

4

attori e  
percorsi attuativi

# UNA RIORGANIZZAZIONE U R B A N A

- *Una "scarto" tra idea e azione su cui riflettere*

Alla fine degli anni ottanta, un vasto movimento democratico con al centro il contributo del movimento delle donne, affrontò, valorizzandolo, il tema del 'Tempo Scelto', che significava porre all'attenzione più generale, l'insieme delle politiche connesse alla promozione delle condizioni complessive necessarie per favorire un'autodeterminazione da parte dei più differenti soggetti, dei propri tempi di vita.

Fu colta allora la connessione, tra le politiche dei tempi e la critica della divisione sessuale del lavoro.

Questa elaborazione é poi sfociata nella questione della riduzione dell'orario di lavoro.

Facendo l'analisi di quella fase, si vede che quell'elaborazione é stata molto importante, perché si é rivelata l'occasione per mettere al centro di una discussione politica e di un'azione amministrativa di governo a tutti i livelli un nuovo modo di vivere e di intendere lo sviluppo delle città. Si pensi in primo luogo a quello locale, cioè regionale, provinciale e comunale, a tutta una nuova fascia di domande di politiche pubbliche, che volevano riorganizzare i servizi, le modalità di accesso ad una rete vasta di servizi, e che avevano anche come tema di rilievo una nuova qualità urbana. Quell'elaborazione fu infatti uno dei pochi, forse il solo, cuneo critico, rispetto ad una visione della trasformazione urbana che prevaleva e che forse anche oggi continua per certi versi ancora a prevalere, che era una idea della trasformazione urbana, cioè dei grandi temi del governo del territorio e dello sviluppo urbano, che aveva al centro come interesse prevalente, quello della crescita fisica della città e non metteva invece al primo posto il problema di chi nelle città vive, cioè una vita di tanti cittadini e cittadine che si svolge nelle città e hanno vari bisogni: il bisogno di lavoro, di professionalità, di uno scambio economico, ma anche di una dimensione di sviluppo, di relazioni sociali più ricche.

Perché questa elaborazione che pure ha avuto questo grande significato, non ha inciso nei processi reali? Concretamente si è infatti realizzato un doppio movimento parallelo: da una parte, cioè, questo fiume di idee, di piccole sperimentazioni, di progetti, i Comuni che avviavano una serie di sperimentazioni nuove; dall'altra però, di fatto, il Governo dei grossi processi, aveva tutt'altro significato.

Il tema del tempo, che è un tema apparentemente immateriale, metteva al centro del dibattito alcuni temi, primo di tutti il valore di una pianificazione vista nelle sue varie interconnessioni, di una visione di sviluppo unitaria, della città e delle sue interrelazioni molto forti, per cui le politiche abitative erano strettamente connesse ai temi della mobilità, dello sviluppo delle attività produttive, dei processi di innovazione produttiva, dei processi di innovazione nell'organizzazione della vita quotidiana.

Guardando i processi da vicino però, che cosa è successo concretamente, nella discussione che si è sviluppata a Firenze, ma anche in tante altre città? Sono prevalse visioni molto segmentate dello sviluppo, legate anche alle famose occasioni che le

varie città in qualche modo dovevano cogliere, che erano dettate dal fatto che, per esempio, in una fase di deindustrializzazione, i grandi gruppi industriali disinvestivano, cioè lasciavano i famosi 'vuoti' che diventavano grandi occasioni di sviluppo per progetti. Si è cioè affermata una pratica ed una modalità di decisione, di scelta, anche del governo del territorio, che non ha valorizzato l'idea di insieme, ma che ha visto le occasioni che di volta in volta si presentavano, favorite, propiziate, da grossi interessi privati anche con suggerimenti espliciti. Anche le modalità dell'accordo di programma, mettono le grandi scelte, che poi invece spesso hanno delle ricadute notevoli a livello urbano, svuotando anche l'idea di piano, al di fuori di un processo democratico.

Parlare di qualità urbana, che pone al centro il tema di un uso lungimirante

del tempo, connesso all'uso positivo dello spazio, che non sia di spreco, che sia limitato e così via, questo tema proposto che porta in sé la valorizzazione di un certo modo di intendere lo sviluppo attraverso la pianificazione, rischia di diventare nei fatti una sorta di enunciazione astratta che viene contraddetta da una pratica di governo che è più grande, più forte, più imperativa, rispetto ad un'impostazione teorica, perché gli interessi reali che si muovono, confliggono con questa impostazione più generale. *(Marisa Nicchi)*

### • *Alcune possibili risposte*

A chi si domanda perché questa grande idea, questa idea forte, sulla quale si è sviluppato anche un movimento alla fine degli anni Ottanta, che ha dato vita a delle leggi, poco ha inciso sulla realtà, si potrebbe cercare di offrire alcuni spunti di riflessione.

Prima di tutto il fatto che l'elaborazione compiuta è soprattutto patrimonio di un movimento; è stato detto che tutto nasce dalla pressione delle donne; anche la legislazione che attualmente esiste, nasce da quel patrimonio di cultura, di azione e competenza; allora, forse ci dovremmo domandare quanto quella cultura è stata in grado di incidere nella cultura più in generale, nelle scienze, nelle sedi dove si discute, ovviamente nella politica, ma si potrebbe dire anche nelle sedi dove si studia e si insegna; quanto appunto quella cultura è stata in grado di contaminare i progetti e le azioni di chi governa ad attraversare tutte le politiche dei diversi settori, perché altrimenti si rischia che il governo della città sia obbligato in qualche modo a vedere le occasioni che di volta in volta si presentano, anche se spesso il governo della città deve fare i conti necessariamente forse anche essere questo; questa è una prima ragione.

In secondo luogo, manca una legislazione; non si può dire che le politiche dei movimenti sono sostenute da una legislazione nel nostro paese; comincia adesso ad essere così, comincia ad essere così, negli ultimi anni in cui qualche Regione ha legiferato, però non c'è una legislazione nazionale. L'unica norma che esiste è un articolo molto generico di una legge (la 142/90) che dice che il sindaco coordina gli orari, della città, e però quella stessa normativa non dà sedi, strumenti, luoghi, come dire, anche addirittura procedure, per rendere concreta quella enunciazione nella gestione quotidiana.

A livello locale, c'è qualche supporto in più. Quel movimento che era così vitale, ha cercato infatti di realizzare anche progetti concreti: io credo che l'abbia fatto con gli strumenti che aveva a disposizione, cercando dentro i Comuni, dentro le amministrazioni locali, tra le elette e gli eletti, tra chi amministra, di trovare degli spazi per agire, per riorganizzare i tempi di vita; è stato più un elemento di volontà politica là dove c'era una sensibilità, con pochi sostegni e non derivava da norme forti e coercitive.

Anche adesso non c'è una legislazione nazionale, di sostegno; comincia ad esserci una legislazione sociale che in qualche modo interviene sugli aspetti che riguardano le condizioni dei singoli - maggiore flessibilità negli orari, congedi parentali, ecc. - non mi pare che invece si sia lavorato molto su una legislazione nazionale di carattere complessivo sul governo delle città. C'è una nuova legge della regione Toscana, approvata tre mesi fa, la Legge 38/90, che si occupa appunto di dare uno strumento per le politiche di riorganizzazione dei tempi e degli orari della città e ovviamente affronta anche il problema del collegamento che esiste con la gestione dello spazio all'interno della città. Questa legge è sicuramente innovativa, è sicuramente rilevante, perché dà al piano del coordinamento dei tempi la stessa rilevanza del piano strutturale, però arriva ora, arriva quando la prima normativa approvata in materia risale al '90. E purtroppo è priva di incentivi per i comuni.

Il terzo punto. L'Italia è l'unico Paese europeo nel quale in realtà si cerca di discutere di questi temi, vale a dire dove non si discute 'solo' di orario di lavoro. Negli altri Paesi europei, non si parla di 'tempi', si parla di orario di lavoro. Nel nostro Paese, questa è una peculiarità importante da sottolineare, si parla, come è noto, di orario di lavoro, ma si è sviluppata una discussione, tante riflessioni, più che sull'orario di lavoro, sulla riorganizzazione dei tempi di vita e sulla riorganizzazione della città; mi sembra cosa assai rilevante, forse addirittura più rilevante che non discutere sulla riorganizzazione degli orari di lavoro. L'assenza di un livello europeo di attività comune su questi temi sicuramente ha pesato.

E' opportuno fornire qualche esempio; perché, è vero che a monte ci vuole un'idea forte, ci vuole un progetto, però se questo progetto, là dove si deve sviluppare, cioè all'interno di amministrazioni locali, non ha dei sostegni, rischia di non poter camminare. P.es. alcuni "punti di crisi", altrimenti non si colgono le difficoltà del rendere concrete le politiche che riguardano i tempi. Il primo è legato al fatto che riorganizzare tempi e orari della città non è cosa per nulla semplice ed è una politica conflittuale. Credo sia una delle politiche, insieme a quelle che riguardano la mobilità, più in grado di suscitare conflitti, ma proprio per questo, se vuole essere efficace, deve porsi il problema di attivare la partecipazione dei soggetti sociali. Non si può pensare ad una politica realmente efficace, e partecipata se non si attiva un percorso di confronto, di discussione, di ascolto, di quello che è la città, di quelle che sono le esigenze da un lato, e dall'altro di confronto sulle potenziali risposte.

Una politica, perché sia concreta, ha bisogno di una struttura che quotidianamente se ne occupi, una struttura preposta a concertare, a discutere, ad attivare anche soggetti sociali; quella struttura che, secondo la nuova legge regionale, potrebbe essere il supporto per realizzare il piano di indirizzo e di regolazione degli orari. Il Piano può essere uno strumento concreto di lavoro.

I singoli Comuni sono tenuti a realizzarlo, e ad andare al di là degli studi pur importanti che negli ultimi anni sono stati realizzati.

Ultime due questioni molto rilevanti:

1. La necessità di individuare dentro all'amministrazione una sede organizzata perché 'Occuparsi della vita dei cittadini' non sia semplicemente uno slogan, anche perché nessuna azione politica è presa sul serio dentro e fuori d'una amministrazione se non si rende visibile, se non ha una sede riconosciuta. Anche i Piani Regolatori, riuscivano ad affermarsi man mano che cresceva dentro la pubblica amministrazione la sede concreta del lavoro, gli uffici tecnici.

2. la necessità di istituire, di trovare sedi e modalità di lavoro coordinato e intersettoriale: non è una novità dire che dentro la pubblica amministrazione non è facile lavorare in questo modo, che non è una prassi quotidiana; invece, se si ritiene, che le politiche dei tempi, attraversino tutte le politiche della pubblica amministrazione, allora questo tema più di altri, può essere sicuramente oggetto di un lavoro coordinato. *(Cristina Bevilacqua)*

### • *Valori e azioni conseguenti alle politiche dei tempi*

Alcune ulteriori riflessioni per capire politicamente perché esiste questo scarto tra un'idea e la sua concreta realizzazione ed individuare quali possano essere i punti di un lavoro futuro.

Un primo punto. La chiave del tempo valorizza un'idea di trasformazione della realtà, di cambiamento. Esiste quindi questo grande problema, di sviluppo sociale equilibrato, di pari opportunità, di una realtà che in qualche modo cerca di affermare un modo di vivere positivo; che si trasforma avendo in mente degli obiettivi di civiltà. Un'idea di trasformazione complessiva, cioè di un governo che trasformi in modo armonico l'insieme della città, un insieme che non può andare per pezzi e per segmenti sconnessi l'uno dall'altro; una trasformazione che deve puntare a porre il tema di aumentare le condizioni di vivibilità, che vuol dire quindi aumentare i processi di socializzazione, di idealità, di valorizzazione da parte dei cittadini in tutti i luoghi della città, delle proprie libertà e delle proprie autonomie, tendendo ad eliminare situazioni di forte marginalità sociale, ghettizzate in determinati quartieri. E se guardiamo con capacità critica ai limiti delle attuali realtà urbane possiamo ben vedere che i compiti che ci stanno di fronte vanno oltre la razionalizzazione, pur importante, di singoli comparti: prolungamento degli orari degli uffici, informatizzazione di procedure, informazione e accoglienza ai cittadini, flessibilità degli orari dei servizi educativi e di assistenza, diversificazione degli orari del commercio.

Insomma, politiche dei tempi e degli orari, compresa la riduzione dell'orario di lavoro, vanno inserite in un contesto di revisione dello sviluppo che ruoti intorno alla linea di creare più lavori per aumentare il benessere, attraverso l'affermazione dei diritti di cittadinanza in ambito sociale, abitativo, ambientale, sanitario, educativo, scolastico, professionale; di politiche pubbliche sulle città per elevare la qualità urbana e dare più possibilità di raggiungere livelli di vita superiori e libertà di scelta. Una via diversa dall'accettazione dei fenomeni in corso considerati al massimo da mitigare negli effetti sociali più dirompenti. Le

politiche dei tempi costituiscono così un grimaldello per affermare il rifiuto a periferie anti-città, al degrado, all'inaccessibile, alla distinzione di natura economica, all'esasperazione della contrapposizione tra marginalità e privilegio.

In questa chiave di lettura la trasformazione non può limitarsi alle nuove espansioni urbane. E' necessario coinvolgere anche il vecchio, perché trasformando semplicemente il nuovo, si hanno inevitabilmente delle ripercussioni su tutto quanto sia sorto prima; per intervenire nelle periferie, bisogna che ci sia un processo di insieme con un intervento ed uno sviluppo di ciò che avviene nei centri storici; non è pensabile che si conservi e si trasformi solo una parte, anche perché per difendere i centri storici, molto spesso non basta solo conservare. Oggi, per esempio, dovremmo fare la grande battaglia del governo delle funzioni, e questa non può escludere i centri storici, il governo delle funzioni riguarda anche il centro storico, c'è bisogno di un'idea che vada oltre la semplice conservazione, ma sia anche di ricollocazione, di ripensamento, di questa porzione di realtà cittadina, connessa con la trasformazione che deve avvenire nelle periferie: non è altra cosa dalla riqualificazione delle periferie che i centri storici siano non solo ben conservati, ma governati e prevalgono certi usi e non altri.

L'altro tema è la questione di un governo che valorizzi le risorse, a partire non soltanto dal patrimonio storico, ma dalla risorsa ambientale, garantendo la salvaguardia ambientale ottenibile con atti che selezionano, dispongono, operino, prioritariamente la manutenzione e la riqualificazione dei contesti urbani, e non quindi di una visione semplicemente di crescita e di allargamento quantitativo.

Tale impostazione mette al primo posto l'obiettivo della cura di ciò che esiste e limita e condiziona a forti motivazioni le possibili espansioni.

Nelle modalità dell'utilizzo del tempo si deve avere in mente un doppio mutamento. Il primo teso a velocizzare cioè a superare lo spreco di tempo determinato dalla congestione e dalle incongruenti localizzazioni di funzioni. Questa divisione di funzioni, le une dalle altre, causa un eccesso di mobilità e un appesantimento della vita quotidiana per le difficili combinazioni di tempi diversi a cui sono costretti i cittadini. Il secondo teso a favorire una riappropriazione del tempo lento non aggredito da un tempo sociale frenetico. Riflettiamo sul fatto che nelle città si è ridotto enormemente la possibilità di camminare che ha lasciato il "passo" al semplice spostamento da un luogo all'altro, per lo più meccanizzato.

Questa chiave del tempo, profondamente legata al ritmo dei tempi della vita quotidiana chiede ai temi della pianificazione, scelte che abbiano una idea di trasformazione su questi due livelli; cioè, da una parte, la vivibilità, dall'altra, la salvaguardia e la manutenzione migliore, cioè la cura di quello che esiste - una cura positiva.

Se questi sono i criteri su cui orientare la qualità dello sviluppo dobbiamo essere molto severi sui risultati sin qui ottenuti: si può e si deve fare molto di più affinché la programmazione territoriale segua questa impostazione. Se viene fatta una prima analisi dei piani da parte dei Comuni, dell'elaborazione dei piani strutturali, probabilmente vedremo meglio quando l'elaborazione dei vari P.T.C., Regioni, sia più avanzata. Questi contenuti, che molto spesso fanno parte della nostra riflessione, continuano ad avere una difficoltà concreta ad affermarsi.

L'Autonomia Tematica, per dare seguito concretamente a queste riflessioni, dovrà porre alla politica il grande interrogativo su quali siano davvero le azioni di governo, gli atti e le scelte da compiere insieme alle normative, alle indicazioni, ai vincoli introdotti, insieme anche all'incentivazione implicita, che come Regione Toscana è stata suggerita - nella consapevolezza che non bastano le norme per far affermare anche i processi di cambiamento - per trasformare quella che è un'elaborazione, una cultura, in un intervento compiuto sul territorio che evidenzia questi contenuti non soltanto in modo formale.

#### UNA LEGGE REGIONALE INNOVATIVA

La Regione Toscana ha preso una strada abbastanza innovativa, perché sono stati fatti due atti.

Primo, sono stati introdotti questi contenuti, nella Legge 5, quindi nella legge di governo del territorio, cioè questi parametri temporali, sono stati inseriti nelle scelte di fondo della pianificazione, nelle norme che indicano le finalità del governo, i valori guida del processo di trasformazione, abbiamo

introdotto questa connessione politiche temporali e spazio. Poi, c'è stata la legge specifica, che vuole favorire concretamente un comportamento coerentemente innovativo su questi temi attraverso una serie di atti che evidenzino il nesso tempi e spazi riassumibile in cinque punti

1. Usare il tempo come grimaldello per sviluppare politiche pubbliche a sostegno della qualità urbana
2. Dare continuità agli interventi
3. Diffondere le conoscenze dei casi di successo
4. Favorire il coordinamento sovra-comunale
5. Promuovere nuovi modi di lavoro per favorire la creazione di un linguaggio comune

(Marisa Nicchi)

- ***Una sinergia a tre da attivare: funzioni, tempi e mobilità***

I tre temi: funzioni, tempi e mobilità, devono costituire una sinergia sul nostro territorio, da affiancare a quello che è il campo tradizionale della pianificazione delle trasformazioni materiali del territorio.

Governo del territorio vuol dire infatti l'insieme di queste due componenti: le trasformazioni fisiche del territorio stesso e le trasformazioni che avvengono senza che l'assetto fisico cambi, modificandone però la qualità e l'utilizzazione degli spazi.

La stessa domanda che veniva fatta specificamente sul tema degli orari, si potrebbe fare anche sulle funzioni.

Perché non è partito questo tipo di elaborazione? Perché, dato che gli strumenti ci sono? Dal '94 c'è una legge sull'istituto delle funzioni, una legge probabilmente un po' rigida e un po' complessa, che definisce solo gli strumenti: però c'è, e nessuno l'ha attuata.

L'unica città che risulta abbia portato ad un certo livello di compimento l'atto amministrativo specifico, è la città di Siena, che ha fatto un campione e lo sta sperimentando. Le grandi città, però, non si sono mosse. Come non si sono mosse sul campo dei tempi della città, non si sono mosse, se non a livello di piani, sulla questione della mobilità.

Non hanno fatto cioè interagire i tre aspetti: perché?

Perché evidentemente, anche uno strumento che fisicamente produrrebbe degli effetti immediati sulla qualità urbana, tutto sommato incontra delle resistenze forti.

Per esempio all'interno dell'area metropolitana di Firenze, in alcune fasce orarie, determinate infrastrutture stradali non riescono a funzionare perché svolgono sostanzialmente due funzioni, una territoriale, di collegamento con l'esterno, ed una o più di livello locale (il traffico delle mamme che portano i bambini a scuola, con quello che rifornisce i negozi, le varie attività commerciali) che le intasa con una mobilità a tempi di scorrimento lento.

Non si riesce a regolare gli orari di funzionamento complessivo per ottimizzare l'utilizzazione delle infrastrutture esistenti.

Ci troviamo inoltre molto spesso di fronte a varianti e variantine che prevedono nuove infrastrutture stradali, impegnando nuovo suolo in violazione del 5° comma dell'art. 5 della Legge 5, mentre sarebbe opportuno rendere ottimale l'uso di quelle esistenti attraverso precisi provvedimenti legati al funzionamento più che alla estensione della presenza di infrastrutture (coordinamento degli orari e distribuzione delle funzioni sul territorio).

Relativamente alle attività commerciali, in questo periodo si sta andando verso la liberalizzazione della loro distribuzione: quindi l'unico strumento che in qualche modo può regolare questo tipo di atteggiamento, questa libertà assoluta, questa 'deregulation', è il Piano della distribuzione delle funzioni.

Uno strumento su cui vertere, per collegare queste operazioni, è l'applicazione della Agenda 21 Locale. Credo che ci siano forti relazioni fra un concetto di rivendicazione basato sullo sviluppo sostenibile, le regole dello sviluppo sostenibile e l'applicazione della Agenda 21 locale, ma questo vuol dire mettere insieme tutta una serie di sinergie che passano attraverso un uso coordinato di strumenti e di atti amministrativi.

Questi strumenti, ci sono. Nell'Area fiorentina c'è anche una traccia di ubicazione delle funzioni strategiche, all'interno dello Schema strutturale del 1990 (siamo al 1998) che individua i nodi territoriali essenziali di questa rete, e lo strumento per governare la distribuzione delle funzioni strategiche: la

conferenza permanente tra le amministrazioni locali e le altre istituzioni (la legge sulle funzioni esiste dal '94, l'altra legge del '90); la legge 5, è stata integrata con la 96/95 (quindi tre anni fa) con norme che collegavano la pianificazione urbanistica con la pianificazione dei tempi e degli orari e coglievano questo nesso unitario tra le trasformazioni immateriali e le trasformazioni materiali del territorio.

E' possibile migliorare, rendere più efficienti gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche: in tal senso c'è una proposta all'esame del Consiglio regionale che abroga tutte le norme di dettaglio della 39, che hanno irrigidito le modalità di definizione dei piani della distribuzione dei Comuni, e che rimanda ad un'istruzione tecnica che terrà conto anche delle sperimentazioni sin qui effettuate.

Questo vuol dire che il problema non risiede nella mancanza o nell'inadeguatezza degli strumenti: è invece necessario raggiungere una maggiore consapevolezza politica della necessità di muoversi su questo campo in modo integrato, riuscire a capire che ci sono determinate aree della città che hanno bisogno di un governo particolare attraverso questi strumenti, che si possono realizzare anche in modo speditivo e che probabilmente possono produrre effetti enormi sulla qualità urbana.

Così sarà possibile governare le emergenze che sono davanti agli occhi di tutti: però l'azione di governo deve basarsi su di una strategia politico territoriale unitaria che utilizzi le sinergie di provvedimenti pensati e sperimentati tutti contemporaneamente.

Il fatto che, da parte dei Comuni, si lavori sui piani strutturali che devono rendere coerenti le azioni di settore è sicuramente un fatto positivo. Non c'è da mettere in campo tanti altri strumenti legislativi: si tratta di voler applicare le norme che ci sono.

*(Marco Gamberini)*

### • *Nuovi tempi e rinnovate funzioni per la città' del futuro*

Come si suol dire, il tempo vola: risultano già superati dalla naturale evoluzione dialettica gli apparati inutilmente complicati con cui la "non-urbanistica" burocratica e sclerotica aveva preteso, solo poco tempo fa, di inquadrare le funzioni vitali delle città. Certo le leggi non sempre hanno la possibilità di anticipare o precedere gli eventi. Tuttavia esse dovrebbero avere quantomeno la capacità di non ostacolare e semmai di affiancare l'azione innovativa.

Il campo di azione costituito dalla evoluzione delle metodiche del governo delle funzioni urbane (in buona parte costituente l'azione di governo della città) trova serie, anche se poco ragionevoli e poco motivate, difficoltà di avanzamento nella palude della banalità burocratica, della quieta "oppressione" delle "inferiori" ragioni della prassi consolidata, della apparente irresponsabilità delle regole insensate contrapposte ad arte alle necessarie valutazioni responsabili.

Il campo di azione costituito dall'esercizio del governo delle funzioni urbane, come dei tempi urbani, può esistere fattivamente solo se si fonda sulla innovazione profonda delle metodo che e delle stesse tecniche e pratiche della amministrazione pubblica della città e, in particolare, sulla introduzione di scopi sollecitativi e incentivanti nell'ambito di un quadro rigoroso di coerenze.

Esso appare nello stesso tempo come un campo fortemente caratterizzato dalla complessità connaturata dalla molteplicità di agenti urbani interessati e dalla necessità di una consistente riorganizzazione dell'apparato istituzionale: le problematiche della riforma dei tempi e dei ritmi della vita in città e della riforma qualitativa della distribuzione delle funzioni urbane non possono che essere inquadrare unitariamente. Sulla base delle più avanzate ricerche in corso fra cui quella sulle funzioni della città di Firenze è possibile considerare che la città può essere definita, in un ottica di riorganizzazione temporale e funzionale, come una sorta di doppio reticolo o, meglio, come una formazione di almeno due reticoli sovrapposti. Un primo reticolo a maglie più larghe è costituito dal sistema delle funzioni a valenza urbanistica strategica (caposaldi e nodi). Un secondo reticolo a maglie più fitte è costituito dall'universo delle funzioni urbane ordinarie.

Per quanto concerne il sistema delle funzioni a valenza strategica risultano necessarie, per ciascuna città, ricerche accurate specifiche volte innanzitutto a definire le attività urbane che possiedono i requisiti economico-spaziali-temporali che determinano tale valenza: è il caso, a titolo di esempio, delle

attività del trasporto marittimo delle merci nella città e nel porto di Livorno ovvero delle attività di produzione e diffusione della cultura nella città di Firenze.

Il sistema reticolare delle funzioni strategiche ci appare nello stesso tempo fortemente intrecciato, fino all'eccesso di tensione ed al rischio di rottura, di relazioni fra caposaldi e nodi e fortemente squilibrato nei pesi e nelle quantità fino all'eccesso di carico e al rischio di ribaltamento da squilibrio.

Deve essere ben chiara l'ininfluenza delle obsolete perimetrazioni amministrative nella comprensione degli intrecci, delle gravitazioni e degli squilibri: il campo delle valutazioni e dell'azione di governo non può che essere l'intera città delle relazioni economico-sociali e delle frequentazioni durante i diversi elementi temporali della vita urbana. Pressochè nessuna delle "città funzionali" che costituiscono i casi campione delle ricerche, sia in Toscana che a livello nazionale, corrisponde ad una sola perimetrazione amministrativa comunale. Sarebbe quindi ben poco efficace, oltre che segno di poca responsabilità scientifica e istituzionale, la definizione di provvedimenti scoordinati relativi a ciascuna delle unità amministrative in cui ricade l'attuale complessiva formazione urbana. Non si può negare che è ancora questa, purtroppo, la condizione rischiosa della formazione urbana metropolitana fiorentina.

Le ricerche mostrano come la certa rilevanza della struttura reticolare, formata da distinti poli relazionati, del sistema delle funzioni strategiche non oscura certo, semmai esalta, la rilevanza delle valenze quantitative e qualitative di ciascuna funzione strategica.

Esse mostrano altresì l'esigenza, insieme conoscitiva ed operativa, di articolare il sistema delle funzioni strategiche in comparti che devono tuttavia anch'essi derivare dalla studio specifico della singola città in quanto risultano inutilizzabili e deformanti le macro-categorie utilizzate tradizionalmente negli studi di carattere economico-statistico quali l'industria, l'artigianato, il commercio ed altro. Appare particolarmente decisiva l'articolazione in comparti dell'equivoco raggruppamento delle attività cosiddette terziarie, unitamente alla considerazione dei vari tipi di residenza e di alcuni tipi di attività produttive stanziali, quali, ad esempio, porzioni di attività di produzione della cultura e di porzioni di attività di innovazione tecnologica.

Gli studi sull'assetto e le tendenze dei reticoli delle funzioni strategiche e delle funzioni ordinarie possono essere metamorfizzati in supporti di strumenti coerenti di governo urbano, ma alla ineliminabile condizione di abbandonare i canoni parassitici e al più coercitivi su cui si fonda la gestione dei tradizionali strumenti della pianificazione urbanistica, che, vista la condizione prevalente, sarebbe congruo denominare strumenti della trasformazione privatistica del suolo: aree inequivocabilmente perimetrare, quantità massime per categorie incomunicabili. Occorrono regole di stampo innovativo che facciano corrispondere ai capisaldi ed ai poli, formati in buona sostanza da gruppi di spazi di uso pubblico (gruppi di strade e piazze) indicazioni di stampo propositivo e gamme funzionali aperte e sovrapponibili, opzioni da intrecciare, esclusioni ma non prescrizioni, in poche parole indirizzi di governo a disposizione delle energie operatrici.

Mentre per la conferma o la riorganizzazione razionale delle funzioni ordinarie non appaiono necessarie regolamentazioni dissimili da quelle che si limitano a rapide verifiche o, meglio, autoverifiche di compatibilità, le regolamentazioni sperimentali che le ricerche suggeriscono per il riassetto ed il riequilibrio spazio-temporale delle funzioni di valenza strategica tendono a inverare metodiche e procedure quanto meno possibile prescrittive e quanto più possibile orientative degli investimenti e delle congruenze di impresa.

Gli orientamenti espressi da una strumentazione di indirizzo delle trasformazioni delle funzioni urbane devono quindi essere preliminarmente chiariti globalmente ed essere oggetto di congrue concertazioni. Si tratta infatti, fra l'altro, di indicazioni decisive per il futuro della città, di indirizzi per azioni anche radicali e di medio e lungo periodo volte verso obiettivi chiari di riforma della distribuzione spaziale e delle densità relative e, soprattutto, verso la distensione e il riequilibrio all'interno dei tessuti urbani consolidati o in procinto di subire trasformazioni.

I pesi attualmente scompensati possono così tendere, anche sperimentalmente, verso congrue compensazioni per settori urbani e per gruppi significativi di funzioni e verso la distensione lungo i sistemi di mobilità in sede propria attuali e previsti in tempi medi.

Occorre tuttavia avere ben presente che operazioni di riforma di tal fatta richiedono di fondarsi sulla alta formazione professionale interdisciplinare delle \_quipe pubbliche addette alla elaborazione degli orientamenti suddetti. Altrimenti le ricerche anche ottime si rivelano inutili e finisce col prevalere, come appare che stia per accadere anche a Firenze, la più arretrata e conservatrice delle concezioni dei rapporti fra provvedimenti pubblici privi di idee portanti, destinati perciò al fallimento, da un lato e azioni scoordinate ed a solo brevissimo termine degli operatori dall'altro. (Manlio Marchetta)

## • *Un trasporto pubblico sostenibile*

Il sistema della mobilità determina importanti ricadute sull'ambiente urbano e ne condiziona pesantemente il livello di vivibilità. L'evoluzione delle nuove tecnologie per migliorare le prestazioni di questo sistema presentano un trend di sviluppo che almeno nel breve-medio periodo non potranno apportare sostanziali benefici.

Gli impegni assunti con il recente accordo internazionale di Kyoto per la riduzione delle emissioni in atmosfera rischia di rimanere un obiettivo irrealizzabile se non si interviene rapidamente sui sistemi della mobilità urbana. Occorre definire ed attuare nel breve periodo efficaci politiche di contenimento del traffico veicolare privato sviluppando modalità di trasporto alternative ed "immediatamente" disponibili di minore impatto ambientale.

Per non penalizzare la città sotto il profilo dell'accessibilità è opportuno determinare-progettare in relazione alle esigenze della domanda, un sistema di trasporto efficace ma anche compatibile con gli obiettivi di tutela ambientale prefissati. Rispetto alla matrice delle possibili origini/destinazioni che compongono la rete dei flussi di domanda occorre in particolare ottimizzare tre fattori:

- il dimensionamento quantitativo dei flussi di spostamento desumibile dalle analisi della domanda.
- la durata del tempo di viaggio complessivo da garantire per svolgere gli spostamenti desiderati, che può offrire un soddisfacente livello di efficacia
- le opzioni modali (auto privata, moto, bici, bus, tram, ecc.) che possono realizzare, data l'entità della domanda ed il tempo di viaggio richiesto, un sistema di trasporto sostenibile in termini ambientali, coerente con gli obiettivi di qualità urbana e di contenimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico che si intendono conseguire. Il trasporto pubblico può costituire un efficace strumento per rispondere alle esigenze della domanda utilizzando in modo integrato le diverse opzioni che può offrire (taxi, servizio a prenotazione/domanda, bus, tram, ecc.). La scelta della modalità di trasporto pubblico più idonea, da dimensionare rispetto alle caratteristiche della domanda, consente di rendere sostenibile anche sotto il profilo economico i costi di esercizio del sistema e gli indispensabili incrementi dell'offerta necessari per offrire un maggiore livello di servizio. Alcuni esempi: in Toscana i ricavi da traffico delle reti bus urbane coprono al massimo (Firenze) fino al 40% dei costi di esercizio, il resto è coperto da sovvenzioni pubbliche pari ad oltre 230 mld/anno.

Far girare il bus e i treni in Toscana, in un anno costa, solo farli girare (non costituendo nuove infrastrutture) 1.100 miliardi; di questi 1.100 miliardi, considerando che la copertura dei ricavi oscilla intorno al 30-35% secondo gli addetti, mancano per far pari rispetto ai trasferimenti dello Stato 150 miliardi.

Non si può dire genericamente: occorre più trasporto pubblico in alternativa al mezzo individuale, perché se determinate forme di esercizio hanno i costi che hanno oggi, questo non è sostenibile, perché oggi, un'ora di servizio del bus costa 130.000 lire; ci sono servizi a domanda realizzati con autonoleggiatori tassisti, che costano 40.000 lire; Se per trasportare le persone basta un mezzo a nove posti, non c'è bisogno del bus da 3-400 milioni, che offre senz'altro una capacità maggiore, ma è idoneo, è adatto, per fare altre cose.

La definizione di efficaci politiche per il governo della mobilità richiede l'attuazione di un sistema di monitoraggio valido, indispensabile per supportare l'attività di pianificazione degli Enti competenti in relazione ai diversi momenti della progettazione degli interventi e della successiva verifica rispetto ai risultati attesi. (Massimo Ferrini)

- **Una maggiore attenzione ai costi urbani indiretti**

Sviluppare un dibattito che affronti la "qualità dei sistemi urbani", significa partire dalla conoscenza degli aspetti indiretti come i tempi, le funzioni e gli spazi della città, intesa come luogo dove si coagulano le esigenze della gente che della città fanno il loro "spazio" di vita. Sempre di più i cittadini trasferiscono la residenza fuori dalla propria città (spesso sempre più lontano) alla ricerca di una vivibilità che la città, nel suo complesso, non garantisce più. Città in cui lo spostamento è divenuto impossibile e nella quale ritrovare "se stessi e gli altri" è inimmaginabile. "Il progresso" ha imposto ritmi di lavoro e "organizzazione" della nostra vita che, anche se ha "organizzato" i luoghi di lavoro in aree apposite e attrezzate (con strumenti pianificatori legittimi), ha creato disagio e "caos" nella vita quotidiana. La città, e il territorio, costituiscono per l'economia allo stesso tempo un vincolo e una risorsa (o, se si vuole, una risorsa limitata) un vincolo perché ogni trasformazione economica, anche la più innovativa in sé, non può prescindere dai limiti di compatibilità, razionalmente assunti, dell'ambiente naturale e del territorio antropizzato; una risorsa poiché la città e il territorio trasformato dal lavoro dell'uomo sono pur sempre il più consistente capitale fisso di una comunità, risultato di un'accumulazione che si è protratta per secoli.

Proprio per questo occorre anche misurare tutti gli aspetti che questa realtà impone alla città, al territorio e alle persone attraverso un sereno, serio e asettico bilancio: questo significa guardare alla città in maniera diversa. Il Piano Regolatore altro non è se non un bilancio tra l'offerta e la domanda di spazi dove l'*offerta* è fornita dalla disponibilità delle unità di spazio (zone, lotti, edifici, ecc.) a essere trasformati per essere adibiti a vari tipi di utilizzazioni e la *domanda* è costituita dalle diverse esigenze espresse dalla società che richiedono, per la loro soddisfazione, unità di spazio idoneamente attrezzate.

Un bilancio è opportuno, allora, per capire se oneri e costi che il cittadino (e la società) sopporta sono commisurabili ai vantaggi che riceve e se, e in che misura, le strutture pubbliche sono in grado di rispondere alle esigenze che la collettività richiede in cui il rapporto costi-benefici sia almeno paritetico. La valutazione dei costi della città è ancora oggi fatta quasi esclusivamente sulla base dei **costi di impianto**. Questo vale sia per le opere pubbliche (per il modo in cui vengono congeniali i bilanci comunali) sia per gli interventi dei privati che, in base alle convenzioni, costruiscono le opere di urbanizzazione per poi cederle in gestione e manutenzione all'Amministrazione comunale. Ma non parliamo o quantifichiamo i "**costi indiretti**"; questi sono il frutto di analisi che nessuno compie perché fuori dalla logica di fare urbanistica. Se fosse possibile quantificare nei PRG l'incidenza dei "costi indiretti", forse riusciremmo a decidere, in maniera più serena, per una infrastruttura rispetto a un'altra.

È indubbio che l'elevato numero di incidenti in un incrocio rileva immediatamente la necessità di intervenire sull'incrocio stesso in modo da privilegiarne la sicurezza e diminuirne i costi (indotti, dal momento che la città interviene con mezzi di soccorso - senza contare i singoli costi privati - ed eventuali opere di ripristino).

Su questi costi, sulla loro incidenza sul reddito prodotto, è necessario compiere valutazioni più attente in modo che le scelte che si vanno a compiere su:

forma della città/densità edilizia/tipologia/ qualità-quantità di collegamenti e impianti

non rispondano solo a criteri funzionali ed estetici, ma tengano conto anche di un preciso riscontro economico/sociale

#### ESEMPI DI COSTI INDIRETTI

Si tratta di "oggetti" che quotidianamente tutti noi incontriamo ma del cui costo indiretto non ci accorgiamo perché riteniamo non quantificabile. In realtà ogni minuto "perso" in prossimità di queste infrastrutture, ha un preciso costo indiretto che noi stessi, e di riflesso la collettività, paghiamo a scapito anche del nostro tempo libero. Negli esempi che seguono sono stati indicati i minuti ipotetici di fermata, il costo conseguente calcolato in base a una retribuzione media di £./ora 30.000 e il numero di persone che contemporaneamente presenti.

### **Semaforo**

COSTO DI 1 FERMATA PER LANTERNA SEMAFORICA

3 min. x 500 £/min. x 30 per. = 45.000 £/semaforo

COSTO ANNUO DI 1 FERMATA PER SEMAFORO

45.000 x 160 volte x 280 gg. = 2.016.000.000

### **Passaggio a livello**

COSTO DI 1 FERMATA PER PASS. A LIVELLO

7 min. x 500 £/min. x 140 per. = 490.000 £/pass. a livello

COSTO DI UN PASSAGGIO A LIVELLO/GIORNO

49.000 x 10 chiusure/giorno = 4.900.000

COSTO ANNUO PER UN PASSAGGIO A LIVELLO

4.900.000 x 280 gg. = 1.372.000.000

Se queste sono le considerazioni e le conclusioni a cui si giunge, allora si tratta di verificare in che maniera, con quali mezzi e con quali strumenti un Ente pubblico può rispondere alle esigenze del cittadino in maniera (in modo) che questo possa disporre del proprio tempo nel miglior modo possibile. Non possiamo continuare a subire code interminabili per un certificato o perdere un'intera mattinata del nostro lavoro perché uffici, anche dello stesso ente, hanno orari diversi di ricevimento del pubblico.

### **CERCARE NUOVE RISPOSTE ALLE ESIGENZE DEI CITTADINI**

Esperienze felici dimostrano che è possibile dare risposte ai cittadini con costi relativi e irrisori sia per l'utente che per l'ente ma, per questo, è necessario che esistano strutture pubbliche efficienti e capaci di tradurre in procedure corrette le risposte alle esigenze del cittadino anche attraverso forme fantasiose e originali o, addirittura "copiando" quelle esperienze positive già compiute da altre realtà (per esempio: l'invio dei certificati ai residenti con semplice telefonata, il rilascio dei certificati 24 ore su 24, l'informazione inviata a casa sull'imminente scadenza della propria carta d'identità, ecc.)

In questo contesto, e con questi obiettivi, si deve affermare la consapevolezza che il disegno della città, e la sua immagine, costituiscono un valore di dignità non inferiore alla funzionalità e alla speditezza dell'attuazione; il "futuro" dovrà *gestire la complessità*, dal momento che nella città si svolgono operazioni e azioni sempre più complesse e articolate e sempre più modificabili in tempi ristretti e accelerati, per cui la sistemazione degli spazi pubblici, la manutenzione di vie e piazze, gli spazi elementari di verde e gli arredi stradali devono essere considerati e trattati con grande attenzione per la loro qualità e completezza, con la consapevolezza della grande importanza che hanno nella percezione della città e nella qualità della vita.

### **UTILIZZARE LA REALTÀ VIRTUALE**

È su questa scala che si può produrre con i servizi e il terziario strategico, l'elevamento della ricerca e delle risposte tecnologiche, la creazione di più efficienti reti di mobilità, di trasporto e comunicazione, e fornire alla collettività la risposta alle *realità virtuali* esistenti nel tessuto urbano. La "realtà virtuale" deve essere intesa come lo strumento già oggi in possesso della pubblica amministrazione. La creazione di un'automazione diffusa delle informazioni della "città digitale" attraverso il prodotto informatico può assicurare un agevole accesso alla totalità delle informazioni che sono contenute su una qualsiasi porzione del territorio cittadino; dalle informazioni sugli spettacoli, ai luoghi di ritrovo dei giovani, ai ristoranti tipici, alle mostre in corso o a quelle programmate, ai libri più letti durante la settimana, alle farmacie aperte o ai pronto soccorso più vicini, ai numeri utili, agli angoli sconosciuti o a quei particolari architettonici esistenti nella città, e mai osservati, fino agli orari dei treni o dei mezzi pubblici, con i relativi percorsi o ancora al rilascio di particolari certificazioni.

In questa logica non è più il cittadino che va al Comune ma è il Comune che si protende verso il cittadino nella consapevolezza che la "funzione pubblica" è quella di dare risposte in tempo reale alle mutevoli esigenze della collettività prima che queste siano chiaramente manifestate. (Moreno Daini)

## • *Un ascolto reale ai bisogni della vita quotidiana*

Vorrei riproporre alcune riflessioni a partire dalla tensione positiva che è necessario porre - e mantenere - tra tempi, spazi di vita e relazioni dei soggetti tra loro.

Spesso nell'azione di governo degli Enti locali sopravanza l'assuefazione a fare i conti soprattutto con i soggetti forti o più contrattuali; avviene che la cura del consenso della fase di impostazione programmatica non solo si arena per le difficoltà di realizzazione degli obiettivi, ma scade in disattenzione verso la ricerca di consolidamento delle forme di partecipazione innovativa della comunità locale alla soluzione dei propri problemi; questo dovrebbe diventare invece vero e proprio metodo di governo, dando a cittadine e cittadini la percezione, nella loro vita quotidiana, di un ascolto reale e di un'attenzione permanente ai loro bisogni.

Quali i punti al nostro attivo per azioni di governo?

Le leggi regionali - con la ricerca di un intreccio sempre più forte tra governo del territorio e politiche dei tempi, con la recente legge 38/98 - possono incentivare ed accompagnare azioni di governo coerenti, ma il problema delle priorità e delle cogenze si risolve solo se viene fatto valere il vincolo di una scelta politica condivisa per offrire insieme nuova qualità nel governo e nella vita di relazione dei diversi soggetti nelle nostre città.

Alcuni esempi disparati, ma significativi: dalla cosiddetta giornata del cittadino, in cui tutti gli uffici siano aperti contemporaneamente (Comune, ASL, Banche, Questure, Prefettura ecc.) ad altre iniziative che invece facilitino il minor movimento possibile di cittadine/i da uno sportello all'altro, attraverso una rapida attuazione delle autocertificazioni, nonché di tutti i percorsi di più facile accessibilità previste dalla Bassanini (oltre alla rete di Quartieri ed Uffici di relazioni con il pubblico, penso anche a risolvere questioni semplici ma simboliche, come l'anagrafe nel punto nascita - leggi ospedale (perché veri e propri punti nascita attenti alla fisiologia e alla relazione madre/bambino/e sono da creare, ad esempio nell'area fiorentina, dopo la chiusura del S. Antonino di Fiesole) per le madri - sposate, conviventi o single senza alcuna discriminazione - rendendo anche più spedita alle donne immigrate - con l'aiuto di mediatrici culturali - l'attribuzione a figli/e dei nomi da loro desiderati).

Altro esempio: i trasporti pubblici vanno considerati anche nella loro valenza di spesa sociale. Non si può solo fare i conti con le contabilità finanziarie, ma bisogna dare avvio concreto a sperimentazioni che facilitino l'accessibilità nelle ore serali e notturne fra centro e periferia, ecc., a campagne di sostegno dell'uso del mezzo pubblico - oltre le esperienze già rivolte alle scuole - cosicché, ad esempio, vi sia convenienza ad usarlo - come ora non avviene - nell'intera città metropolitana di Firenze.

E ancora: poiché resta invisibile e implicito (ma non certo immateriale) il lavoro e il tempo di cura in massima parte svolto dalle donne, sui servizi innovativi alla persona è necessario operare per creare nuovo lavoro da parte di donne, di giovani; occorre distinguere bene fra il sostegno a far vivere liberamente la capacità associativa e di scambio fra i/le singole/e cittadine/e - ad esempio, le banche del tempo - e la costituzione di risposte più flessibili e personalizzate, sia nei servizi pubblici già esistenti, sia dando vita a nuove esperienze, che sviluppino competenze e professionalità, nuovi lavori, cooperative e microimprese.

Infine mi piacerebbe che dopo questa giornata ci ritrovassimo ancora donne e uomini, in un luogo comune ed in uno spazio aperto, con tempi più liberi da scalette prefissate, per confrontarci periodicamente sull'uso dello spazio e del tempo, ragionando ed entrando nel merito di proposte concrete, sulle quali misurare le nostre priorità politiche.

*(Mara Baronti)*