

# Perché viviamo male nelle nostre città.

## I modelli formali non servono

Prosegue la nostra inchiesta sulle città italiane. I due precedenti colloqui, il primo con Carlo Aymonino e il secondo con Ludovico Quaroni, sono apparsi rispettivamente in *Rinascita*, numeri 11 e 12 del 15 e 22 marzo. Seguiranno i colloqui con Edoardo Detti, Giancarlo De Carlo, Carlo Melograni e altri urbanisti.

**Rinascita:** Parliamo con il professor Giovanni Astengo, ordinario di progettazione urbanistica del corso di laurea di urbanistica dell'Istituto universitario di architettura di Venezia. Il professor Astengo, tra l'altro, è autore del piano regolatore di Bergamo. Anche a lui rivolgiamo, per prima, una domanda concernente le città di oggi, la funzione dell'urbanistica e il ruolo dell'urbanista. Professor Astengo, abbiamo assistito in questi ultimi anni a profondi mutamenti delle città italiane. Sono cresciute a dismisura le periferie, i vecchi centri sono diventati parcheggi di automobili, si è assistito a un rinnovato urbanesimo che ha portato all'aumento delle popolazioni delle grandi città, e via di seguito. Secondo lei, quali sono le cause di questi mutamenti?

**Astengo:** Vorrei rispondere nella duplice veste di docente e di consigliere comunale del gruppo socialista di Torino: dico questo perché ritengo l'urbanistica inscindibile dalla politica attiva. Come studioso e come docente mi sento impegnato a rendere scientifico un discorso che è, prima di tutto, politico. E ciò valga come premessa al giudizio negativo, ovvio e scontato, sulle modalità con cui è avvenuta la crescita urbana nel nostro paese, in questi ultimi venticinque-trent'anni, giudizio che coinvolge necessariamente non soltanto la crescita delle città ma la stessa politica generale del nostro paese.

I grandi spostamenti delle popolazioni a basso reddito da zone che non offrivamo prospettive di sviluppo - e non le offrivamo proprio perché è mancata una politica operante di apertura su nuove e diverse prospettive - verso i centri di maggiore dinamica, hanno caratterizzato quantitativamente e qualitativamente il processo di trasformazione del paese. Ma ancor più significativo è il fatto che tanto i massicci spostamenti di popolazione che la costruzione di decine di milioni di nuovi vani sono avvenuti al di fuori di qualsiasi piano. Di fronte a questo profondo processo di trasformazione nulla di concreto si è fatto: i vari piani regolatori di città hanno coinciso di volta in volta con blandi tentativi di razionalizzazione del processo, ma molto più spesso altro non sono stati che la presa d'atto e la legittimazione di quanto stava accadendo.

Questa politica di accettazione ha coinvolto tutte le amministrazioni. Neppure i partiti di opposizione sono riusciti negli anni della crescita impetuosa a formulare proposte puntuali che consentissero, non dico di poter ideare dei rovesciamenti di sviluppo ma, per lo meno, di fornire l'indicazione tattica di cose concrete da rivendicare. Solo le recenti lotte sindacali e dei comitati di quartiere hanno puntato al diritto del cittadino per una quota di servizi tale da consentire una civile vita di relazioni sociali e di attività culturali e ricreative. Ma intanto sono passati venticinque anni, e molte battaglie sono state combattute perse nel tentativo di rovesciare la situazione di lassismo e di assenza di programmazione; ma sostanzialmente è prevalsa la politica della maggioranza che ha avuto la responsabilità dello sviluppo del paese. Possiamo oggi rimproverarci, retrospettivamente, di non essere riusciti a contrapporre per tempo le richieste estremamente precise e specifiche. Così abbiamo sbagliato, in tutto, come politici, come amministratori comunali, come urbanisti. Forse ciò dipende dal fatto che abbiamo condotto delle battaglie a carattere troppo generale. Abbiamo puntato sull'esperto generalizzato, sul rovesciamento di tendenza, sulla

pianificazione del territorio, su temi giusti in sé, ma troppo vasti, che richiedevano una effettiva svolta politica, invece di concentrare inizialmente gli sforzi sulla battaglia per i servizi sociali e per il controllo degli insediamenti produttivi. Sono infatti questi, oggi, i due punti fondamentali di qualsiasi politica urbanistica. Dei due, il primo è ormai di dominio generale, mentre la necessità di un controllo degli insediamenti produttivi non è ancora sufficientemente chiara: eppure essa è decisiva perché da essa dipende la loro localizzazione territoriale, la loro distribuzione tra Nord e Sud, la loro distribuzione in rapporto alle grandi città, dentro e fuori delle città e delle campagne. Ancor oggi sfugge agli uomini di governo, al Parlamento, ai partiti e agli amministratori comunali la consapevolezza che ogni localizzazione di impianto produttivo trascina immediatamente come conseguenza l'urbanizzazione, con costi di infrastrutturazione e di servizi, e che questo processo di urbanizzazione è l'elemento determinante e motore della trasformazione del territorio e delle città.

Le grandi città sono in condizioni di congestione perché gli insediamenti produttivi sono distribuiti dentro ed attorno ad esse secondo scelte casuali, spesso dovute ad operazioni bassamente speculative, legate ad iniziative di lottizzazione e all'accensione di mutui e dicrediti bancari. In complesso, le singole iniziative dei singoli operatori industriali, grandi e piccoli, hanno determinato lo sconvolgimento generale del nostro territorio. Questa è, secondo me, la causa fondamentale del degrado territoriale ed urbano, che tutti lamentiamo associata all'assenza di una adeguata dotazione di quei servizi che oggi sono considerati da tutti come un diritto.

**Rinascita:** Così lei ha risposto alla mia domanda sulle cause del disordine delle città e del disagio ce ognuno di noi prova oggi vivendoci. E immediatamente mi viene da chiederle come dovrebbe essere, allora, questa città. Non le chiedo un modello, ma qualche indicazione parziale.

**Astengo:** Negli anni in cui questo movimento sul territorio non si presentava ancora in forme tumultuose, parlo degli inizi degli anni cinquanta, noi urbanisti abbiamo ritenuto sufficiente proporre la costruzione di elementi aggiuntivi alle città esistenti, che fossero in sé conclusi e rispondenti a una vita civile. A abbiamo sbagliato perché ci siamo basati soltanto sulla tipologia residenziale, sul modo di aggregare le abitazioni con il verde e con alcuni servizi: ci siamo così limitati solo ad aspetti di carattere compositivo spaziale eludendo il problema di fondo, che era quello della pianificazione del territorio in tutte le sue componenti ed in particolare della programmazione e distribuzione spaziale degli insediamenti industriali. Ce ne siamo resi conto successivamente, quando le varie esperienze degli studi di pianificazione territoriale si sono rivelati privi di consistenza perché non avevano alcuna capacità di influire sul processo decisionale e tanto meno sulla localizzazione degli impianti produttivi. Non è dunque un modello formale che possa interessare. Tra l'altro, i modelli formali non servono più perché, in questo scompiglio generale, in questa tumultuosa crescita, non ha più nessuna influenza l'aggiunta di un pezzo perfetto che ricalchi stupendi modelli che vengono da altre civiltà.

**Rinascita:** Da quello che ha detto fino a questo momento viene fuori un'esplicita autocritica della funzione dell'urbanistica e del ruolo dello urbanista. Perciò vorrei chiedere a lei che insegna urbanistica, quale debba essere il ruolo dell'urbanista, quale debba essere la funzione della urbanistica e infine quale debba essere il rapporto tra urbanistica e potere pubblico.

**Astengo:** Non saprei definire esattamente questo ruolo perché non penso che la formula del professionista sia una buona formula. Penso che i ruoli si trovino soltanto partecipando attivamente alla vita politica e gestionale, il che può avvenire in vari modi, o sedendo tra i banchi di un consiglio comunale o regionale, assumendosi quindi la responsabilità di fare proposte, o esercitando le funzioni di responsabile di un ufficio urbanistico comunale o regionale, oppure anche in veste di consulenti di un'amministrazione pubblica. In ogni caso bisogna avere la consapevolezza di partecipare alla creazione della vita politica con una partecipazione attiva.

Senonché la partecipazione attiva richiede anche il momento dello studio, il momento scientifico, il momento della verifica. E in questo campo siamo oggi fortemente carenti. Oggi il bisogno di partecipazione politica è certamente acquisito, ma, ad esempio, non è ancora altrettanto chiaro il bisogno di essere funzionari in modo

nuovo. Nel nostro paese manca infatti una «classe» di funzionari preparati, battaglieri, consapevoli della forza che ha il funzionario pubblico in campo urbanistico.

**Rinascita:** Scusi l'interruzione: che cosa intende precisamente per funzionario?

**Astengo:** I dirigenti degli uffici tecnici, degli uffici urbanistici dei Comuni, delle Province, delle Regioni. Ve ne sono di ammirevoli che tirano il carro, ma in generale il disimpegno è purtroppo assai grave. C'è poi un altro aspetto, ancora più grave. Nessuno, né il Parlamento, né la legge, ha mai riconosciuto che occorre un adeguamento delle strutture dei servizi urbanistici delle città, un adeguamento numerico ai bisogni attuali. Pensi all'impossibilità di assumere personale, allo stato di inferiorità in cui si trovano i tecnici rispetto agli amministrativi. La situazione in questo campo è favolosamente arcaica. Permetta un episodio della mia esperienza di assessore a Torino nel '67. Appena eletto chiesi l'elenco dei funzionari. In una città come Torino, un milione e duecentomila abitanti, il personale di servizio era di trenta unità tra ingegneri, architetti, geometri, disegnatori, dattilografe ed uscieri: trenta persone, di cui dieci tra laureati e diplomati. Questa era la dimensione degli uffici urbanistici e della viabilità del comune di Torino. E non creda sia stata molto modificata nonostante tutti gli sforzi compiuti. Insomma, c'è una sorta di sottosviluppo in una branca dell'amministrazione pubblica, ed è un sottosviluppo che si paga con un vuoto di proposte all'interno delle amministrazioni.

**Rinascita:** Dunque il rapporto tra urbanistica e potere pubblico è per lo meno insufficiente.

**Astengo:** È insufficiente perché nell'amministrazione pubblica manca la colonna dei funzionari urbanisti. È una mancanza che ci pone in una posizione arcaica rispetto ai paesi del mondo occidentale e rispetto ad alcuni paesi socialisti, come per esempio, la Jugoslavia e la Polonia. Siamo incomparabilmente deficitari, siamo a un livello di sottosviluppo pari a quello dei paesi che si sono affacciati molto tardi a questi problemi. Quindi, quando lei mi chiede quale possa essere il ruolo degli urbanisti, io le rispondo che gli urbanisti possono inserirsi nel potere pubblico tanto come amministratori, e cioè come sindaci, assessori, o consiglieri, quanto come consulenti dell'amministrazione pubblica, quanto come funzionari, contribuendo, in ognuno di questi ruoli, con un apporto diretto e operativo alla soluzione dei problemi urbanistici. Ma c'è un ultimo aspetto altrettanto sottosviluppato ed è quello della ricerca scientifica. Da noi manca la ricerca scientifica nel campo urbanistico. Manca perché, salvo i pochi finanziamenti dati dal Cnr col contagocce, non c'è altro. Manca quasi totalmente il riconoscimento che la ricerca urbanistica è una ricerca scientifica che ha bisogno di fondi, che ha bisogno di personale, e che deve pur essere fatta in qualche posto. Ma dove, se mancano gli istituti di ricerca urbanistica? Non certo nell'università. Sa qual è la nostra situazione, qui a Venezia? Abbiamo cinquemila studenti e centoventi milioni di contributo statale l'anno. A conti fatti siamo riusciti a destinare in tutto 7 milioni per le ricerche, cioè 1.400 lire a studente. Amministratori preparati, funzionari preparati e, in numero adeguato, laboratori di ricerca scientifica, sono le tre condizioni che a mio avviso potrebbero portare molto avanti il discorso. In quel quadro il consulente urbanista potrà essere colui che ha fatto ricerche e ne verifica i risultati nel concreto, che estrae dalla realtà casi non facilmente risolvibili, e nell'ambito dei laboratori prepara verifiche con metodologie adeguate. Senza queste tre condizioni a mio avviso non si fa nulla di concreto. Così come, d'altra parte, non si può fare urbanistica se non c'è un'amministrazione pubblica che voglia fare urbanistica, avendo esplicitamente operato le sue scelte politiche. Si tenga presente che le amministrazioni hanno delle possibilità rilevanti, anche se le leggi sono quelle che sono, anche se il contesto generale è quello che è, anche se le scelte politiche dominanti ritengono ancora prioritario il profitto privato e non l'interesse sociale. Nonostante tutto questo, la possibilità di fare qualche cosa c'è, perché, in definitiva, le scelte di uso del suolo dipendono dalle amministrazioni comunali. Qualche esempio. Le città che hanno avuto una crescita tumultuosa, hanno oggi un problema fondamentale, che è quello di soddisfare obblighi contratti e non assolti: parlo della dotazione di servizi. A Torino, una lunga crisi ha avuto come nodo centrale il problema dei servizi, finché si è determinato un orientamento largamente favorevole al blocco delle licenze edilizie sia pure in via temporanea, ed alla ricerca

delle aree libere per la ristrutturazione dei servizi. Credo che questo sia un risultato estremamente positivo. Lo stesso sta avvenendo in altre città. In questo momento, bisogna cioè avere il coraggio di azzerare la situazione di crescita e di inserire in questa crescita tumultuosa quei servizi che non sono stati forniti, nella quantità e nella localizzazione che sarà possibile, utilizzando ormai le briciole di quel che è stato il lautissimo pasto consumato nell'espansione disordinata. Azzerato lo sviluppo si potrà ripartire in modo diverso, se si avrà il coraggio di fare un salto concettuale e politico. È quello che tentiamo di fare a Torino con la pianificazione dell'area metropolitana. Pianificazione che non può essere una scelta politica e che, come tale, richiede un corrispondente organo politico, che oggi manca nel quadro istituzionale. Si apre così il discorso della ristrutturazione delle amministrazioni locali che, a livello di aggregato metropolitano, non hanno il loro portavoce. Si pone così il grosso problema della invenzione e creazione di centri decisionali e di gestione a un livello metropolitano, capaci di controllare lo stato attuale e la rimessa in moto di un diverso processo di sviluppo. È un enorme problema che abbiamo appena sfiorato. Ma direi che non si può pensare a un modello di sviluppo, se non attraverso nuove strutture amministrative.

**Rinascita:** Fino a questo momento siamo rimasti, per dir così, dentro le mura, o quasi. Vorrei chiederle qual è la sua opinione su un problema di cui si parla molto, il rapporto tra la città e la campagna.

**Astengo:** La campagna è scomparsa, si tratta di ricostruire la campagna. È questo che voleva dire?

**Rinascita:** Alcuni lo dicono.

**Astengo:** Potrebbe essere molto meritoria una seria iniziativa intesa a ricostruire la campagna. Intorno alle grandi città l'antico rapporto città-campagna. C'è soltanto un *continuum* malamente urbanizzato che comprende delle sacche di sopravvivenza di attività agricole, dalle quali i giovani scappano a grande velocità. In queste vaste aree il problema è quello di riorganizzare, direi riurbanizzare il paese. Si tratta di un discorso unitario di riorganizzazione territoriale che in Italia risulta sicuramente carente. In questo campo, noi urbanisti siamo stati a lungo esclusi. Le faccio un esempio. Quando ebbi a redigere i piani regolatori di Assisi e di Gubbio, tentai ingenuamente di inserire interventi di riordino agricolo, con operazioni di rimboschimento, con la previsione di laghi collinari per l'irrigazione e via di seguito. Ebbene, tutte queste parti furono stralciate dai piani in sede di approvazione. Ciò dimostra quanto profonda fosse la separazione tra i problemi dell'urbanistica, intesa allora essenzialmente come edilizia, e i problemi del territorio che erano lasciati alla competenza di non si sa chi. Si tratta oggi di recuperare alla pianificazione anche l'intervento agricolo. Questo è certamente un grosso discorso. Se lei mi chiede qual è la mia opinione, le rispondo che siamo totalmente impreparati e dobbiamo riprenderlo interamente, abbandonando tutti i ricordi della riforma agraria, e cercando di ripartire da zero. Allora sì, si apre un campo enorme in cui devono essere compiuti grossi sforzi e in cui l'urbanistica può far sentire la sua voce, insieme con l'ecologia, insieme con una agronomia impostata in termini moderni. Perché se il paese aveva fatto la scelta di essere esclusivamente industriale può ancora scegliere di essere anche in parte, agricolo.

**Rinascita:** Lei, a Venezia, è direttore del corso di laurea di urbanistica. Ho visto arrivando una grande quantità di giovani. Lei ha fatto anche delle cifre, ha parlato di migliaia di giovani.

**Astengo:** Per l'esattezza cinquemilacinquanta.

**Rinascita:** I giovani in questi ultimi anni hanno dimostrato di avere una certa fame di ricerca scientifica. Ritiene che tutti i problemi che lei ha esposto possano essere oltre che dibattuti, in parte avviati a soluzioni all'interno dell'università. Sul piano, naturalmente, della elaborazione scientifica.

**Astengo:** È quello che ci proponiamo, ma tra il proponimento e l'attuazione passano

tante cose, tra cui i finanziamenti di cui ho detto. Tuttavia ci proponiamo precisamente di conseguire gli obiettivi cui lei si riferisce. Il corso di laurea da me diretto si propone di formare un esperto completo nel campo dell'urbanistica. A questo discorso non sono però estranei gli studenti del corso di laurea in architettura che hanno pure una preparazione nel campo dell'urbanistica. Comune desiderio è quello di occuparsi di problemi reali posti dalla società, sia pure da punti di vista che possono anche essere divergenti. Comune il bisogno di essere in contatto con il reale, con le lotte che si stanno conducendo nelle fabbriche e nei quartieri. Nostro compito specifico è quello di rendere specifici le analisi e gli studi; compito, che potrà essere assolto nella misura in cui ci sarà consentito di fare ancora della ricerca nell'ambito dell'università, cioè nella misura in cui i nostri laboratori, che in gran parte sono allo stato di progetto e indicazione, saranno alimentati con mezzi adeguati.

Nel frattempo stiamo avviando parecchi seminari sui problemi e i processi di urbanizzazione e di pianificazione nel territorio di Venezia, Padova, Treviso e sui problemi della legge speciale per Venezia.

**Rinascita:** Quindi il discorso torna ancora una volta sulla necessità e l'urgenza di riformare l'università.

**Astengo:** Soprattutto di diffondere una maggiore consapevolezza sull'utilità che l'università può avere per le stesse amministrazioni. Tutto è collegato: la carenza di funzionari preparati di cui si parlava, la scarsa considerazione in cui sono tenuti, lo scarso impiego di mezzi che le stesse amministrazioni comunali hanno a disposizione per quanto concerne la soluzione dei problemi urbanistici, la scarsa quantità di mezzi forniti all'università.

Bisogna che non solo il ministero, lo Stato, questa entità lontana, ma anche i Comuni, gli amministratori provinciali, le Regioni, i sindacati offrano mezzi, e le popolazioni chiedano all'università, attraverso i comitati di quartiere, i sindacati, le organizzazioni dei vari partiti di intervenire: e allora, in qualche modo, ci sarà un avvicinamento, e i mezzi, per i quali non si chiedono cifre favolose, ma abbastanza modeste, anche se indispensabili, potranno essere trovati. Il nostro sforzo è questo, di avvicinamento delle parti, e a questo stiamo lavorando. Direi che c'è unità di intenti in questo senso. Anche se in un apparente stato di ebollizione. Non dimentichiamoci mai che l'università è un luogo in cui si scontrano tutte le tendenze, e tutte le impostazioni ideologiche e, conseguentemente, tutte le tecniche: è giusto quindi, anzi necessario, che l'università continui ad essere un vivo luogo di scontro, perché solo uno stato di tensione sollecita idee e proposte.

Ma con un augurio: che questo scontro non si esaurisca in una battaglia puramente verbale, ma sia uno scontro sui fatti, sulle cose concrete, con le relative verifiche. Si tratta cioè di contrapporre una soluzione verificata a un'altra, anch'essa verificata, e di vedere poi qual è tra queste due quella che ha la maggiore utilità sociale. In base a questa maggiore utilità può essere trovata la soluzione migliore. Con questa produttiva attività di ricerca, l'università potrà così ritrovare la sua giusta collocazione e diventare, come ci auguriamo, elemento propulsivo per una nuova società civile.

