

Città in trasformazione

L'esplosione urbana di Madrid

a cura di

Antonio Acierno e Angelino Mazza



Collana di Studi Urbanistici diretta da Mario Coletta

1



CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA

L.U.P.T.

LABORATORIO DI URBANISTICA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"

I curatori

L'opera è stata curata nel suo complesso da Antonio Acierno e Angelino Mazza.

Le traduzioni dallo spagnolo dei capitoli 2, 4 e 5 sono di Antonio Acierno.

Le traduzioni dallo spagnolo dei capitoli 3, 6, 7 e 8 sono di Angelino Mazza.

La revisione dei testi e l'impaginazione grafica sono state redatte da Antonio Acierno.

Città in trasformazione

L'esplosione urbana di Madrid

a cura di

Antonio Acierno e Angelino Mazza



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1737-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: aprile 2008

Indice

1. Introduzione. Città in trasformazione: il modello di Madrid.	9
di <i>Antonio Acierno</i>	
1.1. Introduzione	9
1.2. I caratteri dell'espansione recente di Madrid	12
1.3. Frammentazione e privatizzazione nei nuovi insediamenti residenziali	20
1.4. Il supporto legislativo al modello di crescita	24
1.5. L'insostenibilità del modello di sviluppo	28
1.6. L'inadeguatezza degli strumenti pianificatori attuali	32
1.7. Il nuovo modello di crescita della città contemporanea. Riflessioni sul caso madrilen	34
 2. Madrid città unica: dinamismo economico ed esplosione urbana nella regione di Madrid.	 39
di <i>Edoardo de Santiago Rodríguez</i>	
2.1. Il dinamismo economico della regione di Madrid	39
2.2. Le recenti grandi trasformazioni nella regione di Madrid	43
2.2.1. Le grandi trasformazioni. La nuova geografia delle attività produttive	43
2.2.2. Le grandi trasformazioni. La diffusione del sistema reticolare	55
2.2.3. Le grandi trasformazioni. Il boom immobiliare	64
2.3. L'esplosione urbana	75
2.3.1. L'insostenibilità dell'esplosione urbana madrilen	80
2.3.1.1. Il consumo di suolo	80
2.3.1.2. Lo sperpero immobiliare	81
2.3.1.3. Il sovradimensionamento del settore immobiliare	81
2.3.1.4. L'esplosione della mobilità	82
2.3.1.5. Gli squilibri tra popolazione ed occupazione	83
2.3.2. Sui modelli urbanistici madrileni	83
2.3.3. Conclusioni: Madrid come "città unica"	88
 3. Morfologie e caratteristiche delle nuove periferie. Nuovi paesaggi residenziali nella regione urbana di Madrid	 91
di <i>Ramón López de Lucio</i>	
3.1. I nuovi ambiti residenziali delle nostre periferie urbane	91
3.2. Localizzazione, carattere e forma di integrazione nel territorio	92
3.3. Iniziativa, dimensione, densità, localizzazione delle attività commerciali ed uso del suolo	95
3.4. Tracciati e composizione urbana	102
3.5. Il supporto all'edilizia residenziale	107

3.6.	La localizzazione delle attività: commercio e vitalità degli spazi urbani	114
3.7.	Conclusioni: dalla città al sobborgo “vernacolare”	117
4.	Un intervento alternativo in un’area di riabilitazione integrale a Madrid. Il quartiere di Lavapiés.	119
	di <i>Fernando Roch Peña</i>	
4.1.	Introduzione	119
4.2.	Alcune note sull’evoluzione del quartiere	123
4.3.	La proposta	132
5.	Il significato urbanistico della legislazione del suolo: verso un nuovo modello urbano ed una nuova visione della pianificazione	137
	di <i>Isabel González García e Agustín Hernández Aja</i>	
5.1.	Evoluzione della cornice legislativa urbanistica	138
5.1.1.	Il modello canonico: dalla Legge del Suolo del 1956 al Testo Rivisitato del 1992	139
5.1.2.	I primi passi verso la liberalizzazione. Il R.D. n. 5 del 7 giugno 1996, su Misure di Liberalizzazione in materia di Suolo e Ordini Professionali. La classificazione del suolo nella Legge n. 6 del 13 aprile 1998, sul Regime dei Suoli.	145
5.1.3.	Il passo seguente. La liberalizzazione del suolo nel R.D. n. 4 del 23 giugno 2000, su Misure Urgenti per la Liberalizzazione nel Settore Immobiliare e nei Trasporti	147
5.1.4.	La conferma ed il rafforzamento del nuovo modello nella Comunità di Madrid	148
5.1.5.	L’apparente correzione della Legge n. 10 del 20 maggio 2003, su Misure Urgenti di Liberalizzazione nel Settore Immobiliare e Trasporti	149
5.1.6.	Altre innovazioni legislative ed amministrative	150
5.1.7.	La nuova Legge del Suolo. Legge n. 8 del 28 maggio 2007	151
5.2.	Una considerazione finale: il futuro della pianificazione urbanistica	152
6.	Urbanizzazioni frammentate: alcune riflessioni sulla Comunità di Madrid	155
	di <i>José Fariña Tojo</i>	
6.1.	La relazione tra città e territorio	156
6.2.	Le aree naturali protette	158
6.3.	Le aree urbane storiche	159
6.4.	Il territorio delle aree “intermedie”	162
6.5.	Le nuove aree urbane delle periferie metropolitane frammentate	162
6.6.	La natura nelle aree intermedie frammentate	164
6.7.	Conclusioni	165

7. Urbanistica bioclimatica. Il regolamento di Tres Cantos	169
di <i>Ester Higuera García</i>	
7.1. Introduzione	169
7.2. Il regolamento ambientale, la metodologia e le norme bioclimatiche di Tres Cantos	169
7.2.1. Che cos'è un regolamento ambientale o bioclimatico?	169
7.2.2. Processo di esecuzione delle norme ambientali	171
7.2.3. Alcune esperienze di applicazione di Regolamenti Ambientali	172
7.2.4. Caratteristiche e struttura del Regolamento Bioclimatico di Tres Cantos	173
7.2.5. Principali contributi del regolamento Bioclimatico di Tres Cantos	174
8. La pianificazione strategica di fronte alla crisi della città contemporanea	183
di <i>José Miguel Fernández Güell</i>	
8.1. Crisi e sfide della città contemporanea	183
8.1.1. Evoluzione storica della pianificazione urbana	183
8.1.2. Fattori interni che alimentano la crisi della pianificazione urbana	186
8.1.3. Fattori esterni che influenzano la pianificazione urbana	188
8.1.4. Sfide e strategie decisive	190
8.2. Caratterizzazione della pianificazione strategica delle città	193
8.3. Vitalità, limiti e futuro della pianificazione strategica	201
9. Paure urbane e domanda di sicurezza. Note sulla sicurezza urbana nel Distretto di Carabanchel	207
di <i>Angelino Mazza</i>	
9.1. Contesto ed emergenze nel Distretto di Carabanchel di Madrid	210
9.2. Carabanchel come <i>luogo</i> per le sue vivibilità	211
9.3. L'amministrazione come pensa di intervenire	213
9.4. Insicurezze vitali in un mondo ipercompetitivo	215
9.5. Conclusioni	219
10. Napoli e Madrid. Tra la storia della città e la storia dell'urbanistica	223
di <i>Mario Coletta</i>	
10.1. Profilo storico ed urbanistico di Madrid	225
10.2. Profilo storico ed urbanistico di Napoli	235
10.3. Note conclusive	255
11. Le politiche abitative pubbliche in Spagna	259
di <i>Teresa Boccia</i>	
11.1. Premessa	259
11.2. Il piano statale per l'edilizia abitativa 2005-2008	262
11.3. Il programma "Alloggi Universitari"	267

11.4.	Il reddito base di emancipazione	268
11.5.	I nodi problematici nelle recenti politiche pubbliche abitative	269
	Gli autori dei testi	271

INTRODUZIONE. CITTÀ IN TRASFORMAZIONE: IL MODELLO DI MADRID

Antonio Acierno

1.1 INTRODUZIONE

Le città hanno sempre rappresentato nella storia del territorio i centri di potere e controllo nello sviluppo economico e civile dei popoli. Oggi, all'inizio del XXI secolo, le città tornano con rinnovato vigore a svolgere questo ruolo in Europa come in altre regioni del mondo.

L'Unione Europea individua le città come principali nodi territoriali, dotate di risorse e capacità di innovazione, che devono farsi promotrici dello sviluppo attraverso la costituzione, con gli altri poli nazionali ed internazionali, di reti di collaborazione¹ utili a perseguire gli obiettivi della comunità. Allo stesso tempo le grandi aree metropolitane europee rappresentano anche i luoghi dove si concentrano i maggiori conflitti sociali, i processi di segregazione e le problematiche ambientali, che costituiscono altrettante questioni da affrontare.

La città di Madrid può annoverarsi a pieno titolo tra tali poli di sviluppo europeo e mondiale, soprattutto per quanto è avvenuto ed è ancora in corso in termini di crescita demografica, economica, infrastrutturale ed edilizia. Dall'entrata della Spagna nell'Unione Europea nel 1985, la capitale ha vissuto un boom economico straordinario², con una sola pausa tra il 1992 e il 1994 dovuta ad un contingente periodo di crisi. Negli ultimi quindici anni, pertanto, Madrid è cresciuta in termini vertiginosi ponendosi ai primi posti nel mondo.

Dal recente rapporto sulla situazione delle città europee (maggio 2007), prodotto dalla Commissione Europea sulle politiche regionali, emerge che Madrid è la città con maggior tasso

¹ Dagli atti di *Urban Futures 2.0, Urban governance and partnership*, Stoccolma, 3-5 maggio 2006

² Le conseguenze dello sviluppo economico sull'urbanizzazione del territorio spagnolo tra il 1987 e il 2000 sono evidenti nei 2402 kmq di suolo guadagnato all'antropizzazione (5 volte la media europea) con una crescita del 114% delle reti di trasporto, del 134% delle aree sportive, del 115% di nuove costruzioni e del 58% delle aree commerciali (cfr. Osservatorio della Sostenibilità in Spagna, *Cambio de ocupacion de suelo en España*, Fondazione Università di Alcalà, 2006)

di crescita demografica e soprattutto di età giovane³, rappresenta uno dei cinque più grandi mercati urbani del lavoro⁴ ed è classificata come “capitale consolidata”, ovvero posizionata al vertice delle gerarchie nazionali con una base economica diversificata ed una forte concentrazione di ricchezze.

Le trasformazioni avvenute negli ultimi dieci anni nella città sono, dando uno sguardo ai dati statistici, singolari e chiaramente visibili sul territorio, risultato anche di processi economici e finanziari che travalicano il confine nazionale: la popolazione è aumentata di 1 milione di abitanti (di cui 800.000 immigrati in prevalenza ecuadoriani, rumeni e marocchini), l'occupazione è aumentata del 74% nel settore edile, del 46% nelle attività logistiche, del 38% nel commercio e del 114% nel terziario; gli investimenti nelle reti di trasporto hanno prodotto 800 km di autostrade e strade (Madrid è la prima città al mondo per km di autostrade, superiore alla stessa Los Angeles che tuttavia sviluppa la propria rete su un territorio ben più vasto), nel trasporto pubblico sono stati realizzati più di 500 km di rete ferroviaria e 169 stazioni, 196 km di linea metropolitana e 153 stazioni, sono state costruite 600.000 nuove abitazioni in aree dove si è superata la stessa crescita demografica⁵. Nel 2006 il reddito medio per abitante si è attestato a 26.833 euro, la disoccupazione è al 6,98%, i laureati sono cresciuti raggiungendo oggi il 16,6% della popolazione⁶. L'aeroporto di Madrid, che diventerà a breve il terzo aeroporto di Europa dopo quelli di Londra e Parigi, rappresenta il 10% dell'economia della regione con circa 800.000 occupati. Per il futuro nei trasporti si prevede un tunnel ferroviario che unirà il nord e il sud della città, mentre la rete metropolitana continua a crescere a ritmi incalzanti, con particolare sviluppo nella zona sud.

Ciò nonostante, oggi si iniziano a cogliere i limiti di una tale accelerazione dello sviluppo: la rete stradale cresciuta a dismisura ha dato impulso all'uso dell'auto privata nelle corone periferiche metropolitane, con le relative conseguenze ambientali in termini di consumi energetici e di emissioni inquinanti; le abitazioni, che hanno prodotto 60.000 alloggi all'anno, propongono un modello che non appare sostenibile nel futuro, anche perché si sta affermando una tendenza al suburbio americano in controtendenza rispetto ad altri paesi, tra cui gli stessi USA, che stanno guardando invece proprio al modello tradizionale compatto latino per assicurare sostenibilità ambientale; nelle periferie metropolitane si sta affermando il modello residenziale estensivo (case unifamiliari con giardino) che amplifica l'uso dell'automobile poiché

³ La maggior concentrazione di giovani in Europa è nelle città di Madrid, Dublino e Londra.

⁴ Con Londra, Parigi, Berlino e Roma.

⁵ Le cifre della crescita sono descritte in dettaglio nel saggio di E. de Santiago.

⁶ Dal rapporto 2007 sulle città europee, consultabile sul sito dell'Eurostat.

le basse densità non rendono economicamente vantaggiosa la realizzazione di nuovi tronchi della metropolitana; la questione “immigrati” pone seri problemi per il futuro perché negli ultimi dieci anni sono giunte soprattutto giovani generazioni attive, con pochi bambini e anziani, ma nel prossimo futuro, quando le giovani generazioni nate in Spagna dovranno integrarsi con la popolazione spagnola, si corre il rischio di creare ghetti etnici e alimentare nuove tensioni sociali, così come già avvenuto in altre città europee.

Ancora, il problema della diffusione dei centri commerciali/svago che stanno rapidamente sostituendo la vitalità della città storica, caratterizzata dalla continuità tra spazio pubblico, piccolo commercio di prossimità, attività di ristorazione e svago. Oggi, molti centri commerciali ospitano sale da cinema, campi sportivi, bowling, ristoranti, addirittura campi da sci o piccole piste per auto da corsa, privatizzando lo spazio storicamente pubblico.

Altra questione è il ruolo assunto dell'architettura contemporanea, di grande successo negli ultimi anni in Spagna, che in molti casi vede un assoluto protagonismo degli architetti, delle “firme” internazionali e nazionali, che creano edifici più come monumenti isolati, contribuendo alla frammentazione dell'organismo urbano⁷.

Pertanto la crescita accelerata, che testimonia certamente una grande dinamicità resa possibile dalle forti caratteristiche di competitività della città, ha determinato nuove problematiche soprattutto per quanto riguarda la ricomposizione sociale e i processi di segregazione dello spazio unitamente alle emergenti istanze ambientali.

I contributi raccolti nel volume, formulati dal mondo accademico esperto della disciplina urbanistica⁸, offrono descrizioni e riflessioni sul fenomeno, soffermandosi criticamente sul rapporto tra mercato e sviluppo urbano, e le dirette conseguenze sul patrimonio ambientale e sulla struttura sociale, avanzando serie riserve sulla sostenibilità del modello di sviluppo in corso a Madrid.

La capitale spagnola rappresenta comunque non un'anomalia nel panorama internazionale bensì un modello facilmente rintracciabile anche in altri paesi, ed offre uno spunto di riflessione per la migliore comprensione dei nuovi processi socio economici in atto e delle dirette conseguenze sulle trasformazioni del territorio. Il caso di Madrid pone sotto la lente d'ingrandimento

⁷ Un esempio è costituito dal museo di arte contemporanea Reina Sofia con la sua piazza coperta che sembra del tutto avulsa dall'impianto urbano e non dialoga con il contesto, tanto che l'amministrazione comunale sta pensando di interrare la strada per dare il giusto respiro al fabbricato. E' il paradosso di un'urbanistica che cerca di adeguarsi all'architettura e non, viceversa, di un'architettura che deve comunque essere al servizio della città.

⁸ Gli autori sono tutti docenti di urbanistica appartenenti al DUyOT (Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio) della ETSAM (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid)

alcune questioni sulle quali la disciplina urbanistica ha iniziato a riflettere e che dovranno condurre a modalità nuove di gestione del territorio. E' evidente l'inadeguatezza degli strumenti pianificatori oggi a disposizione, sorti per controllare la crescita della città industriale, e non più in grado di affrontare la velocità delle trasformazioni urbane, spesso prodotte da spinte che provengono da economie e flussi finanziari internazionali, fuori da qualsiasi controllo locale. La progressiva affermazione di stili di vita e forme sociali che tendono alla separazione e alla segregazione dando vita a gruppi omogenei secondo il censo, determina una parallela frammentazione e privatizzazione dello spazio fisico, a discapito della vitalità dello spazio pubblico.

L'infrastrutturazione massiva del territorio tende a frammentare gli spazi naturali, impedendo la costituzione di corridoi ecologici e di tessuti connettivi, minando gli equilibri naturali, ormai in un'epoca in cui l'impronta ecologica della Terra ha superato i limiti di equilibrio⁹.

Questi i temi che la scienza urbanistica e pianificatoria dovrà affrontare con urgenza e dalla cui elaborazione dovrà emergere un nuovo strumentario.

Madrid con il suo recente sviluppo si propone come "modello" di governo delle trasformazioni della città contemporanea, di cui vanno evidenziati i caratteri positivi di qualità e competitività, che hanno permesso il ritmo accelerato del cambiamento, ma che allo stesso tempo ci mette in guardia sugli errori commessi e sulle esternalità negative prodotte.

I saggi raccolgono interessanti riflessioni a tutto campo sui caratteri emergenti della città del XXI secolo, che propone nuove sfide per la disciplina urbanistica: il rapporto tra pensiero "unico" mercatista e trasformazione urbana; la frammentazione, la privatizzazione e l'emergenza della sicurezza urbana; l'equità sociale nelle trasformazioni della città consolidata e nei nuovi ampliamenti periferici; il ruolo della legislazione urbanistica e l'equilibrio territoriale come atto politico; l'efficienza ambientale e la sostenibilità dello sviluppo; l'inadeguatezza dello strumentario pianificatorio attuale e la nuova visione della pianificazione come governo delle coalizioni di interessi.

1.2 I CARATTERI DELL'ESPANSIONE RECENTE DI MADRID

Madrid, città piuttosto giovane, essendo rimasta poco più di

⁹ Queste considerazioni sono tratte dalle personali conversazioni e dalle lezioni che José Fariña ha tenuto presso la Facoltà di Architettura dell'Ateneo Federiciano nel novembre del 2007.

un villaggio fino al XVI secolo, quando contava circa 12.000 abitanti, diventando poi la capitale del regno di Spagna. Dalla prima metà del XVII secolo e per circa i due secoli e mezzo successivi la città è cresciuta su “se stessa”, aumentando la popolazione ma non estendendosi sul territorio per effetto dei decreti reali che ne avevano impedito l’espansione. Alla metà dell’800 la città occupava pressappoco la stessa superficie di due secoli prima, estendendosi dal Palazzo reale al Parco del Buen Retiro, sebbene avesse raggiunto una popolazione di 281.000 abitanti.

La prima grande espansione della città si ha con il progetto dell’*Ensanche* del 1857, che segue il consolidato modello ottocentesco di ampliamento delle principali città europee, sull’eco del piano Haussmaniano di Parigi di cui ne ricalca i tracciati dei grandi viali, attuato alla fine del secolo e che vede la popolazione raddoppiarsi, 540.000 abitanti nel 1900. La crescita della città segue un ritmo esponenziale nel corso del XX secolo raggiungendo nei primi anni ‘50, nell’intera area metropolitana, una popolazione di 1,7 milioni di abitanti e nel 1991 i 4,6 milioni. La popolazione ristagna nei successivi cinque anni e riprende in maniera eccezionale nell’ultimo decennio, con una crescita di circa 1 milione di abitanti di cui quasi il 90% costituito da immigrati.

L’area metropolitana di Madrid inizia, durante gli anni ‘40 e ‘50, la sua prima fase di decentralizzazione delle attività industriali, in linea con quanto accadeva in molte altre città europee, così come negli anni ‘60 e ‘70 avvia un secondo decentramento, stavolta residenziale con la formazione dei grandi quartieri periferici ed, infine, completa la decentralizzazione delle attività terziarie negli anni ‘80 e ‘90, che contraddistingue le recenti dinamiche territoriali¹⁰.

La crescita demografica e dell’occupazione, la riconversione terziaria con la conseguente domanda di spazi per le attività produttive, l’aumento del reddito pro capite e la forte domanda residenziale differenziata per classi sociali, la decentralizzazione dei centri commerciali combinati spesso alle attività di svago, hanno alimentato il ritmo di crescita non solo nell’area metropolitana, ma in tutto il territorio della Comunità (composta da 179 comuni) fino a travalicare gli stessi confini regionali a sud verso la regione di Toledo e a nord verso la Sierra Centrale.

Nel suo saggio, Eduardo de Santiago propone un’interpretazione del dinamismo di Madrid con riferimento agli aspetti macroeconomici dello sviluppo, coniando l’accezione di “città

¹⁰ Cfr. Ramon Lopéz de Lucio, 2003, *Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid*, nella rivista Urban n. 8, DUyOT-ETSAM, Madrid.

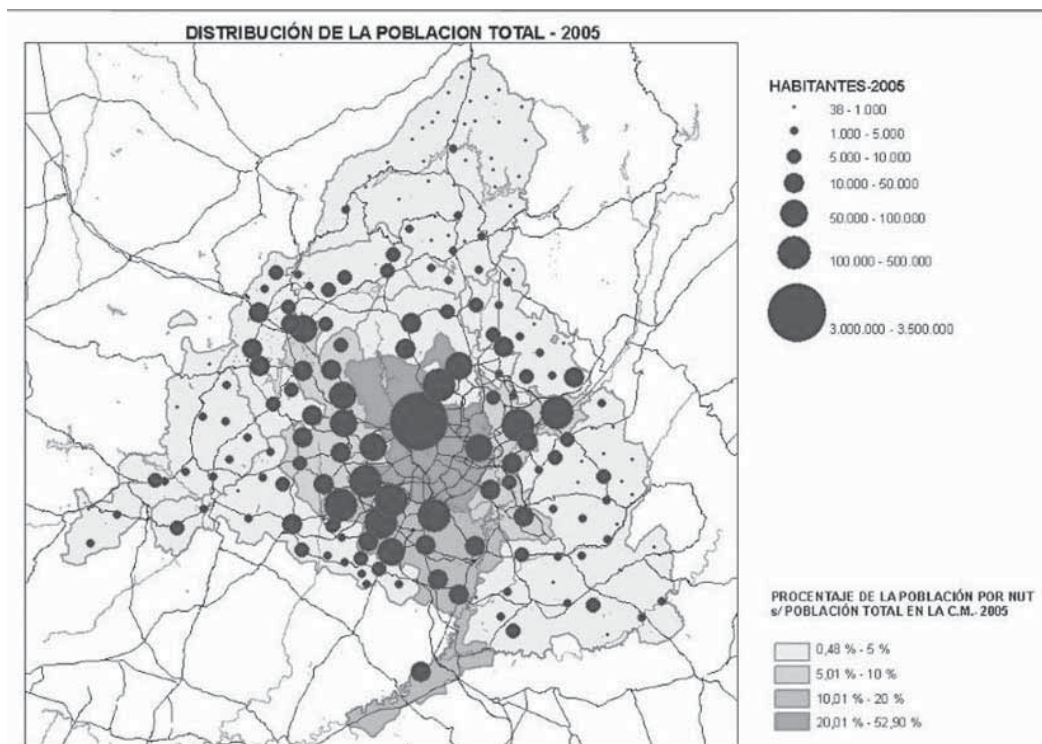


Figura 1.1.
Distribuzione della popolazione nella Comunità di Madrid al 2005

Figura 1.2.
I Comuni (in grigio chiaro) della Comunità che fanno parte dell'area metropolitana di Madrid



Fonte: Comunità di Madrid

unica”, volendo con questo richiamare il “pensiero unico” introdotto da Ramonet nel suo articolo del 1995.

Ricordiamo che Ramonet denuncia l’affermazione di una sorta di “dogmatismo moderno” che vede il primato dell’economia sulla politica, l’esaltazione del libero mercato, idolo capace di risolvere le asperità del capitalismo, esaltato da mass media e accettato da buona parte degli intellettuali, in una sorta di nuovo oscurantismo. Gli effetti indesiderati di questa nuova ideologia, che si ostina a non volerli riconoscerli, interessano proprio le aree urbane, con la crescente disoccupazione e la precarizzazione del lavoro, i disastri ecologici e delle periferie urbane, le nuove tensioni sociali e il ritorno di razzismo ed integralismo, la crescita della massa dei nuovi esclusi.

Madrid sarebbe pertanto l’espressione di questa nuova ideologia che lascia il protagonismo alle forze del mercato, facendo ritirare l’ingerenza dello stato, che si riduce a semplice promotore più che regolatore, soprattutto in campo urbanistico.

Il saggio è ricco di dati e di dettagli sulle trasformazioni in atto nell’area madrilenas che rappresenta il caso emblematico della crescita eccezionale di questi anni del paese. La regione di Madrid mostra più delle altre grandi città spagnole, gli effetti spaziali del nuovo paradigma, frutto della nuova globalizzazione economico-culturale, che ha disegnato sul territorio una rete veicolare iperconnessa nelle cui maglie si sono andate distribuendo le nuove centralità, costituite dai grandi centri commerciali, di svago, dei parchi imprenditoriali e terziari, e che ha prodotto nuove forme di segregazione e gentrificazione sociale, dove l’immigrazione straniera gioca un ruolo significativo nel campo produttivo, ed edilizio in particolare.

La crescita economica di Madrid si legge soprattutto nella distribuzione del settore terziario e industriale ad alta specializzazione tecnologica, sull’asse nord orientale a partire dalla via Castigliana fino agli anelli stradali più esterni, cui ha fatto da contraltare il declino del settore industriale tradizionale che, alternativa precaria e poco qualificata, si è frammentata in una miriade di microimprese. Settori di crescita sono stati invece quelli della logistica, che hanno trovato in Madrid, il nodo centrale di tutto il paese e il collegamento con il resto d’Europa, e dei grandi centri commerciali/svago, a discapito della struttura tradizionale del piccolo commercio che ha modificato l’essenza stessa del vivere quotidiano in buona parte dei nuovi insediamenti residenziali periferici. La struttura commerciale che ne

è derivata è strettamente dipendente dalla mobilità privata legata all'auto.

La scelta deliberata e consapevole operata dal governo centrale e locale è stata quella di trasformare Madrid in un grande centro logistico e di accumulazione (si pensi che entro cinque anni la città sarà la prima al mondo per disponibilità di reti TAV), un'idea che ha avuto pieno successo di attuazione, ma con costi sociali, ambientali ed economici per l'intera comunità, basti pensare che l'amministrazione di Madrid ha contratto debiti per i prossimi 25 anni.

Le trasformazioni, tanto nei settori produttivi che in quello residenziale, sono state attuate solo in virtù della crescita imponente del sistema dei trasporti. Nel ventennio compreso tra il 1985 e il 2005 la rete autostradale spagnola è cresciuta di ben 10.000 km. Un imponente sistema che ha messo in pratica ciò che era già previsto nell'iperdimensionato, per allora, Piano Speciale delle Infrastrutture di trasporto (PEIT) del 1975. Dalla fine degli anni '80, de Santiago sostiene che è terminato quel periodo di "austerità" e si è aperta una nuova stagione per la Spagna, entrando nell'attuale condizione di globalizzazione economico finanziaria, che ha permesso l'accelerazione nella produzione della rete stradale. Attualmente sono in fase di completamento alcuni anelli autostradali ma già ben altri progetti sono in cantiere, come il programma Redsur a servizio di 16 comuni nel sud di Madrid, il Piano delle varianti con altri undici rami stradali, e il progetto già in corso, l'interramento della M-30 per il quale è previsto un investimento di 10.000 milioni di euro. Nel PEIT 2020, invece, si dichiara già l'insufficienza del sistema realizzato e, in questa logica di addizione di circonvallazioni alle circonvallazioni esistenti, si pensa già di realizzare altri due anelli (M-60 e M-70).

Se lo sviluppo della mobilità privata, con le sue conseguenze sul piano ambientale in termini di consumo energetico e di immissioni inquinanti, rappresenta la strategia principale nella pianificazione "non ufficiale" madrilenza, il trasporto pubblico mostra tuttavia una vivacità di tutto rispetto con le centinaia di chilometri e stazioni realizzate per la ferrovia regionale e la metropolitana negli ultimi quindici anni. A questi sviluppi vanno poi aggiunti i tratti dell'alta velocità, il tunnel sotterraneo ferroviario che attraversa il cuore di Madrid, l'ampliamento dell'aeroporto di Barajas.

Il fenomeno più tangibile dello straripamento di Madrid è costituito dal "boom" immobiliare, un'offerta di abitazioni sul mer-



Figura 1.3.
La rete metropolitana
di Madrid

Fonte: Comunità di
Madrid

cato che non ha ridotto tuttavia i prezzi delle abitazioni, i quali continuano a crescere contravvenendo alle prevedibili regole equilibrative del mercato. Le spiegazioni di queste anomalie, iperproduzione abitativa e aumento del prezzo delle abitazioni, si rintracciano, alla scala macro, nel ruolo svolto dall'investimento immobiliare come recettore del risparmio familiare e dei capitali stranieri; alla scala micro, si individua una funzione regolatrice dello spazio sociale madrileno attraverso il prezzo delle abitazioni, con le classi alte che si sono stanziate prevalentemente a nord ed ad ovest, adottando tipologie edilizie suburbane, mentre le classi medie e basse si sono insediate nel resto del territorio applicando i due modelli della *suburbanizzazione popolare* e dell'*urbanità introversa* (case a schiera e condomini chiusi autonomi). In questa dinamica, gli immigrati sono andati ad occupare i vuoti lasciati dagli spagnoli, insediandosi in parti ancora degradate del centro e nei quartieri periferici di bassa qualità costruiti durante il franchismo.

Il boom edilizio mostrerebbe una tendenza diffusa in molte altre grandi città europee, ossia, da un lato, l'ingerenza dei capitali finanziari nella crescita della città che vedono il territorio

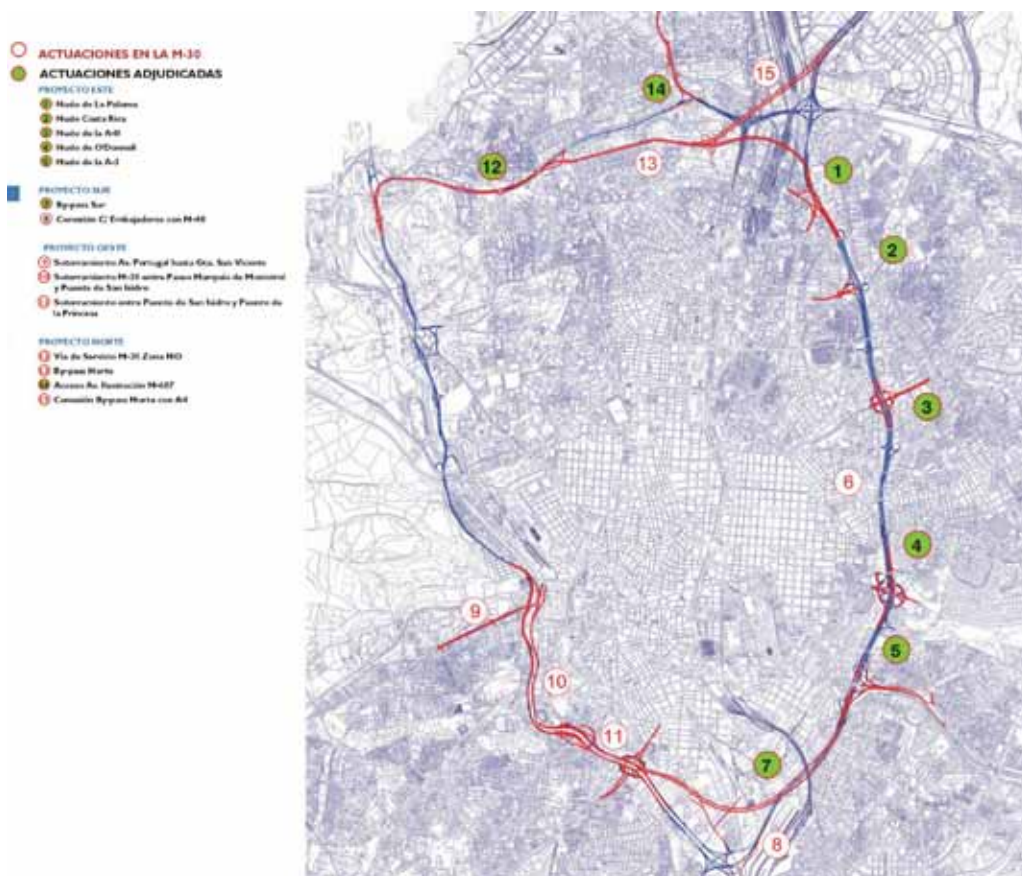


Figura 1.4.
Il Piano di interramento della M-30.

Fonte: Comune di Madrid

quale occasione per investire capitali con profitti a breve termine, senza curarsi di quanto ne può derivare sul piano della qualità urbana e del consumo delle risorse ambientali, e, dall'altro, le nuove dominanti forme di segregazione socio-spaziale che producono una città sempre più frammentata ed introversa.

Il giudizio unanime degli autori dei contributi qui raccolti è piuttosto critico rispetto a quanto sta avvenendo a Madrid in questi anni, poiché ne ravvisano la sua insostenibilità nel tempo. Innanzitutto, si sottolinea l'eccessivo consumo di suolo con l'aumento delle aree urbanizzate, occupate da infrastrutture ed edifici, di circa il 50% in dieci anni; lo sperpero immobiliare perché delle centinaia di migliaia di abitazioni costruite, ne restano vuote più di un terzo; la mobilità privata, nonostante gli ingenti investimenti nel trasporto su ferro, è aumentata molto più di quella pubblica che resta competitiva solo nell'area centrale mentre nella corona metropolitana è l'automobile il mezzo più utilizzato; la crescita della mobilità privata è anche il frutto di uno squilibrio localizza-

tivo tra insediamenti residenziali e produttivi.

Il ruolo della pianificazione di area vasta in queste vicende è stato quasi inesistente: è assente ancora oggi, nonostante gli obblighi previsti dalla legge, un piano regionale approvato dalla Comunità di Madrid, in corso di formazione da un decennio. L'unico modello di indirizzo in qualche modo utilizzato è stato il vecchio piano delle infrastrutture degli anni Settanta, che ha rafforzato l'idea di una grande maglia stradale a scacchi di supporto agli insediamenti. La vera "strategia territoriale" è stata l'emanazione della legge del suolo del 2001 che, rendendo urbanizzabile la buona parte del territorio, ha lasciato all'iniziativa privata le scelte localizzative in virtù dei vantaggi infrastrutturali e dei minimi costi insediativi. Sulla scorta della legge, sono state approvate rapidamente varianti puntuali ai piani comunali che hanno permesso lo sfruttamento del suolo e, di fatto, hanno completato nel mosaico improvvisato prodotto dalla loro giustapposizione, la strategia pianificatoria della regione metropolitana di Madrid.

Una nota critica di de Santiago sulla qualità degli insediamenti residenziali, dei quali si sottolinea il gigantismo in termini di superficie e di quantità di abitazioni, nell'ordine delle migliaia, e anche per lo spreco di suolo rispetto all'iperdimensionamento dei reticoli stradali e delle aree fondiarie, che coprono circa il 50% delle superfici territoriali. Inoltre, presentano intensi caratteri di introversione: a livello urbano per la separazione dal resto della città, accentuata anche dalle strade tangenziali che racchiudono gli insediamenti in una sorta di nuova muraglia; a livello della qualità degli spazi pubblici interni che sono del tutto deserti in conseguenza della chiusura dei singoli condomini e della mancanza di negozi ai piani bassi che aprirebbero invece alla frequentazione e al dialogo tra le parti; a livello architettonico, per la diffusa presenza di recinti, cancelli, telecamere che alzano steccati fisici tra gli edifici.

L'interpretazione originale di Madrid come "città unica" si fonda sul riconoscimento di alcuni caratteri che sono comuni a molte città che si stanno costruendo, non solo in Spagna ma in tutti i paesi avanzati, e costituisce un'interessante lettura della città contemporanea: l'asservimento alle logiche economiche della globalizzazione che tendono a trasformare il territorio in uno strumento per investimenti sicuri di capitale, all'interno di un sistema di competitività e concorrenza tra le città; la forma concreta di città costruite su reticoli stradali iperdimensionati e

nodi densi di accumulazione di nuove funzioni produttive (parchi imprenditoriali, grandi centri commerciali e di svago) accanto a nuove distribuzioni di insediamenti residenziali che accentuano i caratteri della segregazione sociale e i fenomeni di gentrification; un ruolo emergente delle amministrazioni locali e delle legislazioni che sono al servizio del mercato, favorendone il protagonismo, e assumendo lo stesso e spesso unico ruolo di promotore del marketing territoriale; allo stesso tempo il declino della pianificazione territoriale ed urbanistica, che rinuncia alla funzione lungimirante di previsione dell'assetto del territorio nella sua totalità, riducendosi alla gestione di progetti parziali o di soli piani alla scala attuativa, molto spesso asservita anche al protagonismo delle grandi firme dell'architettura.

1.3 FRAMMENTAZIONE E PRIVATIZZAZIONE NEI NUOVI INSEDIAMENTI RESIDENZIALI

La crescita accelerata di Madrid sta facendo emergere nuovi caratteri segregativi negli stili di vita e conseguentemente nei modelli di occupazione dello spazio, ponendo i temi dell'equità sociale e della sicurezza urbana al centro della pianificazione urbanistica.

Nell'area centrale, intendendo con questa l'area inclusa nella M-30 a forma di mandorla, da cui la denominazione di Almendra, l'introduzione di comunità immigrate in alcune aree ha creato piccole enclaves etniche, talvolta chiuse rispetto alle altre comunità, e che spesso hanno determinato la riduzione dei valori immobiliari dell'area inducendo una nuova redistribuzione sociale.

Nella corona periferica frammentata, segnata dal maggior numero di nuovi insediamenti residenziali realizzati negli ultimi 15 anni, si stanno affermando stili di vita fondati prevalentemente sull'uso dell'auto privata, che permette di spostarsi dal luogo di residenza a quello di lavoro, al centro commerciale, limitando i rapporti sociali.

José Fariña descrive a proposito i risultati di alcune ricerche sulla qualità e sulla quantità delle relazioni sociali nelle nuove periferie, dimostrando come queste avvengano soprattutto tra soggetti appartenenti alla medesima classe sociale.

Ramon López de Lucio, nel suo saggio passa in rassegna nove insediamenti residenziali diffusi nel territorio della regione di Madrid, con caratteristiche diverse in ordine ai tracciati, alle

dimensioni, alle tipologie e alle densità edilizie, valutandone la qualità urbana in termini morfologici, funzionali e di vivibilità.

Quello che emerge con forza è il carattere di introversione e di frammentazione, e talvolta di segregazione, dei nuovi ambienti residenziali. Questi ultimi, nonostante l'apparente varietà degli impianti, presentano comunque alcune caratteristiche comuni: basse densità edilizie, tracciati viari generalmente basati sul reticolo con talora alcun percorsi curvilinei, dimensioni delle carreggiate tali da costituire barriere per i pedoni, iperdimensionamento delle aree verdi e la cronica carenza di vitalità negli spazi pubblici quasi costantemente vuoti perché si è rotta la continuità, tipica dei centri urbani consolidati, di strade pedonali, piazze, giardini costeggiate dal piccolo commercio ai piani terra, in favore di grandi centri commerciali che privatizzano lo spazio pubblico.

Si delineano, quindi, nuove modalità dell'abitare, segnate da comportamenti di chiusura, autosegregazione e scarsa propensione al dialogo e alla mixité sociale (i modelli dell'*urbanità introversa*). Alla scala architettonica, i condomini residenziali si presentano come piccole roccaforti residenziali cinte da muri, cancelli, vigilanza, telecamere e contrassegnate da spazi verdi interni, spesso attrezzati con piscina e giochi per i bambini. All'introversione delle residenze contribuisce anche il sovraddimensionamento degli spazi verdi che circondano le isole residenziali, inglobano le aree sportive e spesso risolvono i residui dei lotti interconnessi tra i poli commerciali, i servizi e le residenze.

Il gigantismo della rete infrastrutturale e degli spazi verdi, l'assenza del commercio al dettaglio, il deserto della rete pedonale, il carattere fortificato delle isole residenziali trasformano lo spazio pubblico nel "regno delle paure", dove l'insicurezza percepita cresce esponenzialmente e contribuisce, in un circolo vizioso, ad alimentare e giustificare questi modelli. Inoltre, l'accentuata segregazione spaziale che contraddistingue la società madrilenà, nella quale il benessere generalizzato ha determinato, con un "effetto ascensore", il passaggio dalle classi medie alle alte e dalle piccole alle medie, lasciando sul gradino più basso la nuova città degli immigrati, occupati prevalentemente in tutti quei settori in "nero" e rifiutati dagli spagnoli (attività domestiche, badanti, edilizia, ecc.), accresce la paura del diverso.

A tal proposito, Angelino Mazza propone nel suo saggio, la descrizione di un quartiere periferico che porta lo stigma dell'in-

sicurezza urbana, disaminando le complesse relazioni esistenti tra percezione d'insicurezza, gli aspetti oggettivi della stessa e le emergenti segregazioni sociali, valutando i risultati delle politiche di sicurezza implementate dall'amministrazione locale.

Il giudizio di valore conclusivo espresso da Lopez denuncia la bassa "intensità urbana" presente nei nuovi insediamenti residenziali della regione madrilenà, misurata nella ridotta percentuale della superficie fondiaria, nella prevalenza del traffico veicolare su quello pedonale, nella mancanza di commercio di prossimità a vantaggio dei grandi fulcri di attrazione commerciale e di svago, nell'iperdimensionamento delle aree verdi con alti costi di manutenzione.

Figura 1.5.
Vista satellitare degli insediamenti di Pau las Tablas e Pau Sanchinarro nell'area NW di Madrid



I nuovi insediamenti residenziali sono il risultato, tra l'altro, anche di meccanismi immobiliari commerciali che guidano le trasformazioni: il disegno dell'intero impianto è soggetto alla dimensione del lotto individuato come base della promozione immobiliare, che non a caso è comune in quasi tutti i quartieri analizzati. Il lotto promozionale di solito varia dai 5000 ai 7500 mq e non dipende dal disegno dei blocchi edilizi né deriva dall'impianto stradale, anzi la forma degli isolati è il risultato dell'aggregazione di più lotti. Il disegno complessivo pertanto è determinato dalla migliore commercializzazione del suolo disponibile, e le tipologie edilizie si adattano agli isolati prodotti dalla sommatoria delle parcelle, forzando la privatizzazione di aree tradizionalmente ad uso pubblico. Ne deriva un nuovo modello di "spazio libero comunitario privatizzato", che viene incontro anche alla crescente istanza sociale di chiusura ed introversione.

Sui caratteri della segregazione sociale interna al centro storico, che si differenzia da quella che sta prendendo corpo nelle periferie esterne all'Almendra, Fernando Roch Peña si sofferma presentando il caso del quartiere di Lavapiés. I processi osservabili al momento vedono la concentrazione etnica in alcune aree della città, lì dove le popolazioni spagnole hanno lasciato spazi liberi, generalmente per motivi di degrado fisico e sociale. Ne consegue quasi immediatamente una riduzione dei valori del suolo nel mercato immobiliare, mentre in altre aree dove si trasferiscono le classi benestanti si verifica il fenomeno inverso, con l'innalzamento dei prezzi di compravendita immobiliare. Queste dinamiche economiche, sociali e fisiche rappresentano uno dei problemi attuali che i pianificatori madrileni cercano di risolvere.

Il quartiere di Lavapiés è uno dei più antichi e in passato più degradati di Madrid, che nell'800 è diventato un serbatoio immobiliare capace di rendere discreti profitti ai proprietari. Pertanto, nel corso di un secolo e mezzo, gli isolati si sono andati saturando coprendo tutto lo spazio disponibile ed arricchendosi di tipologie abitative al di sotto di qualsiasi standard sopportabile, di dimensioni ridottissime e con elevati problemi igienici. La tipologia più comune che occupa gli spazi interni dell'isolato è l'*infravivienda*, che rappresenta ad oggi uno dei problemi principali negli interventi di riabilitazione urbana. Infatti, queste abitazioni di solito vengono demolite con l'espulsione dei ceti meno abbienti e la ricostruzione di alloggi più ampi e decorosi

che ovviamente finiscono nelle mani dei ceti benestanti, innescando processi di gentrification sociale. Il progetto presentato da F. Roch Peña cerca di offrire un'alternativa intelligente a questa prassi operativa, proponendo soluzioni fisiche progettuali capaci di riqualificare l'area senza ridurre il numero delle abitazioni e conservando la ricchezza dell'eterogeneità sociale esistente, che rappresenta un valore culturale e storico della città. La proposta costituisce un esempio di come affrontare la questione dell'equità sociale nel progetto della città contemporanea.

1.4 IL SUPPORTO LEGISLATIVO AL MODELLO DI CRESCITA

I. González e A. Hernández hanno individuato nel *sistema reticolare stradale* e nella *base legislativa* i due supporti basilari allo sviluppo recente di Madrid, i quali hanno fornito la legittimazione alle aspirazioni della macchina finanziaria ed immobiliare. In particolare, nel loro saggio si soffermano esclusivamente sul rapporto tra legislazione e recenti trasformazioni territoriali.

L'evoluzione della legislazione urbanistica spagnola degli ultimi dieci anni ha modificato profondamente l'approccio alla trasformazione del territorio svuotando di senso l'attività pianificatoria.

L'impalcatura giuridica sulla quale si era retta la pianificazione in Spagna fino alla fine degli anni '90, era essenzialmente costituita dalle leggi sul suolo del 1956, 1975 e 1990 che incorporavano un modello tradizionale di costruzione e regolamentazione della città, fondato su alcuni elementi basilari sui quali è necessario soffermarsi, anche per comparare indirettamente la situazione italiana.

Il primo e più significativo principio basilare di questo modello è costituito dalla classificazione del suolo in tre tipi: suolo urbanizzato (rappresentato dal tessuto edilizio già consolidato); suolo rurale o non urbanizzabile (da preservare) ed, infine, suolo urbanizzabile (destinato alle future trasformazioni).

Di questi tre, ovviamente, quello di maggiore interesse è l'ultimo, che si apre al mercato immobiliare ed edilizio, costituendo il luogo delle trasformazioni principali del territorio. Il *suolo non urbanizzabile* ha sperimentato modifiche di contenuto nel corso degli anni.

Nella legge del 1956 il suolo era classificato in urbano, rura-

le e urbanizzabile: quest'ultimo era definito come quella parte del territorio necessaria allo sviluppo del progetto di città previsto dal piano. Pertanto, il piano assumeva un ruolo centrale nel controllo delle trasformazioni del territorio legando il suolo edificabile al disegno della città. Si tratta di un'urbanistica che si fonda su tecniche e metodologie tradizionali, che procede dall'analisi del territorio alla stima della crescita demografica (per otto anni, divisi in due quadrienni) e al proporzionamento nel piano delle aree di espansione; tutto il resto del territorio rurale è considerato non necessario allo sviluppo urbano e resta pertanto preservato dalle trasformazioni.

Nella legge del 1975 si aggiunge una nuova classificazione rappresentata dal *suolo urbanizzabile non programmato*, ovvero quel suolo che non deve soddisfare immediatamente le previsioni di crescita del piano, ma che costituisce una riserva per il futuro qualora congiunture economiche favorevoli dovessero richiedere ulteriori sviluppi. In questo modo il piano introduce un elemento di difficile controllo perché non inserito in alcun tipo di programma temporale od economico dell'amministrazione locale, che sposta la pianificazione dal disegno concreto della città ad incerte linee di indirizzo di trasformazioni future. Anche per il suolo non urbanizzabile si introduce una distinzione, tra "suolo non urbanizzabile protetto" e "suolo non urbanizzabile comune", il primo definito tale in ragione delle sue valenze ambientali ed il secondo quale suolo residuale non necessario per le trasformazioni previste dal piano, sul quale si avvertono sensibilmente le pressioni immobiliari. Questa legge ha avuto il merito di introdurre il concetto di suolo non urbanizzabile protetto, riconoscendo l'esistenza di aree da proteggere ma ha anche affermato l'idea di una classificazione diversificata dei suoli, soprattutto in ragione dei plusvalori ricavabili dal suolo urbanizzabile.

Questo è il sistema normativo che ha guidato la pianificazione e le trasformazioni in Spagna fino agli anni '90, dal quale risultavano evidenti conflitti tra i proprietari dei suoli e il sistema immobiliare che premeva per l'urbanizzazione, e nel quale il piano ha assunto il ruolo essenziale di progettazione delle nuove espansioni residenziali con scarsa partecipazione pubblica e modesto rispetto delle istanze ambientali.

Nella seconda metà degli anni '90 si avvia un processo di liberalizzazione generale del paese, voluto dal Partito Popolare, che investe anche la pianificazione urbanistica spalancando la

strada all'attuale sistema aperto al mercato. Con un decreto del 1996 si abolisce la distinzione tra "suolo non urbanizzabile programmato" e "non programmato" e la successiva legge 6 del 1998 cambia la definizione stessa di "suolo non urbanizzabile", che è limitato solo alle aree meritevoli di protezione, trasformando tutto il restante in suolo potenzialmente urbanizzabile.

Si tratta di una rivoluzione significativa nelle possibilità di trasformazione del territorio, che in Spagna è sempre stata a quasi completo appannaggio dell'iniziativa privata. Tramonta l'idea di una pianificazione che progetta la città e stabilisce i perimetri delle aree trasformabili, cedendo il passo ad una sorta di pianificazione strategica che lascia all'investitore privato la scelta dei suoli più appetibili per la trasformazione. Le amministrazioni comunali vedono sensibilmente ridotto il loro potere di controllo delle trasformazioni, riducendosi alla sola individuazione delle aree da proteggere e lasciando il resto del territorio all'iniziativa privata. In effetti, uno spiraglio era rimasto ancora aperto nella legislazione, poiché si concedeva la possibilità, per chi avesse voluto farlo, di classificare anche il suolo non urbanizzabile comune, cioè quello considerato inadeguato per la crescita urbana.

Tuttavia, tale facoltà fu abolita definitivamente con il decreto 4/2000 lasciando ai comuni solo la possibilità di individuare i suoli meritevoli di protezione, per l'alto valore paesaggistico ed ambientale, e quelli inadeguati per la presenza di rischi da calamità naturale, che finivano nella classificazione di suolo non urbanizzabile protetto. I suoli non urbanizzabili comuni cessavano di esistere trasformandosi in suoli potenzialmente urbanizzabili.

Cambiava così anche la prassi tradizionale di redazione del piano: prima il processo pianificatorio si muoveva dall'analisi dell'esistente, con la relativa perimetrazione del centro urbano consolidato e il proporzionamento in base alla stime di crescita, all'individuazione delle aree di espansione così come di quelle da proteggere, mentre tutto il resto del territorio non adeguato alla crescita era classificato come non urbanizzabile comune. Dopo questo decreto, perimetrato il centro urbano consolidato e le poche aree da proteggere, tutto il resto del suolo (la parte prevalente) diventava urbanizzabile, affermando un modello di crescita per "straripamento" e rinunciando all'idea di un piano come progetto partecipato e condiviso delle trasformazioni future della città, privilegiando i diritti individuali dei proprietari dei suoli rispetto all'equilibrato sviluppo del territorio.

Nella Comunità di Madrid la Legge del Suolo del 2001 ha

confermato il modello proposto dalle leggi statali e, anzi, lo ha rafforzato proponendo la classificazione di “suolo non urbanizzabile di protezione”, che è l’unica categoria non soggetta a trasformazioni, lasciando tutto il resto del territorio alle possibilità di edificazione; si ribadisce l’idea che il suolo non urbanizzabile è solo quello meritevole di protezione, e non anche i suoli non adeguati alla crescita in conseguenza di analisi e indirizzi progettuali urbanistici, lasciando all’iniziativa privata le migliori scelte localizzative dei nuovi insediamenti residenziali e produttivi.

Le successive leggi statali del 2003 e la più recente del maggio 2007 hanno cercato di correggere il tiro, la prima reintroducendo tra i suoli non urbanizzabili anche quelli “inadeguati per lo sviluppo urbano” e fornendo anche alcuni criteri per poterne individuare le caratteristiche, e la seconda introducendo solo la distinzione tra suolo urbanizzato e suolo rurale, quest’ultimo classificabile secondo due distinte destinazioni, “protetto” o “suscettibile di trasformazione”. In effetti, lo scopo della legge del 2007 è quello di intervenire sulla stima dei suoli, per la quale fornisce anche chiari criteri di calcolo, limitando la generazione di plus valore per i suoli agricoli.

Accanto alla questione centrale della classificazione dei suoli in Spagna, si mettono in evidenza anche altre peculiarità che caratterizzano l’attività urbanistica che rappresentano suggerimenti anche per la situazione italiana: la presenza dell’*agente urbanizzatore*, ovvero del promotore privato delle trasformazioni urbane, che risulta aggiudicatario dei diritti urbanistici dei proprietari del suolo che non vogliano partecipare all’urbanizzazione prevista sul proprio suolo. Questa figura è certamente innovativa e permette la trasformazione secondo progetti unitari, che superano gli ostacoli rappresentati dalla parcellizzazione delle proprietà, sebbene venga evidenziato il rischio che talune promozioni immobiliari si arrestino alla realizzazione delle infrastrutture e a parte delle edificazioni previste, lasciando alcuni lotti edilizi ineditati.

Altro elemento è costituito dalla *cessione al patrimonio pubblico* di una quota delle aree interessate dalle trasformazioni immobiliari, che le leggi nel tempo hanno variato nella consistenza, nel 1990 pari al 15% ed ora attestata al 10%. In Spagna le trasformazioni del suolo avvengono prevalentemente attraverso piani attuativi locali ad iniziativa privata, che garantiscono la preliminare realizzazione delle infrastrutture (strade e

sottoservizi), la realizzazione delle aree verdi per le quali deve essere garantita anche la manutenzione, quindi la cessione del 10% al comune, il quale potrà decidere di aggiungerlo alla dotazione di verde o destinarlo alla residenza pubblica o addirittura venderlo ai privati per ricavarne disponibilità finanziarie. In ogni caso, le licenze edilizie per l'avvio della costruzione dei fabbricati saranno rilasciate solo a completamento dell'urbanizzazione e delle aree verdi, cosa che garantisce la costruzione dell'armatura urbana, fermo restando la qualità della stessa.

Il giudizio dei due autori è comunque negativo sul ruolo della legislazione nelle trasformazioni del territorio, poiché è risultata asservita al modello imperante di economia monetaria nell'attuale società globalizzata. Le pressioni del mondo finanziario cercano attraverso le speculazioni immobiliari un rapido ritorno degli investimenti, senza farsi carico dei problemi ambientali e sociali che ne derivano.

L'apparato legislativo, insieme a quelli amministrativi e tecnici, sono stati a servizio di uno sviluppo urbano esteso a macchia d'olio sul territorio senza esercitare una necessaria funzione regolatrice.

1.5 L'INSOSTENIBILITÀ DEL MODELLO DI SVILUPPO

Il coro unanime degli autori dei saggi afferma lo scetticismo rispetto alle prospettive future della città, avanzando serie critiche alla sostenibilità del modello. In particolare, José Fariña Tojo pone in evidenza il ruolo delle "aree intermedie", o periferie urbane, nello sviluppo della città contemporanea. Egli sostiene che il rapporto tra città e territorio si è ribaltato rispetto a uno o due secoli fa: se prima le città costituivano limitate enclaves, misurate secondo il peso demografico, distribuite in un ampio territorio ancora dominato dalla natura o quantomeno dalla ruralità, oggi le aree naturali protette rappresentano delle isole senza alcun collegamento tra di esse. La Spagna, pur essendo il terzo paese al mondo, dopo USA e Russia, per numero di aree protette, presenta un'elevata frammentazione del suo patrimonio naturalistico costituito da aree di limitate dimensioni, molto spesso al di sotto delle dimensioni minime per poter sopravvivere.

Una delle questioni prioritarie da affrontare per l'umanità e per la pianificazione in particolare, è costituita proprio dalla ricer-

ca di modi efficaci per riconnettere le aree naturali, attraverso “corridoi ecologici”, affinché possano agire come un sistema unitario, cosa che sembra funzionare molto di più per le città, quali sistemi di urbanizzazione diffusa, con il relativo consumo di suolo e di energie difficilmente rinnovabili.

Emerge, da un lato, la necessità di riconnettere le aree naturali attraverso corridoi che includano necessariamente anche aree non di particolare pregio ambientale, se non altro per il valore di “connessione”, al fine di costituire una rete ecologica efficiente; una rete che talvolta risulta ormai impossibile da costituire perché il territorio è profondamente compromesso.

Una simile istanza di “connettività” proviene anche dalle aree urbanizzate, dove i nuovi modelli residenziali denunciano le aspirazioni dei cittadini a riappropriarsi di pezzi di naturalità: la diffusione di abitazioni individuali o a schiera nelle periferie urbane di Madrid, dichiara il desiderio di portare un pezzo di natura sotto casa. Inoltre, le abitudini ad uscire nei weekend o appena se ne presenti l'occasione, per trascorrere in campagna qualche ora, dimostra il bisogno di natura espresso dagli “urbaniti”, così come sono definiti i cittadini delle grandi aree urbane delle città contemporanee.

Si riscontra che le necessità ecologiche, da un lato, e le necessità di vita degli “urbaniti”, dall'altro, reclamano forte connessione tra le parti all'interno della città contemporanea che appare invece sempre più frammentata in piccoli pezzi, soprattutto nelle nuove aree urbanizzate. Le periferie costituiscono il reale modello di crescita della città attuale: si sta diffondendo una struttura diffusa di periferie, modelli introversi dal punto di vista funzionale e sociale dove crescono le paure, che saturano gli spazi tra le città storiche consolidate e le “isole” naturali protette.

Fariña propone due casi studio condotti nell'area metropolitana di Madrid: il primo finalizzato a comprendere il livello di relazione sociali esistenti nelle aree periferiche, che dimostra come più del 70% di queste si stabiliscano solo entro un ristrettissimo cerchio di conoscenze a livello di quartiere, o meglio di condominio, e la restante parte sul luogo di lavoro o di svago costituiti da grandi centri commerciali/svago; il secondo finalizzato a comprendere i caratteri delle aree di suolo libere che hanno evidenziato l'elevato numero di piccoli frammenti di suolo naturale di cui è costituita l'area metropolitana di Madrid.

Nel primo studio, inoltre, l'analisi della concentrazione e

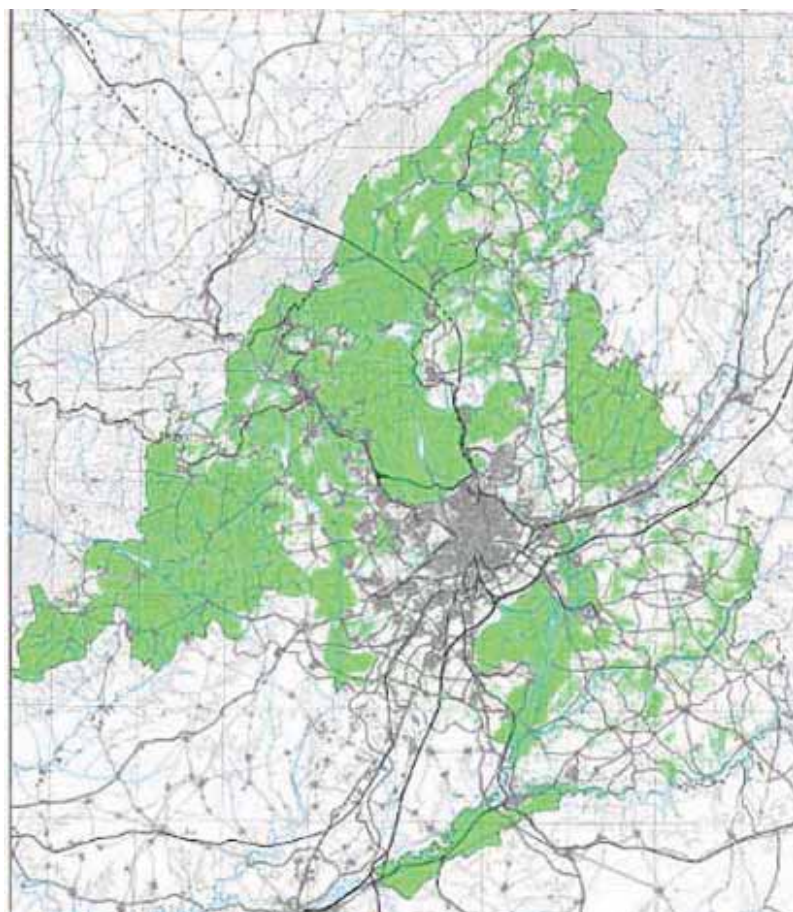


Figure 1.6. e 1.7.
Le aree protette
nella Comunità di
Madrid al 2006 e vi-
sta del territorio set-
tentrionale

tipologia dei servizi nelle aree periferiche e in quelle centrali, ha mostrato come queste ultime siano ancora dotate di una certa varietà e densità mentre le periferie mostrano caratteri del tutto opposti, a discapito della qualità di vita degli abitanti.

In sostanza, si denuncia l'inefficienza economica, ambientale e sociale del nuovo modello "rete di periferie", che combina frammentazione e introversione, il quale si sta affermando nell'area metropolitana di Madrid, e la gravità principale del modello sta nella sua irreversibilità. Infatti, quando si saranno più chiaramente delineate le necessità della città futura, ancora oggi non comprensibili, il modello della "città rete", costruito su una iper-infrastrutturazione del territorio a servizio di pezzi insediativi frammentati, dovrà riconvertirsi e probabilmente ciò non sarà perseguibile se non a costi molto elevati.

In relazione alle tematiche ambientali, Ester Higuera nel suo saggio si sofferma su un aspetto attuale ed emergente della pianificazione: l'urbanistica bioclimatica. Sostiene, a partire da una approfondita conoscenza disciplinare dai precedenti normativi alle metodologie analitiche e progettuali dell'urbanistica e dell'architettura bioclimatica, che l'applicazione di criteri ecologici alla costruzione della città contemporanea sia ormai necessaria.

Presenta il caso del regolamento ambientale emanato dall'amministrazione di Tres Cantos, comune ubicato nell'area metropolitana settentrionale di Madrid. Sorta come città-satellite negli anni '70 e concepita alla maniera delle new towns inglesi, negli ultimi anni è andata colmando quasi interamente le aree ancora libere. Nel recente Piano Regolatore è stata prevista, all'interno delle regole espansive permesse dalla legge del suolo del 2001, la costruzione futura di circa 6.000 abitazioni. Tuttavia, l'amministrazione ha pensato bene di introdurre anche criteri bioclimatici nella pianificazione urbanistica e nella progettazione architettonica, attraverso l'emanazione di ordinanze apposite. Le normative approvate sono state redatte a valle di un attento studio del territorio, secondo criteri prettamente ambientali (pendenze del suolo, orografia, evacuazione delle acque, classificazione delle essenze arboree, ecc.), che hanno evidenziato alcune disfunzioni del territorio di Tres Cantos. Nella normativa pertanto sono state affrontate le questioni prioritarie e si è cercato di garantire per le nuove espansioni il rispetto dell'ambiente e del microclima tipico del luogo, perseguendo anche la riduzione dei consumi energetici. La normativa pos-

siede il pregio di affrontare le questioni in forma integrata ed unitaria guardando attentamente allo stretto rapporto esistente tra la progettazione dell'involucro edilizio e gli spazi aperti circostanti (strade, aree verdi, marciapiedi, parcheggi, ecc.).

1.6 L'INADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI PIANIFICATORI ATTUALI

Il caso di Madrid presenta la crisi attuale della pianificazione nei confronti delle nuove istanze della città contemporanea. E' dagli anni '90 del secolo scorso che profondi cambiamenti nella struttura economica e sociale hanno determinato novelli modelli di crescita e di trasformazione del territorio. L'affermazione di un moderno liberismo economico, accanto ad estremi modelli consumistici, ha visto molte città trasformarsi sotto la spinta della mano privata, la quale ha prodotto insediamenti residenziali e produttivi appoggiati ad una struttura viaria reticolare, parassitandone l'utilizzo, e allontanando i luoghi di residenza da quelli di lavoro, incrementando la mobilità a svantaggio della sostenibilità. L'analisi che José M. Fernández Güell fornisce della crisi della città contemporanea mostra chiaramente il riferimento alle vicende di Madrid, che non a caso possono essere considerate quale paradigma di molte città occidentali.

La pianificazione, oggi, si trova ad affrontare nuove domande sociali che si aggiungono alle difficoltà storiche, e potremmo definire croniche, interne alla disciplina. La crisi della pianificazione territoriale ed urbanistica non deriva solo da difficoltà intrinseche al dominio stesso delle trasformazioni urbane, per l'incertezza e la complessità tipiche dei fenomeni urbani cui si aggiunge la molteplicità degli attori coinvolti, ma altre ragioni interne alla disciplina stessa la caratterizzano.

L'affermazione di una visione neo liberale dell'economia che vede l'ingerenza dello stato nella società come una restrizione, un laccio che imbriglia e rallenta la crescita economica; la lentezza tipica dei processi tecnico amministrativi che rende i piani obsoleti ed incapaci di stare al passo delle accelerate trasformazioni territoriali; la debolezza del meccanismo pianificatorio che si rivela molto spesso poco trasparente e facile preda della corruzione; i conflitti di competenza tra i limiti amministrativi dei comuni, che spesso non corrispondono alle reali relazioni sociali e territoriali e che rendono inefficaci le scelte di piano; l'elevata conflittualità

tra le diverse figure professionali che s'interessano delle trasformazioni territoriali.

Alle difficoltà intrinseche della pianificazione e ai limiti storici della disciplina, si aggiungono le dinamiche e i cambiamenti che si stanno determinando in seno alla nuova società globalizzata: nuova configurazione socio-demografica (donna nel mercato del lavoro, diminuzione della natalità, invecchiamento della popolazione, immigrazione); modelli economici imperanti che incrementano la concorrenza e la competitività delle città sul piano globale; la crisi della democrazia rappresentativa parlamentare di fronte alla forte domanda sociale di partecipazione ai processi decisionali; l'accelerazione tecnologica (internet, energie alternative, nuovi mezzi di trasporto, biotecnologie, ecc.) che impedisce la comprensione sincronica delle trasformazioni e degli effetti sulla città; gli effetti indotti dalle politiche centrali comunitarie che si sviluppano accanto alla decentralizzazione amministrativa di questioni inerenti la qualità della vita e indirettamente di quella urbana.

Gli analisti urbani, di fronte ad un panorama così ampio di vecchie e nuove questioni che viaggiano a ritmi accelerati, hanno perso i punti di riferimento e non possono ricorrere più con sicurezza alle tecniche, metodologie e prassi consolidate della disciplina: la sfida è complessa ed articolata. Fernández Güell vede nella pianificazione strategica una possibile via di uscita e risolutiva di molte questioni, per i caratteri tipici di questa pianificazione che non deve essere letta come alternativa alla pianificazione tradizionale, bensì come integratrice della stessa e a suo supporto, al fine di rinforzare le prassi storiche consolidate.

La pianificazione strategica legge il territorio come un sistema integrato di sistemi (sociale, economico, ambientale, ecc.) e cerca di coordinarne le diverse istanze, spesso conflittuali. Inoltre, ha il merito di sviluppare e coltivare capitale sociale, coinvolgendo tutti gli attori sociali e favorendo la cooperazione pubblico-privata; cerca di coordinare i diversi livelli amministrativi superando molto spesso gli ostacoli operativi e soprattutto è orientata all'azione, ovvero deve guardare a progetti concreti ed implementabili adottando tutte le opportunità offerte dalla flessibilità normativa.

La visione, in generale, della pianificazione strategica è ottimistica ma, nel concreto del caso madrileno, si rileva l'assenza al momento di un piano strategico per la regione metropolitana, la quale è cresciuta in questi anni all'interno delle debolezze

della pianificazione tradizionale e sotto la spinta dell'iniziativa privata.

José Fariña suggerisce di affrontare la crisi della pianificazione spagnola con alcune interessanti proposte, ovvero partendo dal riconoscimento dell'inadeguatezza degli strumenti attuali, sorti per risolvere i problemi della città industriale che non sono quelli della città post industriale, che richiedono maggiore efficienza "sociale" ed "ambientale".

Ai tradizionali criteri di progettazione della città, la *bellezza* e l'*efficacia*, bisogna aggiungere l'*efficienza* energetica e nel consumo di suolo. In termini operativi, la pianificazione deve dotarsi di strumenti ed organismi diversi di controllo delle trasformazioni territoriali.

Una proposta vede la formazione di un "osservatorio territoriale" con capacità decisionali che preveda anche la partecipazione popolare. Si tratta di un organismo nuovo che deve essere capace di monitorare in tempo reale le trasformazioni ed ascoltare le popolazioni coinvolte, in grado di fornire rapidamente soluzioni e nuovi indirizzi di sviluppo, ed a tal fine deve essere dotato di poteri decisionali che superano i confini amministrativi e gli ostacoli burocratici.

Altra soluzione potrebbe essere quella di trasformare gli attuali piani settoriali in piani con maggiori potenzialità, in modo da far confluire alcune tematiche fondamentali in uno stesso strumento.¹¹

Ulteriore proposta, per risolvere l'incapacità della pianificazione territoriale rispetto a quella urbanistica a livello comunale, potrebbe essere il tentativo di integrarle in una nuova forma di pianificazione che permetta di accogliere linee di indirizzo alla scala vasta all'interno della pianificazione di dettaglio.

1.7 IL NUOVO MODELLO DI CRESCITA DELLA CITTÀ CONTEMPORANEA. RIFLESSIONI SUL CASO MADRILENO

Dall'analisi dei contributi forniti dagli autori, esponenti del mondo accademico madrileno, il giudizio globale che emerge sulle vicende recenti di Madrid, da considerarsi un caso emblematico di crescita delle città europee, e in quanto tale meritevole di attenzione per una platea internazionale, è piuttosto negativo o quantomeno scettico nei confronti delle possibili ripercussioni future.

¹¹ Per esempio J.Fariña propone il Piano Integrato delle Infrastrutture che abbia come obiettivo l'integrazione delle politiche della mobilità con la salvaguardia ambientale. Queste proposte sono dedotte dalla lezione che Fariña ha tenuto presso la Facoltà di Architettura dell'Ateneo Federiciano nel novembre del 2007.

Vi sono elementi comuni che si possono individuare nella descrizione dei processi in corso.

Si riscontrano alcuni *fattori generatori dello sviluppo*, nella cornice economico-politico e pianificatoria:

- il *protagonismo economico* e soprattutto del mondo finanziario nella crescita di Madrid, all'interno di logiche globali
- il *ruolo della pianificazione*, assente a livello territoriale perché mancante di prodotti tecnici e di processi decisionali, che non ha fornito indirizzi progettuali e non ha saputo imporre indicazioni per una crescita equilibrata. Alla scala locale, invece, l'approvazione di varianti puntuali ai piani regolatori comunali, ha permesso la rapida attuazione degli insediamenti. La pianificazione settoriale, soprattutto quella dei trasporti, seppur di vecchia data, è l'unica che ha supportato il modello di sviluppo.
- L'*asservimento della legislazione urbanistica* ai desideri della macchina imprenditoriale, edilizia e immobiliare.

Al livello degli *esiti* e delle esternalità prodotte si rinvencono:

- i risultati fisici di questa crescita si traducono in un'evidente *frammentazione* della compagine urbana, dove la localizzazione degli insediamenti produttivi e residenziali non segue alcuna logica unitaria bensì risulta frutto dell'appetibilità immobiliare dei suoli, in ragione del parassitismo delle rete stradale e dei minimi costi del suolo.
- Alla frammentazione si aggiunge l'altro elemento emergente soprattutto negli insediamenti residenziali, ovvero l'*introversione* urbana, che innalza barriere tra gli edifici, mortifica fino a rendere inutile lo spazio pubblico ed alimenta le paure, a vantaggio del marketing commerciale ed elettorale sulla questione della "sicurezza urbana"
- La *segregazione* sociale risulta rinforzata dal modello di città-rete costituita da frammenti introversi, prodotta anche dai desideri degli stessi cittadini, i quali tendono a rinchiudersi sempre più in enclaves monoclasse, allontanando i gruppi sociali meno graditi, primi fra tutti gli immigrati, alimentando e non fornendo risposta ad una delle questioni emergenti della civiltà contemporanea.
- L'*insostenibilità ambientale* del modello città-rete, per l'ipertrofismo delle reti stradali e il conseguente innalzamento della mobilità privata in un territorio sempre più ampio, per gli alti consumi energetici della città straripata sul territorio e la produzione di rifiuti inquinanti.

In conclusione, propongo alcune riflessioni, cercando di individuare anche gli aspetti positivi del caso madrileno, che possono far emergere alcuni pochi sintetici aspetti che ne costituiscono il “modello”, anche e soprattutto a confronto con le trasformazioni urbane che avvengono in Italia e nel Mezzogiorno in particolare.

La trasformazione nelle mani del libero mercato, resa possibile da una legislazione accondiscendente e dal ritiro della pianificazione, ha prodotto esternalità negative ma deve far riflettere sul rapporto pubblico-privato. Se fino ad oggi le lentezze della macchina tecnica-amministrativa nello stare al passo con le accelerazioni dei processi economici, che chiedono risposte certe, si sono dimostrate fallimentari nel governo del territorio, bisogna chiedersi se non deve cambiare il rapporto tra pubblico e privato sin dalle fasi iniziali della pianificazione. Il mercato dimostra, qualora trovi “terreno fertile”, di essere in grado di trasformare la città in termini rapidi (pensiamo a quanto si è prodotto a Madrid in soli dieci anni). Il protagonismo del mercato deve essere letto nella cornice positiva in cui è stato praticato, ossia le vicende dimostrano che non si può fare a meno della logica del mercato, oggi, ma non guardando solo al significato stretto di “concorrenza” tra città e territori, ma soprattutto a quello più ampio di “competitività” di una città, e in questo bisogna evidenziare i meriti della società madrilena. La capitale spagnola non è stata solo terreno di conquista di abili promotori finanziari ed immobiliari, ma è anche una città che possiede un capitale competitivo notevole, intendendo con questo il contesto culturale, tecnico, amministrativo, imprenditoriale in cui le imprese hanno la possibilità di esercitare e praticare le strategie economiche.

La legislazione urbanistica spagnola non ha solo il demerito di essersi arresa alle pressioni del mercato, ma anche i meriti di aver individuato meccanismi snelli e soluzioni innovative per praticare un’urbanistica concreta. Al di là della tormentata vicenda delle definizioni di suolo *protetto*, *urbano* e *urbanizzabile*, che ha comunque il merito di guardare in concreto e direttamente ai desideri prioritari dei cittadini, ovvero la possibilità di costruire per ricavarne soddisfacimento delle proprie esigenze o plus valore di rendita, vi sono alcuni meccanismi che appaiono in buona parte convincenti: l’*urbanizzatore privato* e la *cessione di suolo* al patrimonio pubblico appaiono due esercizi positivi delle regole democratiche, che favoriscono l’affermazione delle esigenze pubbliche sui particolarismi del privato. Questo è un aspetto che

va chiaramente evidenziato, anche in confronto con la situazione italiana: la possibilità di procedere attraverso piani di dettaglio nelle nuove espansioni, mediante una sorta di “comparto” edificatorio e con cessione obbligatoria di spazi al patrimonio pubblico rappresenta una metodologia “perequativa” di fondo; inoltre, la realizzazione preventiva di infrastrutture primarie e delle aree verdi, prima di qualsiasi costruzione edilizia, garantisce una trasformazione equilibrata delle nuove espansioni, e la rapidità con cui sono realizzate frena certamente qualsiasi velleità abusiva e garantisce il funzionamento di parti urbane evitando le disfunzioni e il recupero (mai attuato), così come dovrebbe avvenire in Italia a valle dei condoni.

Il clima di competitività ed efficienza della città madrilenas, la crescita ordinata, almeno all'interno dei singoli insediamenti, la celerità delle trasformazioni rappresentano comunque buoni presupposti per il futuro e se un giorno diverse istanze chiedessero di costruire una nuova città, vi sono le condizioni per la trasformazione, anche perché esiste un esercizio alla pianificazione locale e al confronto con i desideri del privato.

In sintesi, la città di Madrid ci interessa perché rivela caratteri accelerati di trasformazione, che dobbiamo riconoscere appartenenti non più alle logiche del passato ma alla nuova città del XXI secolo.

La presente pubblicazione è frutto di una collaborazione didattica e di ricerca tra alcuni docenti e ricercatori del Centro L.U.P.T. dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" ed un gruppo di docenti del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio della ETSAM (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica), maturata all'interno del Master di II livello "Pianificazione e progettazione urbanistica nel governo delle trasformazioni territoriali". La città di Madrid ha sperimentato negli ultimi quindici anni trasformazioni urbane di notevole entità, i cui effetti sono chiaramente visibili sul territorio, risultato anche di processi economici e finanziari che travalicano il confine nazionale, e che dimostrano le forti caratteristiche di competitività della città. I contributi raccolti nel volume, formulati dal mondo accademico esperto della disciplina urbanistica, offrono una descrizione ed alcune riflessioni sul fenomeno, soffermandosi criticamente sul rapporto tra mercato e sviluppo urbano, e le dirette conseguenze sul patrimonio ambientale e sulla struttura sociale, avanzando serie riserve sulla sostenibilità del modello di sviluppo in corso a Madrid. La capitale spagnola, con il suo recente sviluppo, aiuta a riflettere su aspetti che appartengono a tutte le città dell'Occidente avanzato, e si propone come "modello" di governo delle trasformazioni della città del XXI secolo, in particolare sulle nuove sfide per la disciplina urbanistica: il rapporto tra pensiero "unico" mercatista e trasformazione urbana; la frammentazione, la privatizzazione e l'emergenza della sicurezza urbana; l'equità sociale nelle trasformazioni della città consolidata e nei nuovi ampliamenti periferici; il ruolo della legislazione urbanistica e l'equilibrio territoriale come atto politico; l'efficienza ambientale e la sostenibilità dello sviluppo; l'inadeguatezza dello strumentario pianificatorio attuale e la nuova visione della pianificazione come governo delle coalizioni di interessi.

Antonio Acierno, ricercatore e professore di Urbanistica presso la Facoltà di Architettura dell'Università "Federico II" di Napoli. È autore e/o curatore di 3 volumi a stampa e di oltre 20 pubblicazioni su riviste e collane specializzate, su tematiche inerenti alcune questioni emergenti nella trasformazione della città contemporanea: frammentazione territoriale, privatizzazione degli spazi pubblici e sicurezza urbana. Svolge prevalentemente attività di ricerca e di consulenza in campo urbanistico.

Angelino Mazza, dottorando di ricerca in Urbanistica e Pianificazione Territoriale presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". È consulente del FORMEZ per la Regione Basilicata. Da diversi anni si occupa di questioni relative alla sicurezza urbana, alle politiche territoriali e alla qualità urbana, sulle quali ha pubblicato vari articoli su riviste e collane specializzate.

Contributi di Agustín Hernández Aja, Teresa Bocca, Mario Coletta, Edoardo de Santiago Rodríguez, José Fariña Tojo, Isabel González García, José Miguel Fernández Güell, Ester Higuera García, Ramón López de Lucio e Fernando Roch Peña.

Collana di Studi Urbanistici diretta da Mario Coletta

1

ISBN 978-88-548-1737-1



9 788854 817371