

# La città senza urbanistica

Mezzo secolo di PRG

**Bernardino Romano**

Università degli Studi dell'Aquila

Non sono molti i comuni italiani che possono vantare una longevità del proprio strumento di pianificazione vigente paragonabile a quella dell'Aquila, attualmente giunta ai 37 anni. Considerando che non ci sono ancora iniziative in atto, e che per la tradizione tecnico-politica nazionale sarebbero del tutto normali 13 anni per il completamento di un processo di redazione di PRG, ci sono ottime possibilità per il capoluogo abruzzese di raggiungere il record del mezzo secolo con lo stesso dispositivo di governo urbanistico.

In termini di classifiche il comune dell'Aquila appartiene a quella minoranza di capoluoghi di provincia (meno di 10 su quasi 120 di cui la maggior parte in avanzata fase di rinnovo) e a quel 7-8% dei comuni italiani che, secondo i dati del Rapporto dal Territorio dell'INU 2007, è ancora fermo alla pianificazione degli anni compresi tra il 1968-77. Appare piuttosto contraddittorio che una città che ambisce al blasone di Capitale Europea della Cultura non appartenga almeno a quell'80% dei comuni dell'Italia centrale che ha un piano elaborato dopo il 1985, o a quel 60% che lo ha aggiornato dopo il 1996 o a quel 40% che ha pianificato dopo il 2000.

Si deve infatti ricordare come, dopo i PRG degli anni '70 (definiti dalla letteratura urbanistica di Prima Generazione e finalizzati brutalmente alla crescita fisica delle conurbazioni) le città italiane più attente alla loro qualità sono arrivate a PRG di Terza Generazione elaborati dopo il 2000 (con importanti attenzioni verso le qualità ambientali), passando attraverso strumenti di Seconda Generazione adottati a cavallo degli anni '80-'90. Il confronto con le date di aggiornamento ultimo di altri comuni affini per dimensioni e problematiche è significativo: Terni 2003, Rieti 2004, Lanciano 2011, Sulmona 2006, Teramo 2006, Chieti 2008, Pescara 2009. Sottoporre a critica il PRG 1975 non ha oggi molto senso, in quanto si è trattato di un piano come se ne facevano all'epoca, allestito su un sommario *zoning* e il minimo sindacale degli indici urbanistici. A dire la verità le poche indicazioni del piano sono state fino agli anni '90 anche rispettate, ma erano appunto troppo poche e blande per garantire un risultato apprezzabile e certamente ad un occhio esperto che osservi le periferie ciò appare in pieno. Il pseudoabusivismo dominante ovunque (mescolanza di tipologie edilizie, maglie stradali disorganiche e mai chiuse, indecifrabile struttura degli spazi collettivi, totale carenza di qualità urbanistica nei *pattern* di quartiere, enigmatico ruolo del verde pubblico) è imputabile a cause distinte e concorrenti: le elementari norme zonali e parametriche utilizzate al tempo unitamente ad una debolezza di "disegno" del piano e a manifeste insufficienze di risolutezza gestionale che hanno accomunato le amministrazioni via via succedutesi negli anni. Del resto la pianificazione degli anni '70 serviva a raggiungere determinati esiti di crescita, senza sensibilità e maturità per affrontare tematiche che si sono imposte dopo, come gli elevati requisiti ambientali e la sostenibilità in campo edilizio, urbanistico, energetico e trasportistico.

In una città avveza ad evolvere "senza urbanistica" è però probabile che un imbarazzo di fondo comunque persista in quanto le descrizioni del territorio urbano in articoli, documentari e messaggi mediatici di varia natura si sono sempre concentrate sul fascino nostalgico del centro storico medioevale, sulla "misura d'uomo" della sua vita quotidiana, sull'elevato pregio dell'ambiente circostante con un frequente richiamo al Gran Sasso d'Italia, da diversi anni eletto a *brand* principale della città. Non si parla mai della periferia urbana, quasi come se non esistesse o fosse un corpo estraneo al comparto storico, e men che mai della qualità di questa

periferia, pur se, con oltre 2.500 ha di estensione ante sisma, moltiplica di quasi 15 volte la superficie compresa tra le mura che non raggiunge i 200 ha. I 2.500 ha sono inoltre configurati come barra urbana intercomunale continua nella Valle dell'Aterno, allungata per oltre 30 km da Est a Ovest, cioè quasi 10 km in più del diametro massimo del GRA di Roma (e Roma ha quasi 3 milioni di abitanti), nonché circa i 3/4 delle massime diagonali urbane di Parigi o di Berlino (metropoli con rispettivamente più di 6 milioni e 3,5 milioni di abitanti).

La densità urbana del comune era pari a circa il 5,4% (contro un 2,4% medio dell'Abruzzo) e i poco più dei 60 mila cittadini residenti prima del sisma avevano a disposizione oltre 400 m<sup>2</sup> di area urbanizzata pro-capite (contro un valore di 300 circa medio per l'Italia). Lo scrivente non ha a disposizione i dati più aggiornati sulla espansione urbana post sisma, ma considerando che le sole *new towns* (termine consolidato, ma improprio) del progetto CASE sviluppano quasi 200 ha di superficie, e sommando a queste le aree occupate dai MAP, dai MUSP, dalle innumerevoli nuove costruzioni residenziali, dai nuovi centri commerciali e via dicendo non ci stupiremo quando, dati alla mano, dovesse emergere che il suolo artificializzato è aumentato di almeno un terzo del valore misurabile il 6 aprile 2009.

I numeri esposti forniscono lo spunto per riflettere su cosa la città era, su cosa sia diventata ora, e su come stia mutando ed assestandosi. Ed è proprio quest'ultima la cosa più interessante da indagare e più condizionante per la vita dei cittadini, quindi vale la pena, pur senza sfera di cristallo, di tentare l'allestimento di uno scenario corredandolo delle valutazioni necessarie. Molto è stato e viene detto sulla città policentrica e sulla città "territorio", modello descritto da autori con competenza tecnica variabile, manifestando talvolta una sorta di compiacimento per essere parte di un organismo urbano molto dilatato, quasi che questo attributo sia un titolo di merito per la *governance* urbana.

Ma che cos'è una città "policentrica"? Tutte le discipline hanno dei "fondamentali" e se ne parla spesso nel caso dell'economia, ma anche del calcio, e l'urbanistica non sfugge a queste regole di base che non possono essere aggirate o trascurate nella gestione degli assetti delle entità interessate, pena il fallimento di ogni tipo di azione riorganizzativa o riformista.

Come dice lo stesso termine si tratta di una città con più "centri", il che pone la necessità di definire un "centro". Un centro urbano, la cui dimensione fisica media è molto variata nei secoli, è il luogo di maggior addensamento delle funzioni e dei servizi che animano la città e che la contraddistinguono da un tessuto insediato disperso e dalla debole energia polarizzante. Il "centro" infatti, come gli abitanti dell'Aquila sanno bene, è il luogo più attrattivo della città, ma lo è non solo perché in esso si concentrano i monumenti e i servizi "nobili", come il commercio o il direzionale, ma anche perché è il luogo della stratificazione storica dei luoghi e delle esperienze collettive e individuali e, quindi, del senso identitario degli abitanti. Questi caratteri sono alla base del richiamo che i centri storici esercitano, anche quando da essi vengono espulse le residenze, il commercio di prima necessità e quello meno ricco, e sono anche i motivi che giustificano sempre valori immobiliari altissimi che si riscontrano mediamente dappertutto, anche in piccoli borghi con bassissima motivazione insediativa permanente.

Se, evidentemente, non si posso costruire "centri storici", che diventano tali solo per opera del tempo, molte città si sono dotate di altri luoghi "centrali", lavorando sempre sull'addensamento delle funzioni, ma supplendo alla carenza di storicità con una elevatissima qualità di progettazione urbanistica ed architettonica, creando cioè attrazione con impianti ed edifici innovativi nelle forme, nei materiali e, in altre parole, nel paesaggio urbano costruito.

Esempi di questo tipo non sono mai stati realizzati all'Aquila nel dopoguerra.

Il policentrismo complessifica enormemente il sistema urbano, soprattutto nel settore delle dotazioni pubbliche che devono essere accuratamente programmate nelle dimensioni e nelle localizzazioni per evitare ridondanze e inefficienze. Una città policentrica va quindi "progettata" e non è di certo una semplice trama urbana estremamente espansa e a bassa

densità con i servizi isolati e dissolti in matrici di periferia residenziale. Questo modello si espone a distrofie gravi della mobilità e delle energie necessarie a far funzionare l'organismo nel suo insieme, con una qualità della vita bassa ed impegni di pendolarismo troppo onerosi. Quando tutto ciò avviene poi in agglomerati demograficamente piccoli o medi, cioè con un numero di abitanti limitato, si sfiora l'assurdo e le responsabilità negative delle amministrazioni emergono in tutta la loro forza. Vivere in un piccolo centro, con tutte le penalizzazioni che questo comporta, e con gli stessi problemi degli abitanti delle metropoli, ma senza godere dei vantaggi in queste presenti, è indubbiamente surreale e poco digeribile.

In un sistema policentrico i vari "centri" sono dotati di *set* di servizi molto assortiti (certamente tutti quelli di base) sui quali gravitano le zone residenziali che devono contenere masse critiche di popolazione per poter sostenere e giustificare le prestazioni erogate. In carenza di questi i servizi stessi, siano essi pubblici o di mercato, non hanno la possibilità di operare in quanto diseconomici. Questo schema organizzativo richiede una mobilità contenuta per le esigenze primarie, mentre gli spostamenti più ampi della popolazione avvengono solamente per usufruire di servizi di gamma più alta (scuole superiori, università, ospedali, direzionale, commercio specializzato) collocati unicamente in alcuni dei "centri" presenti o in aree "cerniera". L'efficienza dell'organismo urbano si misura nel come la mobilità tra i diversi poli viene gestita mediante mezzi pubblici, il più possibile in sede propria e su ferro, e percorsi alternativi pedonali e ciclabili intrecciati con evolute griglie di verde reticolare pubblico e privato.

Senza un sistema di mobilità siffatto le criticità aumentano di molto, provocando inevitabilmente il caos della mobilità individuale a cui, nei tessuti molto dispersi è indispensabile ricorrere. Infatti i sistemi cosiddetti "*hub and spoke*", irrinunciabili nell'organizzazione e nella economia dei trasporti pubblici, risultano inapplicabili quando la popolazione è troppo diffusa sul territorio per i soliti problemi intuitibili di distanze e di masse critiche.

I caratteri sinteticamente esposti fanno ben comprendere come, prima del sisma, la città non avesse gli attributi del policentrismo, se non in forma molto localizzata ed embrionale, anche se probabilmente stava tendendo ad una configurazione di questo tipo.

Dopo il terremoto del 6 aprile c'è stata l'acquisizione, spontanea, di una fisionomia policentrica molto più accentuata. "Spontaneamente" appunto, cioè senza una guida dei processi e quindi con una enorme incertezza negli esiti. La forzata e totale estromissione delle funzioni dal centro storico del dopo sisma ha proiettato nelle periferie quella tipica gamma di servizi che danno spessore ai "centri" di cui si è detto prima, cioè quelli commerciali specializzati, quelli direzionali e professionali, quelli finanziari. Il fenomeno ha arricchito notevolmente la griglia delle pseudo-centralità in affannosa formazione prima del 2009 e che erano basate in prevalenza sul commercio della grande distribuzione, sull'industria/artigianato e sulle grandi attrezzature universitarie e ospedaliere senza alcun fascino urbano. Certamente non architettonico, ma nemmeno di tipo funzionale.

Naturalmente un ruolo significativo è stato giocato dal trasferimento delle masse di popolazione nei nuovi quartieri CASE e ricollocate in posizioni geografiche del tutto diverse da quelle precedenti.

Se i servizi pubblici si sono spostati con criteri di disponibilità ed economia dei nuovi contenitori, quelli di mercato (e anche questo è uno dei "fondamentali" dell'urbanistica) hanno seguito le concentrazioni demografiche da cui traggono l'utenza. La assenza di un disegno programmatico che possa pilotare questa evoluzione sta creando larghi spazi di affermazione a fenomeni attrattivi parassiti senza controllo, che sono in atto e che si rinforzeranno sempre di più irrobustendo l'attuale fisionomia delle conurbazioni maggiori. Ciò renderà molto più difficile, se non impraticabile, una ricomposizione dei ruoli vicina a quella del 2009 delle varie parti di città e, soprattutto, del centro storico una volta ricostruito.

Infatti le trasformazioni in corso sono di portata tale da non poter restare a lungo prive di una regia in quanto è bene ribadire che gli assestamenti così configurati sono estremamente complessi e hanno necessità di essere affrontati con tecniche di pianificazione sofisticata dei servizi e dei trasporti ben diverse da quelle che l'esperienza locale ha mostrato di saper implementare.

Il policentrismo era un obiettivo dichiarato anche dal PRG 1975, ma affrontato in forma rudimentale più sull'onda dei concetti di riequilibrio socio-economico espressi dalla di poco precedente legge n. 1102/71 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna) che sulla base di criteri di progettazione urbanistica.

E' da tutti constatabile come l'effetto primario delle decisioni post-sisma sia stato, e continua ad essere, una dilatazione confusa delle parti urbane sui suoli liberi disponibili, con velocità enorme e che permette di verificare quotidianamente nuove trasformazioni di territorio (è stata incredibile a tal proposito la forma di compilazione della delibera n. 58 del 25 maggio 2009).

Con i presupposti che attualmente è possibile verificare c'è da aspettarsi una robusta deriva verso modelli di marcato *sprawl* urbano, ovvero una polverizzazione sempre più accentuata di insediamenti sulla totalità del territorio a densità sempre molto basse, esaurendo le poche pianure presenti (cosa già prossima), esponendo l'insediamento a forti rischi idraulici, depauperando la potenzialità produttiva e culturale dei paesaggi agrari e compromettendo irreversibilmente ogni azione di pianificazione e di riordino delle armature urbane che, magari in un immediato futuro, possa derivare da un *new deal* di amministratori attualmente imprevedibile.

Segnali di segno opposto per ora non ce ne sono. E' anzi significativo che si parli di "piano" solamente per gli interventi centro storico, che di certo non necessita di una riorganizzazione del suo impianto urbano più che consolidato. Al contrario, per la periferia si parla unicamente di "ricostruzione" con interventi che ripropongono nella quasi totalità dei casi quel che c'era e dov'era. Secondo i concetti dell'urbanistica europea appare particolarmente inadeguata la procedura secondo la quale sistematicamente interi comparti realizzati dopo gli anni '60 vengono demoliti e i corpi edilizi singolarmente riedificati senza ridisegnarne l'impianto di relazione, la viabilità e gli spazi comuni, senza, ma è la cosa meno grave, nemmeno un accordo sulle tipologie volumetriche, le finiture e i colori. L'individualismo "condominiale", non controllato da una doverosa azione pubblica, sta conducendo a forme parossistiche di autonomia di intervento che, addirittura, peggioreranno in molti frangenti ciò che era già prima di pessima qualità urbanistica, perdendo una occasione unica di miglioramento della funzionalità e dell'estetica della città conseguibile, volendo, anche a parità di tempi.

Se tutto il territorio italiano ha oggi un disperato bisogno di regole, cosa dimostrata tragicamente dalle conseguenze degli eventi degli ultimi anni dal Veneto, alla Liguria, alla Sicilia e all'Emilia, l'Aquila ne ha bisogno ancor di più e sono regole finalizzate alla ricomposizione dei margini urbani, al ridisegno dei quartieri, alla individuazione dei "centri" che sostengono l'impalcatura funzionale, all'educazione di cittadini e imprenditori verso il rispetto di norme atte a garantire gli interessi collettivi e all'attrazione di investimenti esterni, al contenimento del dilagamento urbano, al miglioramento della qualità architettonica e del sistema di mobilità, alle attenzioni verso il capitale ambientale che risulta evidentemente impoverito dal degrado dei settori urbani con esso interfacciati. Come si vede non si tratta di un lavoro facile e affrontarlo necessita del superamento delle arretratezze verso le più recenti istanze di gestione del territorio e della città rivolte alla prestazione civica, ma, in parallelo, anche a quella ambientale interpretata in chiave di servizi ecosistemici.

Un tempo la valle dell'Aterno, come molte ricerche hanno dimostrato, era un importante fascia di scambio ecologico tra aree naturali nodali come il Gran Sasso a nord e le dorsali montuose marsicane a laziali a sud e sud-ovest per specie faunistiche di interesse

conservazionistico internazionale. Oggi questa funzione è alterata per sempre proprio a causa di quegli oltre 30 km di occlusione insediativa con *trend* incrementale di cui si è parlato in apertura. Si dirà che la attuale crisi economica non permette di guardare alle esigenze ambientali, ma obbliga a rilanciare le trasformazioni e i consumi di territorio per fare cassa. A parte che questo si può fare in molti modi e ce ne sono di decisamente meno impattanti per ambiente, contesto idrogeologico, ecosistemi, paesaggio e agricoltura, ma le crisi e le emergenze passano, mentre i prodotti delle decisioni distratte e inconsapevoli restano per sempre.