

Critica della “città infinita”

Trasformazioni radicali investono intensamente le nostre città. Si diffonde la domanda sul destino della città contemporanea, e cresce un dibattito che vede impegnati urbanisti, architetti, geografi, sociologi, economisti, filosofi, antropologi. Qualcosa si muove anche nella politica. Due analisi recenti ci sono d'aiuto, sia nello sguardo alla scala urbana per comprendere il Paese sia nell'azione tesa ad orientare i governi locali e nazionale per “restituire un cuore” alle città.

Rappresentare l'Italia. Gli scenari dello sviluppo urbano a 150 anni dall'Unità (quinto *Quaderno della Rete delle Città Strategiche*, 2012) ci disvela un Paese ancora di forti differenze. Tra territori, tra sistemi macroregionali, tra realtà metropolitane, urbane e rurali. Ma gli elementi che costituiscono l'odierna varietà del Paese non sono distribuiti secondo le ripartizioni classiche con cui si è guardato all'Italia nel secolo scorso. Nella descrizione del sistema sono obsolete sia la tradizionale metafora Nord-Sud che il modello delle Tre Italie. “E se il Nord esistesse davvero?”, si è chiesto il coordinatore della ricerca Paolo Perulli intervenendo al convegno della ReCS “Rappresentare l'Italia” (Cuneo, 1-2 marzo 2012). Un Nord senza più differenze tra Nord Ovest e Nord Est e “allargato” per molti versi al Centro, “nell'orizzonte di progettare un'inedita global city-region entro un nuovo regionalismo europeo”. E poi c'è il Sud, sempre più specificato in un mosaico di sistemi in cui le situazioni di ritardo dello sviluppo convivono con esempi eccellenti di territori che hanno saputo darsi una vocazione rielaborando la tradizione in veste innovativa. Insomma, appare più coerente l'interpretazione del sistema urbano italiano basata sulle “reti”.

L'altra ricerca, di cui si è occupato un gruppo di lavoro del Consiglio italiano per le Scienze sociali coordinato da Giuseppe Dematteis, è pubblicata nel volume *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre* (Marsilio 2011). L'accento è sul “modo sregolato con il quale l'urbanizzazione si è sviluppata in Italia nell'ultimo mezzo secolo”, che ha condotto a diseguaglianze e conflitti, insicurezza, peggioramento dell'ambiente e della qualità della vita, consumo di suolo, inquinamento, consumo energetico, ecc. I portatori di logiche settoriali riconducibili a grandi interessi particolari (privati e non) che operano anche a scala sovra-locale “tendono a sostituirsi al governo eletto locale nelle decisioni urbanistiche e nello svolgere attività di servizio, fino a configurare di fatto sotto diversi aspetti un governo privato delle città”. Per questi motivi il governo delle città, sostiene il CSS, “dovrebbe essere oggetto prioritario delle politiche pubbliche”. In molti Paesi lo è, ma non in Italia, “dove le politiche locali sono deboli e manca una politica urbana a livello nazionale”, in partico-

lare quella per promuovere forme di cooperazione tra le città e la loro “messa in rete”. Il termine “rete”, come si vede, è essenziale in entrambe le indagini.

Conviene, però, allargare lo sguardo e cercare di cogliere le tendenze mondiali. Siamo di fronte a un forte sviluppo del processo di inurbamento, per cui si prevede che entro vent'anni il 75% della popolazione mondiale andrà ad abitare in agglomerati urbani sempre più estesi. Questa espansione inarrestabile fagocita i conglomerati circostanti e finisce per determinare l'implosione dello spazio cittadino nella “città infinita”, “non più assimilabile a quell'insieme di caratteristiche geografiche, storiche e simboliche che fino adesso hanno identificato qualcosa come una città” (Roberto Esposito, *Il ritorno della polis*, “La Repubblica” 6 gennaio 2012). La “città infinita” si manifesta, anche in Italia, in una sorta di continuum urbanizzato: la città non ha più confini definiti che la contengono e si espande nel territorio invadendo la campagna con le villette a schiera, i grandi capannoni, i centri commerciali (Aldo Bonomi e Alberto Abruzzese, *La città infinita*, Mondadori 2004). È simile alla città americana, il cui simbolo è Los Angeles, città senza centro, descritta come puro attraversamento (Jean-Luc Nancy, *La città lontana*, Ombre Corte 2002). Quando viaggiamo nella pianura padana o nel Nord Est vediamo scorrere dal finestrino una città liberata ormai dai vincoli territoriali e priva di ogni relazione con la storia del luogo: un'esperienza di percorso spaesante che ricorda davvero la California. Vittorio Gregotti, in *Architettura e postmetropoli* (Einaudi 2011), usa il termine “postmetropoli” e ne ricostruisce il profilo di realtà che rischia l'assoggettamento alla finanza globale e al consumo illimitato: “Città e postmetropoli sono, nella realtà dei nostri anni, non la seconda un'estensione della prima ma una radicale alternativa ad essa”. Nella differenza tra città moderna e “postmetropoli” si rappresenta la forma fisica di due diverse società: “la prima ha il suo apice nella città della sicurezza sociale e della libertà come progetto e come valore, la seconda nel processo mediatico e nella competitività mercantile del denaro e del consumo: la prima nel tentativo (fallito) di attuare eguaglianza di possibilità e solidarietà, la seconda nella tensione al successo individuale, contro l'altro e la collettività”. La città rinuncia al disegno urbano e perde sempre più la sua fisionomia. E appare difficile tornare indietro: in effetti trasformare positivamente lo “sprawl” (dispersione) della “città infinita” è uno dei grandi problemi rimasti per ora senza risposte.

“Città infinita” o “diffusa” o “generica”, “sprawl urbano” e “postmetropoli” sono tutti termini in aperta contraddizione con i caratteri costitutivi della polis greca, che rimanda ad una dimora stabile, radicata in un territorio delimitato da bordi certi. La città si espande e corre in tutte le direzioni, i legami tra gli uomini si dissolvono, i vincoli comunitari si erodono, polverizzandosi in una folla di solitudini. La città “non riesce più ad essere il luogo dove l'esperienza comune viene filtrata e sedimentata, fatica a essere luogo di coagulo sociale” (Anna Lazzarini, *Polis in fabula*,

Sellerio 2012). Ecco, allora, lo spaesamento come frutto della perdita di elementi comuni primari, di tradizioni e di sentimenti in comune. Emerge un'ideologia: “Solo quando il posto che l'individuo occupa nel mondo è determinato dallo status economico e non dalla tradizione, egli diviene effettivamente uno sradicato, un essere privo di una dimora nel mondo” (Hannah Arendt, *Filosofia e sociologia*, Milano 2001). Ritroviamo assai bene questa condizione nel manager sradicato della Silicon Valley o nell'abitante impaurito della megalopoli padana (Paolo Perulli, *Visioni di città*, Einaudi 2009).

Le città rientrano in gioco

Eppure le città, pur viste sempre più come problemi e sempre meno come risorse, sono i centri propulsori e diffusori dello sviluppo regionale e nazionale. C'è chi ha pensato che la globalizzazione comportasse l'estinzione delle città, ma così non è stato. Sul finire degli anni Settanta, l'autore di una ricerca inglese sulle politiche delle comunità locali sentiva l'obbligo di giustificarsi: “Perché mai qualcuno dovrebbe aver voglia di studiare la politica locale al giorno d'oggi e in questo secolo? Dopo tutto, viviamo in un'epoca nella quale le comunità locali controllano sempre di meno il proprio destino. Ciò che succede nell'arena locale è sempre meno importante”. (J.L. Davidson, *Political Partnership*, Sage 1979). Appena una decina d'anni dopo i termini della questione erano già cambiati profondamente. Si è compreso che la globalizzazione non determinava appiattimento e annullamento delle differenze, ma apriva la strada a un nuovo ruolo delle città. Pierre Veltz, nei suoi scritti sulla globalizzazione (*Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, PUF 1996), per primo ha parlato del passaggio dalle economie nazionali all'“economia arcipelago”, resa possibile dalla maggiore integrazione delle economie e dall'affermarsi di reti lunghe che bypassano le gerarchie di tipo statale-nazionale. Ed ha osservato il paradosso del globale e del locale: da un lato la globalizzazione avanza moltiplicando le interrelazioni e le interdipendenze; dall'altro coesiste con la rinascita delle “economie-territorio”, la cui competitività si basa su forme di cooperazione radicate localmente. Non a caso la ricerca “*Rappresentare l'Italia*” fa un'analisi delle performance del sistema produttivo che evidenzia come il nostro sia sostanzialmente un “capitalismo di territorio”, per usare il termine usato anni fa dal sociologo Arnaldo Bagnasco. Dimensione locale e dimensione globale entrano dunque in relazione diretta, restituendo alle città il loro ruolo storico e producendo un loro nuovo protagonismo. Poiché la dimensione globale non ha un centro predefinito, una molteplicità di luoghi – le città – possono aspirare ad affermare una propria centralità in un sistema che si configura come policentrico. Da un sistema gerarchico-piramidale, fondato su relazioni centro-periferia, si è passati ad un sistema reticolare, fondato su una relazione dialettica e non gerarchica tra locale e globale. Lo

stesso tenore di politicità delle città è certamente sottoposto ad una serie di tensioni ma dall'altro lato si trova rafforzato: "Stiamo assistendo ad una rinascita politica delle città" (Chiara Sebastiani, *La politica delle città*, il Mulino 2007). Perché alle città viene richiesta la capacità di guidare sistemi territoriali sulla base di nuovi criteri di pianificazione strategica condivisa, sulla cooperazione tra istituzioni e sul dialogo sociale. Insomma, c'è ancora bisogno di idee di città.

Non tutto è perduto, quindi. Per tornare a Gregotti, non tutto è riducibile alla trasformazione degli edifici in eventi e alla postmetropoli come collezione di eventi. Non è impossibile recuperare una distanza critica nei confronti della postmetropoli trionfante che consenta di disegnarla e progettarla in modo diverso, di dare forma a modalità di architettura urbana altrettanto significative ed equilibrate di quelle del passato. C'è sempre una possibilità "altra": "l'architettura della città dei cittadini" (Gregotti, cit.). Che presuppone "ideali civili" e un conseguente nuovo discorso, politico prima che architettonico. È il discorso della città come luogo in cui sostare e riconoscersi. Come dimora, spazio della cura, in cui nascono e si intrecciano le relazioni. Proprio l'idea di relazione "costituisce il punto a partire dal quale è possibile, ancora oggi e più che mai oggi, pensare la città come un tessuto vivente in cui linguaggi, storie, mondi diversi vengono comunque a contatto" (Esposito, cit.). La città "sembra essersi allontanata dalla prima configurazione, quella io-tu," e "da luogo della reciprocità è diventata luogo dell'alterità": ma "la traccia di quella prima associazione, di quella prima radice, è destinata a restare a lungo" (Perulli, cit.). Si può ritornare all'antica *polis*, a un'origine mai del tutto cancellata.

I Piani strategici e la "governance" multilivello

L'obbiettivo della città fondata sull'idea di relazione io-tu, di socialità e di incontro si può raggiungere se si progetta la città con il dialogo. L'importanza del "governo mediante la discussione" ci è stata ben spiegata dal più grande studioso di storia delle città, Lewis Mumford (*La città nella storia*, Bompiani 1991): "Non è un caso che più di una città storica abbia raggiunto il suo apogeo in un dialogo che ne riassume totalmente l'esperienza di vita. Nel Libro di Giobbe si scorge Gerusalemme, in Platone, Sofocle e Euripide Atene, in Shakespeare, Marlowe, Dekker e Webster la Londra elisabettiana. In un certo senso il dialogo drammatico è il simbolo più completo e insieme la giustificazione decisiva della vita urbana. Per la stessa ragione il simbolo più rivelatore della vita della città, della sua sostanziale inesistenza come personalità sociale, è l'assenza del dialogo". Dialogo e negoziato, dunque, come nel foro. Il foro ripropone l'idea classica della democrazia della polis: la partecipazione e la ricerca dell'accordo e della cooperazione dentro l'arena deliberativa.

La pianificazione strategica si costruisce proprio nei fori. Il Piano, che indica una vocazione, un'identità, i valori originali, le priorità e le politiche di una città, è una

"costruzione sociale". È il "Piano della città", non "per la città" o "sulla città". Senza partecipazione non si fa vera strategia. Il che non vuol dire pensare ad un'impossibile unanimità, né considerare il conflitto un accidente da evitare. Il conflitto è la parte più preziosa di informazione della quale disponiamo in una società affollata e complessa. Dire che senza partecipazione non si fa vera strategia vuol dire che occorre elaborare sempre le differenze, negoziare, confrontarsi, cercare la composizione, con il Comune nel ruolo di "pilota" e "arbitro", tra punti di vista e interessi diversi. È la concezione della politica di Hannah Arendt, che negli scritti per un'*Introduzione alla politica* così definisce la sua essenza: "la facoltà di vedere realmente le cose dai diversi lati" e di "acquisire e avere ben presente un quadro quanto più vasto dei possibili punti di vista e posizioni" (*Che cos'è la politica?*, Comunità 1995). Una facoltà che dipende dalla presenza e dalla parità di molti entro uno spazio di interazione, che la pianificazione strategica garantisce. Il Piano è un "processo" di adattamento e di esplorazione continuo, di apprendimento sociale, che non si ferma mai e si riscrive sempre, mentre viene attuato (come a Barcellona e a Lione): la sua razionalità è dunque ben diversa da quella, prescrittiva, regolativa e autoritativa, della programmazione tradizionale. E diversa è la forma del processo, non neocorporativa e selettiva nell'individuazione degli attori, ma aperta a tutti i portatori di interesse della società civile, compresi quelli più deboli e portatori di istanze qualitative: non solo gli "interessi economici" ma anche gli "interessi-movimenti". Alla Spezia, per esempio, il Piano fu elaborato e firmato da 74 istituzioni e associazioni. La novità di questa forma di pianificazione partecipata è evidente: solitamente i processi partecipativi risentono di una sudditanza ai poteri forti del territorio e limitano la partecipazione ai temi di dettaglio "trattabili" con gli abitanti". Il modello di sviluppo è dato, costituisce una variabile indipendente. A Spezia non fu così: la partecipazione discusse del modello di sviluppo, scegliendo l'"economia della varietà" e preferendola all'opzione "monocorde" del portualismo spinto, ma anche a quella radicalmente antiportualista. Va detto che il rapporto tra pianificazione strategica e partecipazione è però particolarmente problematico, in quanto la forza (cioè le risorse economiche o altre) di alcuni singoli attori appare a volte determinante. Quando è così "dalla polis scompare la politica, o meglio essa tende sempre più a rinchiudersi e arroccarsi nelle sedi istituzionali (i "Palazzi") e nei partiti trasformati in agenzie elettorali" (Sebastiani, cit.). E coloro che sono portatori di una visione della città radicata nelle esperienze e nei bisogni dei "mondi della vita" non trovano sedi in cui esprimersi. Ma questo è un problema per tutta la città: una città cresce quanto maggiore è il numero dei cittadini che si riconoscono, perché coinvolti, nella "visione" del suo cambiamento. Gli "interessi-movimenti" rendono più ricca la coalizione di forze che sostiene il cambiamento.

Altro carattere fondamentale della pianificazione strategica è la "visione condivisa e integrata", la strategia generale in cui integrare i vari progetti. Alla Spezia elabo-

rammo e approvammo insieme, dentro la cornice del primo Piano Strategico, il Piano Urbanistico Comunale, Agenda 21 (Piano ambientale), il Piano Regolatore Sociale e quello Formativo. Quel che più conta è la “visione condivisa e integrata”, perché crea capitale sociale e garantisce coerenza alla progettualità operativa. È la “visione condivisa e integrata” che crea il successo a breve; il contrario non funziona. L’osmosi tra pianificazione strategica e progetti operativi è evidente in molte città: per esempio è illustrata con dovizia di dati sulle nuove architetture a Parigi, nell’esposizione permanente allestita presso il *Pavillon de l’Arsenal*, uno spazio attrezzato che ha anticipato la formula degli *Urban Center*, attualmente diffusi in molte città.

Infine: la pianificazione strategica è integrata e d’area vasta, è cooperazione con tutti i livelli di governo. Sempre facendo riferimento all’esempio spezzino: il secondo Piano vede protagonista la Provincia insieme al Comune e portò alla sigla di protocolli di intesa con la Regione, con i principali Comuni della provincia e con quelli della “rete translocale” (Carrara, Parma, Verona). La parola chiave connessa alla pianificazione strategica è “governance”, un modello di governo dei processi fondato su forme di coordinamento, autorganizzazione e capacità di gestire complesse reti di linguaggi, di interessi e di attori. Patrick Le Gales, che ha dedicato importanti studi alle città europee, riconosce nella “governance” la capacità di articolare e coordinare interessi, attori, organizzazioni locali, di rappresentarli all’esterno, di sviluppare strategie di relazione con lo Stato e i tanti livelli di governo interessati e con il privato e la società civile (*Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino 2006). La parola “governance” è sempre più connessa all’aggettivo “multilivello”, riferito ai tanti livelli istituzionali che vanno coordinati tra loro. L’idea di una “governance” a molti livelli “nasce dalla certezza che il nuovo modello centrato sullo Stato e di tipo gerarchico si è ormai dissolto e che il potere/autorità si sta disperdendo in molte direzioni come in una specie di Big Bang, e che il processo è irreversibile e ancora in corso” (Paolo Perulli, *La città delle reti*, Bollati Boringhieri 2000). Il contenuto delle politiche pubbliche nella maggior parte dei settori deriva infatti sempre più dall’apporto di tutti i livelli di governo, da quello europeo a quello municipale: ciascuno ha le sue attribuzioni specifiche, ma gli ambiti di interferenza sono numerosi e richiedono un percorso faticoso di confronto e di cooperazione. Materia complicata, che spesso provoca nella classe politica quella che Bruno Dente, intervenendo al convegno della ReCS a Cuneo, ha definito “nostalgia del passato” e “elogio della semplicità”. Vale a dire “una ricerca del tempo perduto” che “non coglie i benefici della governance multilivello”: la moltiplicazione dei livelli istituzionali, infatti, fa parte di un processo di democratizzazione e quindi “aumenta la propensione dei cittadini a partecipare alla vita pubblica”, “previene gli errori che l’impostazione gerarchica di uno Stato onnipotente può generare” e “favorisce

la nascita e lo sviluppo di soluzioni innovative”. Insomma, le disfunzioni ci sono e vanno superate facendo funzionare sempre meglio il coordinamento, ma “con la governance multilivello bisogna convivere”.

Ancora Piani strategici?

Come valutare il ciclo italiano delle politiche di pianificazione strategica e più in generale integrate e partecipate? Rispetto al ciclo europeo non c’è dubbio che gli esiti siano più critici: da noi è infatti del tutto mancato un ruolo dei Governi nazionali in materia di politiche urbane, e ciò ha pesato, perché ha lasciato le città più “sole”. Ma le ragioni delle criticità sono anche altre. Ce lo spiegano bene due importanti strumenti di riflessione quali il terzo e il quarto dei Quaderni della ReCS: *10 anni di pianificazione strategica in Italia* (2010) e *Piani strategici per le città del Mezzogiorno* (2011). La prima ricerca analizza i Piani di un campione di città medie, giungendo alla conclusione che, per avere successo, la pianificazione strategica deve essere “radicata in una forte capacità di direzione politica e tecnica e insieme costruita a ridosso di concreti cantieri progettuali, capaci di mobilitare in modo non generico attori e risorse”. I problemi principali che le esperienze indagate evidenziano sono infatti direttamente correlate in primo luogo “al venir meno o comunque all’indebolimento del commitment politico”: quando i Sindaci, cioè gli “imprenditori politici” dei Piani, concludono il loro ciclo amministrativo, anche i processi di pianificazione spesso entrano in crisi, anche perché “la stagione dei Sindaci eletti direttamente dai cittadini e portatori di istanze fortemente innovative si è chiusa da tempo”. In secondo luogo le criticità rimandano alle strutture tecniche: “non c’è processo di pianificazione strategica nel quale il nodo del rapporto con le attività ordinarie dell’Amministrazione non sia a un certo punto venuto al pettine”, perché i Piani strategici sono stati percepiti dalle macchine amministrative come “corpi estranei” e “attività addizionali”. In terzo luogo il problema emerso è la “connessione limitata tra la costruzione di visioni e l’avvio di concreti cantieri progettuali”. In sostanza, “la natura largamente sperimentale di questi processi” ha comportato “l’assenza di un’adeguata progettazione di meccanismi di istituzionalizzazione capaci di garantire radicamento e continuità nel tempo dei processi avviati”. La ricerca si sofferma anche sui risultati più significativi: la capacità dei Piani di essere “piattaforme di apprendimento”, occasioni per imparare un modo di lavorare basato sulla condivisione e sulla creazione di “capitale sociale”; e la capacità di attivare nuove forme di cooperazione interistituzionale. E tuttavia non va sottaciuto che risultati significativi non sono mancati anche sul punto giustamente individuato come il più critico, quello della carenza di “radicamento e continuità nel tempo”. Alcune città hanno infatti costruito “strumenti di radicamento”: agenzie di sviluppo, *Urban Center*, uffici stabili nelle Amministrazioni, forme permanenti di interazione tra gli attori locali firmatari dei Piani.

Discorso a parte meritano i Piani strategici del Mezzogiorno, nati in seguito a un'iniziativa del Ministero delle Infrastrutture attorno al 2005, in concomitanza e in preparazione al nuovo periodo di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea. La Commissione europea aveva infatti insistito molto sul fatto che i progetti da proporre al supporto dei fondi strutturali potessero essere parte di una visione generale di sviluppo del territorio, costruita attraverso processi partenariali e partecipati, e giustamente il Ministero si mosse per incentivare i Piani strategici. Le Regioni meridionali si associarono, aggiungendo risorse e facendosi carico del coordinamento. Già Roberto Camagni, nel *Quaderno della ReCS* del 2010, pur citando esperienze positive, si dichiarò "abbastanza critico" sui Piani del Sud, nati su sollecitazione esterna e per incentivo esterno, anziché in modo "spontaneo" come nelle città del Nord e del Centro. Un giudizio confermato dalla ricerca del 2011, calata in uno studio più generale sulle politiche urbane al Sud: "in un contesto di questo tipo è francamente difficile stupirsi del fatto che dispositivi fragili come quelli della pianificazione strategica siano stati solo relativamente efficaci". Anzi, "c'è da sorprendersi se in alcune situazioni specifiche i piani strategici siano serviti", come pure è accaduto in non pochi casi.

Anche la ricerca del CSS cerca di valutare il ciclo dei Piani. Pur non approfondendo la questione, sostiene che bisognerebbe parlare, nel complesso, di "un insuccesso dal punto di vista degli effetti generali sulle città italiane", legato a "una crisi delle leadership politiche che avevano guidato la fase propulsiva della metà degli anni Novanta" e alla mancanza di volontà di "strutturare nuove classi dirigenti locali meno vincolate ai partiti e agli interessi particolari quando non occulti". L'insuccesso varrebbe soprattutto per le grandi città, più che per le città medie. In ciò si coglie un dato reale. Ma occorrerebbe tener conto che queste esperienze sono state quantitativamente limitate (una quarantina di città) e soprattutto non sottovalutare i risultati positivi non solo di molte città medie ma anche di alcune grandi città, a partire da Torino, senza dimenticare Venezia e Bari. Ora, aggiunge il CSS, "il tema delle politiche urbane integrate è largamente uscito dall'agenda politica". Anche in questo caso il dato è vero solo in parte, perché la situazione di crisi, economica, finanziaria, sociale, che ha colpito anche i Comuni spinge alcuni di essi a cercare di uscirne con politiche innovative che possono scaturire solo da una "riflessione strategica". Non è un caso, infatti, che molte città, come Milano, Bologna e Potenza, abbiano cominciato a cimentarsi con questi strumenti. Anche la strategia dell'Unione europea in vista della nuova stagione dei fondi strutturali, inoltre, incentiva, ancor più che in precedenza, le città a forme pianificatorie strategiche, integrate e partecipate. Quindi alla domanda "ancora Piani strategici?" è giusto rispondere sì, a patto che il rilancio avvenga a partire da un'analisi puntuale delle criticità della fase che si è chiusa e del contesto assai diverso entro il quale si colloca oggi il ricorso a questi strumenti.

I Piani urbanistici. Crisi e riconquista dello spazio pubblico

Dentro la "cornice" della pianificazione strategica assume particolare rilievo, ai fini del "ritorno della polis", la pianificazione urbanistica. Si tratta di azioni diverse, di carattere discorsivo e procedurale la prima, normativo la seconda, ma complementari tra loro e non alternative. La seconda va considerata strumento utilizzabile all'interno della prima.

Lo sguardo delle due forme di pianificazione deve cogliere oggi l'elemento che più ha caratterizzato la polis nel mondo greco e poi, dal Medioevo, la città europea: lo spazio pubblico. È l'espressione più originale, l'ossatura portante, l'essenza della città come polis. Si pensi al ruolo della piazza nella storia: luogo dell'incontro tra le persone, ma anche spazio sul quale si affacciavano gli edifici principali, destinati allo svolgimento delle funzioni comuni. Poi, nelle città del capitalismo e delle fabbriche, sono stati realizzati i servizi pubblici del welfare. Tra cui la stessa casa, concepita come servizio sociale (la "casa popolare"). Negli anni Settanta del secolo scorso si raggiunsero, dal punto di vista della città come spazio pubblico, risultati legislativi importanti: la generalizzazione della pianificazione urbanistica, il primato delle decisioni pubbliche nelle trasformazioni del territorio, l'obbligo a vincolare determinate quantità di aree per servizi e spazi pubblici. Si ottenne la possibilità di controllare tutti i segmenti dello stock abitativo, di realizzare quartieri residenziali con tutti gli elementi che rendono civile una città, di ridurre il prezzo degli alloggi in una parte molto ampia del patrimonio edilizio. Gli anni Ottanta, invece, furono quelli della svolta neoliberista e del conseguente inizio del declino della città pubblica. Il suo carattere pubblico viene negato in tutti i suoi elementi. A cominciare dal suo fondamento: la possibilità della collettività di decidere gli usi del suolo, attraverso lo strumento patrimoniale (proprietà pubblica dei suoli urbanizzabili o appartenenza pubblica del diritto a costruire), e attraverso lo strumento della pianificazione urbanistica. Fino agli anni Settanta, per la parte più consistente della cultura politica e per la quasi totalità di quella urbanistica, la rendita immobiliare (fondiarie ed edilizia) era considerata come qualcosa da contenere e, in ampia misura, da trasferire al pubblico mediante l'imposizione fiscale. Da un certo momento in poi questa posizione si affievolì e scomparve del tutto. Oggi la rendita è considerata addirittura una fonte di arricchimento da incoraggiare. Il volto della città è cambiato "dagli anni Ottanta, quando la politica ha rinunciato a definire le regole, e gli architetti ne hanno approfittato, in nome di un principio sbagliato e illusorio, ossia che l'assenza di regole avrebbe favorito l'invenzione e la creatività". Ma "la regola severa ti costringe all'essenza", e in assenza "l'architettura è virata in decorazione" (Gae Aulenti, *Dall'utopia al narcisismo, il tradimento degli architetti*, "La Repubblica" 3 maggio 2011. Per una ricostruzione delle vicende dell'urbanistica dal dopoguerra ad oggi si veda soprattutto l'opera recente di un protagonista, Edoardo Salzano: *Memorie di un urbanista*, Corte del

Fontego 2010; ma si vedano anche le opere di altri due protagonisti, Giuseppe Campos Venuti e Leonardo Benevolo, *Città senza cultura*, Laterza 2010 e *La fine della città*, Laterza 2010; e l'opera collettiva *Per una nuova urbanità dopo l'alluvione immobiliare* (a cura di Paola Bonora e Pier Luigi Cervellati, Diabasis 2009).

Le conseguenze della deregulation neoliberista sono sotto gli occhi di tutti. Non a caso la sezione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica del Lazio ha organizzato, nel maggio 2011 a Roma, la prima Biennale dello spazio pubblico. Le tre giornate di studio hanno tracciato una disamina critica impietosa. Lo "sprawl urbano" e la crescita metropolitana della "città infinita" hanno prodotto l'urbanizzazione di molti terreni agricoli in un caotico accostarsi di edifici residenziali, produttivi e commerciali, annullando o privatizzando gli spazi di relazione. La riconversione immobiliare ha promosso la mercificazione dello spazio pubblico e ha fatto del territorio la sua vittima: la superficie urbanizzata in Italia tra il 1956 e il 2001 è aumentata del 500%, un consumo di suolo privo di senso, che ha deturpato coste e campagne alterando sistemi locali, paesaggi, equilibri ecologici. Tutto ciò senza dare risposta a uno dei problemi sociali più acuti: la crescita di una nuova domanda di edilizia sociale, cioè di edilizia in affitto a canone sociale, diretta alla fasce più deboli della popolazione. Ancora: si sono moltiplicati i "non luoghi" ed è cresciuta una mobilità privata insostenibile sotto il profilo ambientale e sociale. Mentre nella città storica o consolidata la carenza di risorse pubbliche è all'origine di un'insufficiente manutenzione degli spazi pubblici esistenti, troppo spesso del loro totale abbandono. Trasporti pubblici inadeguati spingono verso un uso abnorme dell'automobile che invade luoghi un tempo spazi vitali di relazione. Luoghi pubblici come la piazza diventano spesso spazi vuoti, oppure deputati alla viabilità. Si capisce, allora, la frase provocatoria di Vittorio Gregotti: "Il mio modello è Venezia, dove tutto è spazio pubblico" (*Archistar, vil razza dannata*, "La Stampa" 17 aprile 2011). Anche se, ci sarebbe da aggiungere, a volte è il turismo a "privatizzare" gli spazi comuni: si pensi alle piazze, alle strade pedonali o ai marciapiedi occupati permanentemente, a Venezia come a Roma o a Firenze, da bancarelle e orribili dehors. La carenza di spazi pubblici sicuri ed accessibili ostacola l'esercizio dei diritti di cittadinanza dei soggetti più deboli: bambini, anziani e disabili in primo luogo. Viceversa, parchi, giardini, piazze e strade gradevoli, animate, accoglienti e sicure, spazi polivalenti liberi nell'accesso e dedicati all'incontro e all'intercultura sono l'elemento distintivo di una società urbana che crede in se stessa. La storia della polis ci insegna che la vita pubblica ha un potere tonificante sull'intelligenza collettiva, sulle relazioni sociali e sugli scambi economici. Senza spazi adeguati la vita pubblica si impoverisce. La stessa bellezza ha un ruolo importante, perché spinge alla socievolezza. I marciapiedi ingombri di automobili, le aiuole inselvatichite, i cumuli di immondizia nelle strade e, soprattutto, la privatizzazione degli spazi pubblici accentuano il

sentimento di ostilità e il senso di estraneità.

Le politiche urbanistiche troppo spesso hanno ripudiato il riformismo e l'idea di città come luogo e patrimonio collettivo e hanno spinto per valorizzare la rendita fondiaria e favorire la bolla immobiliare. Per riconquistare lo spazio pubblico occorre riconquistare la dimensione sociale della pianificazione. Avendo al fianco tutti quei cittadini che più che in passato si organizzano per difendere o ottenere un parco, un servizio di prossimità, uno spazio ad uso collettivo, per conservare nel tempo quegli spazi pubblici considerati beni comuni a tutela della qualità della vita delle future generazioni. La sfida per l'urbanistica è davvero formidabile. Occorre un suo forte riequilibrio in favore del governo pubblico. Nei Piani urbanistici devono intervenire nuovi contenuti: controllo della espansione metropolitana, spazi pubblici, ambiente, mobilità, risparmio energetico, difesa del suolo su tutti. I Piani devono diventare a consumo zero di territorio agricolo e puntare alla riqualificazione della città esistente, sul compattamento degli spazi anche con il riuso degli edifici e delle aree dismesse. L'urbanistica di domani "deve smettere di costruire periferie, altrimenti un giorno tra Milano e Torino non ci sarà neanche un metro di campagna. E deve umanizzare le periferie esistenti, creando spazi pubblici che le rivitalizzino. Come l'Auditorium di Roma, costruito dove c'era un parcheggio, che ha fatto rinascere un quartiere" (Renzo Piano, *Il mio grattacielo a misura d'uomo, così può cambiare il volto delle città*, "La Repubblica" 15 aprile 2011). La città pubblica, inoltre, ha bisogno di risorse: la spesa pubblica non può essere sostenuta solo dalle risorse locali e dal federalismo municipale. Lo Stato e le Regioni devono avere una politica per le città con adeguate risorse, e una legge deve legittimare il reperimento di risorse dalle rendite e dai superprofitti immobiliari.

Resta da dire sui risultati, in questo campo, delle città impegnate nella pianificazione strategica. Negli anni della deregulation esse sono andate in generale "in direzione ostinata e contraria", pur pagando qualche prezzo all'ideologia dominante (praticando a volte l'"urbanistica contrattata", cioè la contrattazione delle decisioni sulla città con la proprietà immobiliare). In queste città è ancora forte la regolazione politica, che contrasta il puro affidamento al mercato. I risultati, dunque, non sono mancati, soprattutto in Europa. Si guardi a Barcellona, città "strategica" per antonomasia (il primo Piano è del 1990): l'attenzione alla sostenibilità, agli spazi pubblici e all'edilizia sociale ha caratterizzato le scelte urbanistiche, e la città si presenta meno socialmente polarizzata e più attenta alle risorse ambientali di molte altre metropoli europee. Londra, per fare un altro esempio, è tornata alla pianificazione della Grande Londra con il *London Plan* approvato nel 2004, puntando sul recupero di zone degradate, con un forte sviluppo dell'edilizia sociale e dei servizi pubblici, e sul miglioramento della qualità ambientale (acqua, emissioni, traffico, rafforzamento della metropolitana, nuovi parchi), che l'hanno fatta diventare *green capital*.

L'ideogramma della città futura è illustrato con esemplare chiarezza nello spazio attrezzato dell'*NLA (New London Architecture)*, centro di informazione multimediale rivolto ai cittadini. In Italia impressiona la trasformazione di Torino (prima in Italia ad approvare, nel 2000, il Piano strategico) da città della monocultura industriale a città con una pluralità di vocazioni, compresa quella turistico-culturale, resa possibile dalle scelte del Piano. Così come colpisce il miglioramento della qualità urbana, non solo nel centro storico ma anche nei quartieri (il Progetto Periferie era parte integrante del Piano). Tutto questo è ora descritto nell'*Urban Center* Metropolitano, luogo per raccontare le trasformazioni e per confrontarsi su nuovi scenari: Torino sta infatti per iniziare i lavori del suo terzo Piano. Circa La Spezia, è significativo, credo, quanto affermavo in un discorso a metà circa dei lavori del primo Piano (22 giugno 2000): "Il Piano strategico deve avere l'obiettivo di promuovere e migliorare La Spezia da un punto di vista non solo economico ma anche sociale, culturale, ambientale. Sono i beni pubblici, troppo trascurati rispetto a quelli privati. All'impoverimento civile della nostra società dobbiamo contrapporre un possente impegno in beni pubblici: la solidarietà per combattere esclusione e povertà, l'educazione sempre più necessaria per affrontare un futuro in cui saranno decisivi il sapere e le nuove tecnologie, la vita buona in un ambiente sano e sicuro. La nostra è una società in via di desocializzazione. Non era del resto proprio questo l'assioma barbarico della signora Thatcher? "La società non esiste", disse una volta la buona signora. Ma per produrre beni pubblici non si può contare solo sullo Stato. Occorre che gli stessi cittadini se ne facciano sempre più carico direttamente nell'ambito di una economia associativa il cui sviluppo deve diventare nostro impegno centrale" (Giorgio Pagano, *Orgoglio di città*, De Ferrari 2007; sulla pianificazione strategica ho scritto anche nel precedente *La Spezia una città ritrovata*, Sagep 2002 e nel successivo *La sinistra la capra e il violino*, Edizioni Cinque Terre 2010). Come si vede, gli scopi del Piano non erano solo quelli della competitività della città: il Piano era anche impegno valoriale per una società più giusta. La competitività va perseguita, ma soltanto in quanto compatibile con quel fine. Altrimenti può essere la via a una società più ingiusta. C'è la razionalità di scopo (prevalentemente economica), ma anche la razionalità di valore (e quindi prevalentemente politica): quest'ultima si basa sull'assunto che esistono modelli di sviluppo diversi e che vi sono valori non negoziabili (come l'eguaglianza, la giustizia, la tutela dei diritti). La tensione tra queste due forme di razionalità si manifesta sempre. Ho fatto errori, ma ho sempre cercato di tenere la barra sui valori. Con un approccio integrato che tenesse insieme tutte le politiche. Del resto la qualità sociale e ambientale di una città produce vantaggi non solo per i cittadini ma anche per la città, rendendola più competitiva rispetto alle altre. Ecco, allora, il grande implemento dei beni comuni: l'Università, i musei, il centro culturale giovanile, i nuovi nidi, i nuovi servizi per gli anziani e i disa-

bili, le tante azioni di risanamento ambientale (Spezia, nella classifica di Legambiente sull'Ecosistema Urbano, era all'81° posto nel 1999 e al 3° posto nel 2006). E l'impegnoso sviluppo degli spazi pubblici: le tante piazze e vie pedonali in un centro storico che era tutto asfalto e macchine, e una piazza o un parco o un centro civico in ogni quartiere della città.

Due emergenze: edilizia sociale e difesa del suolo

Si tratta di due emergenze insieme sociali e ambientali, fortemente interrelate tra loro. Pianificazione strategica, urbanistica, ambientale e sociale vi si devono cimentare, più di quanto sia avvenuto finora.

Che il "problema della casa" sia un'emergenza ce lo dicono i dati più recenti della condizione abitativa in Italia. Negli ultimi quarant'anni c'è stato un rilevante aumento dello stock edilizio: gli alloggi sono più di 27 milioni, per 22 milioni di famiglie, mentre le stanze sono 110 milioni per 58 milioni di persone. Ma il diritto alla casa non si può affidare al mercato, che è per sua natura discriminante: richiede una politica sociale dello Stato, che è invece scomparsa. La crescita delle disuguaglianze sociali, unitamente alla liberalizzazione degli affitti e al loro aumento generalizzato, ha reso drammatico il problema della casa. Alla "normale" fascia di popolazione che vive in situazione di povertà assoluta (quasi un milione di famiglie, pari al 5%), si è aggiunta una fascia ben più ampia in condizioni di povertà relativa (3 milioni di famiglie, pari al 15%) che non è in grado di acquistare una casa, e che spesso non riesce a pagare l'affitto dell'alloggio in cui vive. Anche perché quel modesto aiuto costituito dai contributi per l'affitto alle fasce più povere è stato in questi anni praticamente azzerato. Questo insieme di situazioni ha portato ad un fabbisogno di un milione di alloggi di edilizia sociale da destinare in grande prevalenza all'affitto. Oggi i ceti a medio reddito, che nel passato approdavano alla proprietà della casa con mutui a tassi sostenibili, vedono infatti drasticamente ridotta questa possibilità. I ceti medi, insomma, sono sempre più ceti poveri. Di fronte a tutto ciò, le risposte dello Stato sono state radicalmente insufficienti. Abbiamo un patrimonio residenziale pubblico ai livelli più bassi d'Europa, fermo al 4,5% (in Olanda è del 34,6%). Negli anni Novanta fu soppresso il fondo Gescal (Gestione case lavoratori) e le competenze furono trasferite alle Regioni, senza però trasferire loro anche le necessarie risorse. Le Regioni, di conseguenza, si sono limitate in questi anni a garantire quote minime di finanziamenti per la costruzione di nuovi alloggi sociali, prevalentemente nel campo del recupero edilizio e nella sperimentazione di nuove tipologie e caratteristiche costruttive. Lo Stato si è limitato a impegnarsi, attraverso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in un'attività di sperimentazione finalizzata soprattutto alla riqualificazione urbanistica degli insediamenti di edilizia sociale esistenti. Si trattava di programmi (i Programmi di Recupero Urbano del 1993, i Contratti

di Quartiere I del 2001 e II del 2004) basati su bandi promossi dal Ministero per finanziare gli interventi proposti da Comuni e Aziende regionali per l'edilizia residenziale. Inoltre il Governo Prodi stanziò una cifra pressoché simbolica nel 2007 (550 milioni) per finanziare piani operativi regionali per il recupero e la realizzazione di 12.000 alloggi di edilizia sociale. Ma il Governo Berlusconi annullò questa misura per varare un fantomatico "piano casa" che non ha portato ad alcun risultato. Così come non si è più parlato dei Contratti di Quartiere.

Che fare, allora, di fronte ad una situazione così esplosiva? Non si può pensare di edificare nuove case, occupando ulteriori porzioni di suolo libero. Il consumo di territorio ha assunto un'estensione devastante: soltanto negli ultimi 15 anni circa tre milioni di ettari, un tempo agricoli, sono stati cementificati. Proporre una politica urbanistica ispirata al principio del risparmio di suolo e alla "crescita zero" non significa però un blocco indiscriminato del comparto edilizio. La questione diventa quella di guardare un po' più da vicino la tipologia e la qualità del patrimonio edilizio esistente. Una parte, la maggiore, è in buono stato di conservazione, anche se è pressoché totalmente inadeguata sotto il profilo del risparmio energetico. Un'altra parte è invece abbandonata o degradata. Bisogna dunque "costruire sul costruito", cioè recuperare il già edificato e se necessario demolirlo e ricostruirlo ex novo. Usando sempre impiantistica e tecnologia che garantiscano il risparmio energetico. L'alternativa è l'espansione senza sosta della "città infinita", lasciando al suo interno la fatiscenza abitativa di tante sue parti. Ma deve essere chiaro il punto di fondo: una politica di rigenerazione urbana che punti a una consistente offerta di edilizia residenziale pubblica, sia come azione di sostegno del fabbisogno abitativo delle famiglie a basso reddito e delle giovani generazioni, sia come leva di rilancio del settore delle costruzioni, ha bisogno di risorse del Governo nazionale. E di scelte conseguenti a livello locale. In molte città europee il problema di porre il freno alla crescita immobiliare ha cominciato a entrare nelle agende politiche e della pianificazione. A caldeggiare questa svolta teorica è stato, più di ogni altro, Richard Rogers, consulente del Sindaco Ken Livingstone per il *London Plan*, che nel suo pionieristico saggio dato alle stampe nel 1997 (tradotto in italiano con il titolo *Città per un piccolo pianeta*, Kappa 2000) aveva prefigurato i processi di riqualificazione delle aree degradate e di recupero dei siti dismessi nella metropoli londinese. Ho già accennato al Progetto Periferie del Piano strategico di Torino. Alla Spezia elaborammo, con analoghe finalità, il Progetto Quartieri. Grazie ai bandi vinti per i Programmi di Recupero Urbano e per entrambi i Contratti di Quartiere, due quartieri sono stati completamente riqualificati (Favaro e Pianazze) mentre è in corso il recupero del terzo (Quartiere Umbertino). Ma tutto ciò è insufficiente: le famiglie spezzine in condizioni di precarietà e grave inadeguatezza abitativa sono circa 2000. Mentre una porzione non del tutto irrilevante del tessuto urbano è vetusta e degradata. E mentre si liberano presi-

di come scuole, strutture sanitarie, edifici militari. L'Agenzia regionale per l'edilizia residenziale e l'impresa privata, se supportati da un consistente sforzo finanziario nazionale, potrebbero diventare protagonisti della rigenerazione urbana di tutta la città. Ho citato l'impresa privata perché in effetti il suo coinvolgimento nell'edilizia sociale potrebbe fornire un apporto importante alla soluzione del problema. C'è molta retorica su questo, sul cosiddetto *housing* sociale. Il rischio è che si parta dai bisogni della proprietà immobiliare, finanziando con risorse pubbliche la realizzazione di alloggi rivolti a un segmento sociale, quello medio, che in sostanza non esiste più. Occorre partire invece dai nuovi bisogni della domanda effettiva, assumendola in modo radicale: quella di persone e famiglie povere, che non ce la fanno a pagare affitti troppo alti.

Sulla difesa del suolo ho scritto in più occasioni, sulla scia della tragedia che ha colpito nell'autunno 2011 il territorio spezzino e lunigianese. Gli articoli sono contenuti in questo libro. Se ne scrivo anche nel testo introduttivo, è perché l'emergenza è nazionale. I cambiamenti climatici, anche perché scarsamente contrastati, provocano e provocheranno sempre più il rischio idrogeologico in tutto il Paese. Come attrezzarci per prevenire le conseguenze di tali eventi? La principale risorsa di prevenzione messa finora in atto dalla scienza è quella nota come "difesa del suolo nell'ambito di bacino idrografico", frutto di una scienza pluridisciplinare che integra l'idraulica, la geologia, l'urbanistica, l'agronomia, la storia del territorio, l'ingegneria civile, le scienze ambientali. L'Italia ha dato in questo campo un contributo teorico importante, drammaticamente sollecitato prima dall'alluvione del Polesine del 1951, poi da quella di Firenze del 1966. Questo impegno, strutturatosi dagli anni Ottanta in poi, ha prodotto una legge importantissima, la 183 del 1989, fino alla nascita di istituzioni apposite, le Autorità di Bacino interregionali. Che andrebbero, in ragione del ruolo meritevole svolto fino ad oggi, rafforzate e salvaguardate da tendenze "ricentralizzatrici" sempre in agguato. La situazione è storicamente disastrosa in tutto il Paese: l'Appennino, ma anche le Alpi, sono stati da secoli dissennatamente disboscati e resi instabili; intanto i corsi d'acqua sono stati canalizzati e cementificati e poi quasi svuotati dai più diversi prelievi, ma alle ricorrenti piogge torrenziali tracimano su insediamenti e città. Il 10% del territorio del nostro Paese è ad alta criticità idrogeologica, e i Comuni interessati sono l'80%. Per la messa in sicurezza di tutto il territorio nazionale sono necessari investimenti per almeno 40 miliardi. Serve, dunque, un piano nazionale. La legge 183 ha bisogno di forti investimenti del Governo, ormai quasi scomparsi nelle Finanziarie annuali. E la difesa del suolo dovrebbe essere un settore privilegiato dalla programmazione dei fondi del Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica), dedicata invece a tutt'altre opere. C'è poi il tema del raccordo con la pianificazione urbanistica: quest'ultima deve registrare un vincolo di salvaguardia per boschi, corsi d'acqua, aree definite a rischio dai Piani di Bacino. Nei

Piani urbanistici occorre cioè inserire le prescrizioni derivanti dai Piani di Bacino, che sono prevalenti e sovraordinate. Nella mia provincia, prima della catastrofe dei mesi scorsi, si pensava di realizzare un centro commerciale e una darsena in zone a rischio, quasi come se i Piani di Bacino non esistessero. Non so se questi interventi si possano fare o no: certo è che, almeno, devono essere assoggettati a rigide prescrizioni di carattere morfologico a tutela della vita umana. L'amara verità è che la difesa del suolo è quasi assente dall'agenda politica e culturale nazionale, e anche da gran parte dell'elaborazione della pianificazione strategica. Non è assente dalle politiche dell'Unione europea, fortemente impegnata in tutta l'area del Danubio; ma le politiche europee guardano poco, in questo settore, al nostro Paese, perché da noi poco sollecitate. La difesa del suolo deve acquisire, in Italia, la dovuta centralità, perché è la nostra più grande opera pubblica. Deve farsi largo, tra le due strade opposte della crescita finta perché devastante e socialmente inutile e della decrescita, un'altra strada: quella della crescita vera perché sostenibile e socialmente utile.

Federalismo cooperativo e nuove politiche urbane nazionali

Il "ritorno della polis" e il superamento delle gravi disfunzioni che impediscono oggi al sistema urbano di svolgere il suo insostituibile ruolo di promotore dello sviluppo sostenibile e della coesione sociale hanno bisogno della pianificazione strategica e soprattutto di suoi contenuti innovativi. Ne ho scritto in queste pagine e, più diffusamente, nel volume. Ma è indispensabile, per la loro praticabilità, la disponibilità di un'attrezzatura e di una veste istituzionale adeguata. Il decennio 2000-2010 è stato infatti segnato da un "impressionante iato" (espressione dell'economista Fabrizio Barca, oggi Ministro della Coesione territoriale) tra dinamismi dei sistemi territoriali, specie nel Nord, e risposte istituzionali. Riflessioni utili sono contenute nelle due ricerche citate all'inizio, quella della ReCS e quella del CSS.

"Nel rapporti tra sistemi produttivi locali, regioni e città gli anni Novanta realizzavano un momento significativo", ha sostenuto Paolo Perulli intervenendo al convegno di Cuneo: l'elezione diretta dei Sindaci, il primo affermarsi di una visione delle città come motori dello sviluppo, l'affermazione di una regia centrale per le politiche di sviluppo e coesione. "Si è trattato del solo tentativo di costruire politiche di sviluppo locale in Italia negli ultimi vent'anni", mentre negli anni successivi "il quadro regolativo subiva incertezze e battute d'arresto, con la continua oscillazione tra ricentralizzazione burocratica e devoluzione alle Regioni". Nelle città sono cresciute le esperienze di pianificazione strategica e di governance, ma "la capacità del centro di valutare e premiare, di operare una effettiva selezione e di reimpostare con Regioni e sistemi locali una diversa politica è proprio ciò che è venuto a mancare". Le Regioni dovrebbero svolgere un ruolo di intersezione con i progetti locali, ma al momento assistiamo piuttosto "alla riproduzione di neocentralismo regionale e di rendite buro-

cratiche e clientelari". Alla riforma del Titolo V° della Costituzione, con un forte spostamento dell'asse verso le Regioni, non ha fatto segno nessun disegno istituzionale di tipo federalista. L'approvazione della legge 42 sul federalismo fiscale ha avviato un processo, estremamente complesso, di ridefinizione delle modalità di finanziamento di Regioni e enti locali (che nel frattempo sono stati falciati dai tagli alla spesa pubblica: il rispetto del patto di stabilità vale più di ogni retorica federalista). Questo processo è ben lungi dall'essere completato. La legge delega è infatti assai ampia, e contiene al suo interno, oltre ad indicazioni normative più precise, anche un insieme di principi generali che rendono difficile una coerente attuazione. La produzione di decreti attuativi, in particolare nel 2010, è stata caratterizzata da notevole fretta e da non poche incongruenze. "Sono stati sostanzialmente elusi, in particolare, i due principali nodi politici di attuazione (che sono anche i temi più rilevanti): le modalità di misurazione dei costi e dei fabbisogni standard, e quindi gli indicatori a cui legare i meccanismi ordinari di finanziamento delle funzioni trasferite; le modalità di perequazione delle risorse dei territori a minor gettito fiscale, in modo da assicurare una maggiore omogeneità di servizi sul territorio" (intervento a Cuneo di Gianfranco Viesti). Nei fatti si sono rafforzate le competenze, sia esclusive che concorrenti con lo Stato, delle Regioni, con il duplice effetto di "a) rafforzare il centralismo nazionale e ministeriale come snodo per tavoli e prassi di opaca concertazione StatoRegioni e creando occasioni di conflitto nazionale-regionale; b) introdurre un centralismo regionale che ha avuto l'evidente effetto di scoordinamento: nessuna politica comune tra le Regioni in campo ambientale, dell'innovazione, della sanità, della ricerca" (Paolo Perulli). Le "città metropolitane" sono naufragate, le Province sono state prima abolite, poi ridotte di ruolo, ma in una logica solo di riduzione dei costi della politica, non di riforma istituzionale. Sono così rimaste fuori dal "governo non nominale" tutte le nuove forme di sviluppo territoriale, come scrive Carlo Donolo nella ricerca CSS: "l'area metropolitana; la città-regione, il sistema urbano esteso; l'ambiente urbano". Donolo parla di "difficoltà della governance", che "per funzionare richiede presupposti molto esigenti in termini di razionalità": ma "gli assetti istituzionali, organizzativi, procedurali non risultano coerenti con il suo bisogno di processualità trasparente". Nel frattempo nessuna politica urbana è stata promossa. Manca per ora "un'agenda urbana che sappia declinare sviluppo e coesione, mettendo in luce il ruolo delle città come nuovi soggetti di governance" (Paolo Perulli). Insomma, le forme di governo attuale, sia cittadine che regionali, andrebbero fortemente riviste. In fondo è la stessa Unione europea a spingerci in questa direzione, quando propone di superare, nell'impegno dell'Europa per le città, le politiche "settoriali" ("*sector-based*"), che si sono tradotte in un impoverimento delle politiche locali-globali centrate sui sistemi territoriali, e di scegliere una visione alternativa, quella delle politiche "territoriali" ("*place-based*"). È quanto aveva auspicato Fabrizio Barca nella sua

Agenda per la riforma delle politiche di coesione (2009). La politica “basata sui luoghi” è strettamente legata alla governance multilivello, il cui principio è proprio il riconoscimento dell’importanza del territorio nell’attuazione delle politiche europee. Significa che il Governo nazionale deve avere un’unica e condivisa grande strategia di sviluppo urbano (l’agenda urbana). Che le Regioni devono essere in grado, contro ogni centralismo regionale, di mobilitare le conoscenze e di intercettare le preferenze dei soggetti locali. Che occorrono il partenariato, il lavoro coordinato e integrato, un patto territoriale tra tutti i livelli di governo, la sapienza nel costruire “reti” e alleanze territoriali ampie, quei legami reciproci che tengono unite le parti in uno stesso contratto comunitario, di cui ha parlato a Cuneo Charles F. Sabel, lo studioso americano della governance “multi-a-molti”.

Ritorniamo alla questione di fondo: quale assetto istituzionale coerente con la governance? Come andare avanti rispetto alla riforma del titolo V° della Costituzione? O, piuttosto, si tratta di tornare indietro? Il federalismo ha o no radici, e quindi futuro, nella storia della nazione? In realtà la riforma ha recuperato l’ispirazione federalista che si presentò in varie forme ma non ebbe fortuna nello sviluppo e conclusione del moto risorgimentale. C’è, insomma, un nesso tra federalismo e storia della nazione. Si pensi a Carlo Cattaneo e alla sua concezione di “unità pluralistica e non indifferenziata”, che fu alla base della sua scelta per gli Stati Uniti d’Italia e gli Stati Uniti d’Europa: tutto il contrario del federalismo delle piccole repubbliche gelose della loro autonomia, e del secessionismo. La stessa ispirazione che guidò nel dopoguerra Norberto Bobbio. La Costituzione del 1948, nell’articolo 5, legò l’unità e l’indivisibilità della Repubblica al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali. Fu la conseguenza del fatto che, dopo Cattaneo, le idee autonomiste e federaliste avevano preso forza in tutte le tradizioni politiche: da quella liberale (Ernesto Rossi e Altiero Spinelli) a quella cattolica (Luigi Sturzo), da quella repubblicana a quella del municipalismo socialista, in cui era trasmigrato l’ideale dell’autogoverno locale. Fino a quella comunista, influenzata dal riformismo socialista; tanto che Giuseppe Dozza, che fu a lungo Sindaco di Bologna, scrisse nel suo programma per le elezioni amministrative del 1946: “I Comuni devono fare da sé, devono poter provvedere autonomamente alla loro amministrazione, ai bisogni delle proprie popolazioni, fino al punto in cui lo Stato non debba entrare che per la parte che gli spetta e che deve essere di stretto interesse nazionale”. Dopo il 1948 ci fu il ritorno indietro, come era già avvenuto all’indomani dell’Unità d’Italia: in entrambi i casi per limitare il processo di democratizzazione. In questi anni l’evoluzione in senso federalista è tornata all’ordine del giorno. Si tratta di verificare le condizioni perché possa garantire autonomia e responsabilità alle istituzioni locali, rinnovando e rafforzando le basi dell’unità nazionale. In fondo il federalismo è una delicata combinazione di forze: una centrifuga e una centripeta. Il tema è: come governare queste due forze al

fine di rivitalizzare e non raffreddare l’unità? Come fermare il movimento centrifugo per fare della solidarietà, della “simpatia”, direbbero i pensatori liberali, il sentimento ispiratore del federalismo? Lo stesso federalismo fiscale deve avere una cornice e un’anima nazionali, deve essere un’opportunità di crescita per tutti i territori. Tutto il contrario di quanto costruito finora, perché il federalismo ha solo creato nuove spaccature: degli enti locali contro lo Stato, delle Regioni ordinarie contro quelle a statuto speciale, del Nord contro il Sud. Bisogna quindi riaprire la partita del federalismo intelligente, cooperativo, equilibrato, che è poi l’unica risposta vincente alla “ricentralizzazione” di questi anni e alla vulgata secondo cui questa tendenza è obbligatoria, perché “la crisi ci costringe a ricentralizzare”. C’è una risposta riformista alternativa, che va percorsa senza incertezze. Anche perché dalla crisi economica non si uscirà senza il contributo dei territori, degli investimenti locali, dell’autogoverno che produce civismo e “capacitazione” e autorealizzazione degli individui e della società civile. Questa risposta riformista alternativa deve affrontare anche il tema dell’assetto istituzionale idoneo per la governance. Alcune elaborazioni recenti, e la stessa ricerca ReCS, spingono a un assetto che punti a superare lo “spezzatino” delle 22 Regioni del 1948 e sia basato su un Nord e un Sud che si pensano non l’uno contro l’altro ma in relazione tra loro e con l’Europa (Giorgio Ruffolo, *Un Paese troppo lungo*, Einaudi 2009; Paolo Perulli e Angelo Pichierri, *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi 2010). La tesi di Perulli e Pichierri è che tematizzare il Nord “allargato” al Centro come un tutto è un’ipotesi plausibile, per “la presenza di reti di imprese e di reti di città che rappresentano una grande e flessibile macro-regione economica europea... un nuovo assemblaggio territoriale transregionale pronto a muoversi in un federalismo europeo delle macroregioni e delle reti” (Paolo Perulli, intervento a Cuneo). Ha concordato, sempre a Cuneo, Nicola Bellini, che ha spiegato come in Toscana sia in corso un distacco dal concetto/mito della Terza Italia e si sia aperta una prospettiva diversa che mira a ricondurre la regione, con il suo sistema economico ed infrastrutturale, ad un rapporto di maggiore e consapevole integrazione con il Nord. Una “prospettiva fatta soprattutto di sfide”, perché “il Nord è ben lungi dal rappresentare un modello vincente e positivo per il Paese”. Anche per le sue divisioni: “una governance transregionale non è in vista, e ciascuna Regione del Nord opera come entità separata” (Paolo Perulli). Con rare eccezioni: prima tra tutte l’esperienza del Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro area padano alpina marittima, promosso dalle Regioni del Nord Italia e dalle Province di Trento e Bolzano, che dal 2007 lavora alla costruzione di una visione strategica dell’area, assunta da tutte le Amministrazioni partecipanti e inserita nei rispettivi Piani Territoriali. A questa prospettiva, quella delle macro-regioni nazionali, se ne affiancano altre due, diverse ma simultanee e complementari: “quella delle macro-regioni transnazionali o transfrontaliere (con Oresund,

la macro-regione che unisce la danese Copenaghen e la svedese Malmoe, come paradigma e caso studio più avanzato) e quella delle reti di prossimità virtuale, che non dipendono dalla prossimità geografica” (Nicola Bellini). È un interrogarsi che si colloca in un dibattito internazionale ed europeo, e che non potrà avere soluzioni banali. C’è il rischio che nuovi esercizi di assemblaggio territoriale possano debordare in una riflessione geopolitica troppo vaga e tendenzialmente inconcludente, se alla questione non viene dato significato concreto. Andranno quindi seguite ragioni storiche e culturali ma anche ragioni economiche, perché guardare a macro-regioni significa prefigurare sistemi di relazioni che mobilitino risorse e creino opportunità nuove di sviluppo.

Il ragionamento richiede, infine, un ulteriore tassello, nel senso che la prospettiva delineata ha bisogno di uno sforzo corrispondente di adeguamento da parte del “centro” governativo. Senza richiamare la necessaria definizione del quadro normativo nelle materie più sensibili, dall’urbanistica all’edilizia sociale e alla difesa del suolo, basta in questa sede soffermarsi sul punto chiave: quale luogo di formulazione generale delle politiche urbane e di coordinamento del funzionamento quotidiano degli apparati centrali e delle politiche nazionali? Ha probabilmente ragione la ricerca CSS quando sostiene che un compito del genere, “data la trasversalità del profilo e la pluralità dei soggetti centrali e locali in gioco, può essere svolto solo con un forte aggancio alla Presidenza del Consiglio”. E tuttavia lo stesso CSS non esclude la “figura, rivista rispetto alle esperienze precedenti, di un Ministro (senza portafoglio) delle città, in grado di garantire il rispetto della variabile città anche in seno al Consiglio dei Ministri”. Il riferimento alle esperienze precedenti è all’istituzione nel 1987, fino al 1993, del Ministero delle Aree urbane, che esaurì presto la sua spinta propulsiva, costretto a un ruolo limitato ad alcune, pur importanti, iniziative (Piano parcheggi, Mondiali di calcio del ’90). Poi ci furono protagonisti diversi, cioè vari Ministeri tra di loro non coordinati. Sono piuttosto le esperienze europee a fornire utili suggerimenti (si veda *Le politiche urbane degli Stati europei*, Citalia 2009). Soprattutto l’esperienza della Francia, che ha un *Ministère du Logement et de la Ville* istituito nel 1990, un segretariato di stato per la *Politique de la ville*, una *Délégation interministérielle à la ville*, organo amministrativo istituito nel 1988 che istruisce ed esegue le decisioni del *Comité interministériel des villes*, organo di indirizzo politico, due agenzie controllate dalla *Délégation*, l’*Agence nationale pour la rénovation urbaine* (istituita nel 2005) e l’*Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances* (istituita nel 2006). Un importante ruolo consultivo è svolto dal *Conseil national des villes*, costituito nel 1988 come istanza di concertazione e proposta, presieduto dal Primo Ministro o dal Ministro incaricato della *politique* e composto da eletti locali, responsabili di associazioni, sindacalisti, personalità qualificate in materia di politiche urbane. Forse c’è troppa frammentazione delle azioni, il che porta alla mancanza di

un’identità precisa: ma non c’è dubbio che la politica urbana francese è continua e istituzionalizzata, al contrario che da noi. Anche l’esperienza della Gran Bretagna suggerisce una guida politica unica, che in quel Paese è, dal 2006, il *Department for Communities and Local Government*. Diverso è il caso di Germania e Spagna, Stati federali in cui, dato il peso politico dei *Länder* e delle *Comunidades Autonomas* (governi regionali), il peso delle istituzioni nazionali è minore. E tuttavia anche la Germania ha un centro politico competente per le politiche urbane, il *Bundensministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (Ministero dei Trasporti, Costruzioni e Abitazioni).

Riconnettere la politica alla vita e costruire una nuova sfera pubblica

“Il Beaubourg come l’aeroporto di Osaka, l’Acquario di Genova oppure l’Auditorium di Roma o Postdamer Platz sono il tentativo di creare piccole città dentro la città, dove la gente più diversa possa incontrarsi, vincere la solitudine, scambiare esperienze. Perché anche nell’era del virtuale nulla può sostituire la magia del luogo fisico d’incontro, dell’agorà” (Curzio Maltese, *Renzo Piano*, “La Repubblica” 16 gennaio 2005). Sono partito da una critica alla “città infinita” e concludo con la riproposizione dello spazio pubblico della polis. È la tesi di fondo di queste pagine: la crescita e la decadenza dei territori sono determinate dalla qualità dei legami sociali dei cittadini che li abitano. Una tesi opposta a quella della politica affascinata dal neoliberalismo. Ma il “ritorno della polis” è un obiettivo possibile? La risposta deve venire innanzitutto dalla politica, dalla sua capacità di riconnettersi con i “mondi della vita” e di mantenere alla città la sua dimensione pubblica, senza subalternità all’ideologia neoliberista della privatizzazione degli spazi, della segregazione e della solitudine. La critica a questa ideologia combatte nella città le manifestazioni architettoniche e sociali di un problema più generale: lo svilimento della sfera pubblica nella società contemporanea. La partecipazione lascia il posto a un rapporto distaccato con la cosa pubblica, in un contesto di progressiva erosione dei legami sociali, mentre “le tradizionali organizzazioni partitiche, sindacali, associative sono sempre meno capaci di generare aggregazioni e appartenenze significative” e “la loro azione sociale appare indebolita soprattutto a livello territoriale”; mancano, cioè, “luoghi reali e simbolici in cui discutere, avanzare proposte, affrontare problemi collettivamente” (Anna Lazzarini, cit.). E tuttavia, nella città, ci sono cittadini, associazioni, gruppi sociali che quotidianamente, spesso in modo disordinato e conflittuale, usano lo spazio pubblico o lo rivendicano, creano legami sociali, combattono il privatismo individualistico. Penso, per fare un piccolo esempio, a quello che ho visto, in questi giorni, nel mio quartiere: la mobilitazione dei ragazzi e delle loro mamme per impedire che parte di una piccola area giochi diventi un parcheggio. Ricordo quando trasformammo alcuni cortili delle “case popolari” o piazzette dei quartieri da parcheggi a aree verdi o

pedonali per tutti e soprattutto per i bambini, e al valore, anche culturale, dei confronti che si aprirono, dalle opposizioni o diffidenze iniziali fino all'entusiasmo e all'impegno collettivo che ne seguì. Bisogna tornare a questo spirito, per ricostruire un tessuto, urbano e umano, più denso e più ricco. Il compito della politica urbana contemporanea è dar vita a quella che Jürgen Habermas definisce la sfera pubblica delle "arene strutturate", in cui si realizzano l'incontro e l'interazione tra cittadini (*Fatti e norme. Contributi a una teoria del diritto*, Guerini 1996). Ed è quello di costruire, dentro queste arene, una cornice teorica e pratica che incontri il nuovo civismo facendo capire a tutti che la politica democratica vuole tornare ad avere potere sull'economia.

Nel gergo amministrativo si dice spesso che occorre "fare politica nel territorio". Giusto, ma bisogna riqualificare fortemente sia il territorio che la politica. Le due questioni sono strettamente connesse tra loro. Nel territorio il settore immobiliare è stato l'unico vero motore dello sviluppo economico degli ultimi decenni e la fonte di arricchimento per i detentori di tutte le rendite piccole e grandi: "l'esplosione dei valori immobiliari poteva fornire le risorse necessarie per produrre ricchezza territoriale, in un circuito virtuoso dalla rendita all'investimento", ma "la rendita è andata tutta a vantaggio dell'acquisizione proprietaria determinando un impoverimento della collettività" (Walter Tocci, *Paesaggio urbano e unità nazionale*, intervento al convegno "Democrazia e paesaggio", 11 dicembre 2010).

Alla politica servono progettualità e partecipazione: la "visione condivisa". Una delle caratteristiche della politica odierna è invece la miopia, la "veduta corta": la politica vede meglio ciò che è vicino e immediato, considera la vita delle persone tutta proiettata in un asfittico ed eterno presente, e non come la vita buona, che guarda al presente avendo in mente il futuro. La politica delle città deve essere visione della città futura, che coinvolge i cittadini per contribuire a crearla. Deve riscattarsi dal degrado in cui spesso è impantanata, e nel quale l'ha condotta la realpolitik, il pragmatismo senza meta. Deve riuscire a spostare risorse dalla rendita alle infrastrutture, ai servizi, all'ambiente e al paesaggio. Deve, nella dialettica tra pubblico e privato, aprire la fase in cui il pubblico si rinnova e non è più governato dal privato. La politica delle città sarà più forte se e quando sconfiggerà coloro che sostengono che le relazioni economiche non devono più sottostare alla ragione pubblica. Se e quando porterà i valori democratici della polis al centro della progettualità partecipata.