetto sostenibile alla nuova "città" esplosa sul territorio è necessario trasformare il caos che la contraddistingue in un sistema policentrico, dove le polarità sono rappresentate da *centralità metropolitane* e *urbane*, rafforzando quelle esistenti e costruendone nuove, accessibili dalla mobilità di massa; subordinando ogni trasformazione che incida significativamente sul territorio alla presenza o alla programmazione certa di tale mobilità
- *centralità metropolitane* come luoghi dello spazio pubblico sede di funzioni di eccellenza e di servizi urbani e locali che ne accrescono la vitalità e quindi la sicurezza; nodi di scambio tra la mobilità di massa e la mobilità individuale che raccoglie i bacini a più bassa densità della nuova "città": nodi e stazioni come porte sicure e vivibili, inserite nelle parti più vitali
- *centralità urbane* (anche nella città esistente) basate su progetti di spazio pubblico più adeguati alle reali necessità delle persone, migliorando quanto l'urbanistica ci ha proposto in questi ultimi anni, con soluzioni astratte e convincenti solo sulla carta

### 2.3 Migliorare la qualità ambientale e le prestazioni energetiche

- riduzione del consumo di suolo e rigenerazione delle risorse riproducibili, indirizzando ogni nuova trasformazione sui tanti *brownfields* presenti nei tessuti esistenti (line guida e norme dei piani locali, indicazioni di quelli sovraordinati); la riduzione del consumo di suolo dovrebbe essere in realtà oggetto di una politica nazionale dato che lo Stato può utilizzare gli strumenti più efficaci (protezioni e tutele, fisco)
- costruire una rete ecologica per l'intero territorio metropolizzato, che colleghi le aree a maggiore naturalità e massimizzi quindi la capacità di rigenerazione ecologica delle risorse riproducibili aria e acqua, per recuperare i deficit attuali e compensare gli effetti delle nuove trasformazioni, che dovranno contribuire significativamente (50%) alla formazione di nuove aree verdi
- attivare nuove politiche energetiche per la città nel suo complesso, non solo per gli edifici, programmando usi del suolo adeguati (la città compatta ha un comportamento energetico migliore di quella diffusa), la mobilità sostenibile, la diffusione di nuove tecnologie per la produzione e il trasporto di calore

#### 2.4 Una politica integrata per l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS)

- l'attuale condizione abitativa evidenzia una situazione che pone, ancora una volta, il problema della casa ai primi posti dell'emergenza sociale: si stima (Federcasa 2008) che il fabbisogno di case in affitto sociale (ciò che serve!) ammonti ad almeno 500.000 alloggi per altrettante famiglie, più esposte a situazioni di esclusione ed emarginazione e quindi di conflitto (giovani, anziani, immigrati)
- il mercato, nonostante le notevolissime dimensioni raggiunte in questi ultimi venti anni (27 milioni di alloggi per 22 milioni di famiglie) ha dimostrato di non poter risolvere il problema, il patrimonio pubblico si è assottigliato per finanziare le manutenzioni (-10%) e lo Stato è ormai assente da troppi anni (anche il recentissimo piano casa di cui all'art. 11 della legge 133/08 non sembra andare nella direzione necessaria)
- la stessa legge, insieme alla finanziaria '08 (articolo 1, commi 258 e 259), hanno aperto tuttavia nuove possibilità per l'ERS, assimilata ad una dotazione territoriale (uno *standard* urbanistico), che può quindi essere realizzata sulle aree cedute in compensazione gratuita negli interventi di trasformazione urbana e sostenuta da incentivazioni urbanistiche, cioè da nuovi diritti edificatori
- i Comuni potranno quindi impostare programmi di ERS mirati sui fabbisogni locali, negoziati con operatori privati in assenza di finanziamenti pubblici e sostenuti da incentivi di carattere urbanistico, diffusi in tutte le trasformazioni, con un *mix* sociale e tipologico lontano da molte situazioni del vecchio PEEP.