

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

Le città mediterranee del terzo millennio

Chiara Sebastiani

Urban@it Background Papers
RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI
ottobre 2015

Abstract

Il contesto mediterraneo odierno è il prodotto di tre grandi crisi politiche: la crisi del progetto di integrazione europea a seguito dell'impatto di processi economici mondiali, la crisi dei regimi nordafricani del secondo dopoguerra a seguito delle primavere arabe, la crisi delle vecchie alleanze in Medio Oriente a seguito dell'incontro tra l'onda lunga delle primavere arabe da un lato e le complesse strategie di riposizionamento dei tre antichi imperi – ottomano, persiano, russo – dall'altro. L'impatto di questi sommovimenti sulla corona di città posata sulle sponde del Mediterraneo – depositarie di patrimoni antichissimi e di potenziali immensi – ci costringe a tracciare nuove mappe che tengano conto delle scomposizioni e ricomposizioni regionali in corso. Emerge così un sistema urbano mediterraneo, quale prodotto di tendenze sia integratrici sia omologatrici, spesso al di fuori di qualche forma di regolazione politico-istituzionale. Che da questo sistema urbano possa sorgere un "Mediterraneo delle città" ovvero uno spazio nel quale le città si configurino come soggetti politici e non solo come poste in gioco di conflitti armati o di contese mercantili non è impensabile: è comunque uno scenario che accomuna gli interessi delle due sponde, in termini di sicurezza e di sviluppo.

The current Mediterranean context is the outcome of three major political crisis: the crisis of the project of European integration due to the impact of global economical processes; the crisis of post-Second World War North African regimes as a consequence of "Arab springs"; and the crisis of old political alliances in the Middle East as a consequence of shifting strategies of the three states corresponding to three former empires, the Ottoman, the Persian and the Russian. The impact of these upheavals on the string of cities surrounding the Mediterranean like a crown compels us to draw new regional maps accounting for regional breakdowns and reshaping. A new Mediterranean urban system is emerging, shaped by processes of integration and homologation often unrelated to any kind of political and institutional regulation. Yet it is not impossible to imagine that this urban system may generate a "Mediterranean of cities", that is a spatial context in which cities play the role of political subjects instead of being merely the stake of armed conflicts or market contests.

This is, anyway, a forecast based on shared interests, concerning security and development, of the northern and the southern shore of the Mediterranean.

3

Parole chiave/Keywords

Mediterraneo, urbanizzazione, conflitti, migrazioni, integrazione/Mediterranean, urbanization, conflicts, migrations, integration.

La crisi del progetto europeo e l'impatto sulle città.

Trent'anni fa (1985) veniva fondata la rete Eurocities, uno dei primi casi di politica *delle* città, a ridosso della Dichiarazione di Stoccarda sull'Unione europea: ben si intuiva allora, dentro un gruppo di *second cities*, l'impatto che avrebbe avuto sulle città l'integrazione europea. Di lì a poco, con la caduta del muro di Berlino (1989) il processo conobbe la formidabile accelerazione degli anni Novanta e poco più di vent'anni fa entravano in vigore il trattato di Maastricht (1993) e gli accordi Schengen (1995) a seguito dei quali si incominciò a sognare una "Europa delle città".

Contestualmente si dava avvio al Processo di Barcellona con la conferenza ivi svoltasi nel novembre 1995, a cui parteciparono i quindici membri che allora costituivano l'Ue e dieci Paesi del Nordafrica e Medio Oriente. Esso doveva costituire la base di quel *partenariato euromediterraneo* volto a promuovere sulle due sponde del Mediterraneo la sicurezza e la stabilità politica, lo sviluppo economico, lo scambio culturale. La sua evoluzione ha portato nel 2008 all'Unione per il Mediterraneo (UpM), fortemente voluta da Sarkozy, e pensata come una partnership multilaterale per promuovere «integrazione e coesione dei Paesi euro-mediterranei» e per «trasformare il Mediterraneo in un'area di pace, democrazia, cooperazione e prosperità».

Solo oggi, sull'onda delle ricadute delle primavere arabe, e dei mutamenti di alleanze degli Usa e i riposizionamenti strategici di Turchia, Iran e Russia, esplose l'intrinseca contraddizione tra i due processi: mentre il primo aveva come effetto collaterale la creazione di una barriera invisibile che a tutt'oggi taglia in due il Mediterraneo da Gibilterra al Bosforo, il secondo non andava oltre la realizzazione di programmi bilaterali e politiche di libero scambio inevitabilmente asimmetriche a

beneficio della sponda nord. Il summit di Parigi del luglio 2008 che lancia l'UpM avviene a pochi mesi di distanza dai sollevamenti operai nel bacino minerario di Gafsa in Tunisia e dai grandi scioperi dei lavoratori di Mahalla al-Kubra in Egitto, prodromi delle primavere arabe. Meno di tre anni dopo, la Rivoluzione del 14 gennaio 2011 in Tunisia provoca un *effetto domino* tutto verso est (Egitto, Libia, Siria, Yemen). Si spacca il Maghreb costruito dalla colonizzazione francese: Algeria e Marocco restano ai margini dei sommovimenti, mentre la Tunisia viene risucchiata nell'area geopolitica che dal Nordafrica si estende al Medio Oriente. L'intervento diretto o indiretto delle potenze regionali e di quelle occidentali alimentano guerre civili o repressioni sanguinose e producono terreno fertile per l'insediamento di nuclei terroristi. L'intero sistema odierno delle città mediterranee è investito in pieno dall'esplosione – incredibilmente impreveduta - di movimenti sociali pur in atto da tempo sulla sponda sud. Qui le vecchie città e metropoli mediterranee post-coloniali che nel secondo dopoguerra si sono affermate come mete turistiche, centri culturali, capitali finanziarie e hanno conosciuto una crescita immobiliare tumultuosa e disordinata [Escallier 2002] – sono quasi tutte, con l'eccezione del Marocco, città in guerra - che si tratti di guerre civili (Libia, Siria, Yemen), di resistenza (Egitto), di lotte per l'indipendenza (Palestina) - o città che dalla guerra civile sono ancora traumatizzate (Algeria, Libano), o città investite da flussi massicci provenienti dalle limitrofe aree in guerra (Tunisia, Turchia, Giordania).

Ma ben prima delle primavere arabe, gli *effetti collaterali* delle modalità di integrazione europea sulle città si sono manifestati, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, con la dissoluzione della Jugoslavia fortemente incoraggiata dai Paesi europei, *in primis* la Germania. L'impatto delle guerre civili jugoslave sulle splendide città del Mediterraneo orientale ha dato origine al termine «urbicidio» [Mazzuchelli 2010]. Oggi vengono progressivamente integrati nella Ue piccoli stati etnicamente ripuliti le cui città ferite nel patrimonio e nella cultura si configurano come il rimosso del sistema urbano mediterraneo. E, sempre in quell'area, le modalità di integrazione di Cipro nella Ue sono ancora visibili in una capitale, Nicosia, da anni divisa in due da una *no man's land* sotto controllo armato.

In quanto alle città meridionali della sponda nord del Mediterraneo, proprio mentre sulla sponda sud ribollono i movimenti sociali che sfoceranno nelle primavere arabe, esse risentono gli effetti della grande recessione che, iniziata nel 2008 con la crisi dei mutui *subprime*, si estende all'eurozona tra il 2010 e il 2011, coinvolgendo in particolare i Paesi che affacciano sul Mediterraneo (Portogallo, Grecia, Spagna, Italia).

La recessione mondiale segna la fine del progetto dell'«Europa delle città», basato sulla combinazione di autonomia politica, cooperazione reticolare e competizione strategica. Il decentramento politico fondato sul principio di sussidiarietà si rivela troppo spesso «decentramento della penuria», addossando ai governi locali nuovi compiti ma senza equivalente trasferimento di risorse [Vicari Haddock 2004]. Il principio della *governance*, inteso come rinuncia dell'attore municipale alle sue prerogative politiche a favore di un ruolo di soggetto mobilitatore e coordinatore, dà vita a solidi «regimi urbani» basati su coalizioni di soggetti pubblici e attori privati che si rendono immuni al controllo politico democratico [Harding 1997; Borja 2009] e la partecipazione diventa strumento di creazione del consenso verso politiche decise altrove anziché di mobilitazione di risorse civiche [Purcell 2009]. Ma se le città europee sono pienamente entrate nel modello di sviluppo urbano proprio della globalizzazione, quelle della sponda sud del Mediterraneo la affrontano in condizioni di debolezza strutturale, trovandosi a dover scegliere tra omologazione ai modelli di urbanesimo globali [Munoz 2003] e periferizzazione dell'intero sistema [Institut de la Méditerranée 2010]

Nuovi attori e nuove politiche urbane nell'area mediterranea

Ora questa debolezza e questi dilemmi oggi accomunano le città mediterranee delle due sponde e ciò malgrado le innegabili differenze tra le due. Anzi è proprio nella gestione del differenziale di quello che oggi si configura come un sistema di vasi comunicanti che si possono sintetizzare le sfide attuali per il sistema urbano mediterraneo. Questo sistema complesso pur non disponendo di «città globali» - nel senso in cui le definisce Sassen - contava però nel 2000 una ventina di città sopra i due milioni di abitanti, di cui due megalopoli, Il Cairo e Istanbul, che superavano i dieci milioni. [Escallier 2002] Nonostante la grande varietà di tipologie e di funzioni, il Pil pro capite della città più povera della sponda europea (Atene) era circa il doppio di quello della città più ricca (Istanbul). E i grandi flussi migratori già allora attraversavano il Mediterraneo in una sola direzione: da sud e est a nord e ovest. Città e porti di Tunisia, Libia, Egitto e Turchia si configurano come punti di raccolta che drenano flussi provenienti dalle zone dell'Africa subsahariana e del Medio Oriente devastate da guerre o siccità. Le città dell'Italia meridionale e ora della Grecia sono le destinatarie principali di questi flussi e tenderebbero a configurarsi anch'esse come zone di raccolta e di smistamento dei flussi verso altre città settentrionali d'Europa se

le politiche europee non le destinasse al ruolo di *buffer zones* adesso che è saltata la trincea nordafricana. Città di partenza e città di approdo sono ormai caratterizzate da un indotto di attività economiche legali e illegali legate all'arrivo, al transito o alla permanenza di flussi consistenti di migranti.

I flussi, ad eccezione di quelli tra Marocco e Spagna, oggi tendono a concentrarsi sempre più nella zona orientale del Mediterraneo – quella che si stende a est dello Stretto di Sicilia – e sono indicativi di una crescente divaricazione tra i bacini occidentale e levantino del Mediterraneo, nonché uno spostamento del baricentro regionale dall'Europa continentale verso sud-est, ovvero verso la Turchia e la penisola arabica [Desideri 2011]. Ma dietro l'aspetto "emergenziale" con il quale i flussi migratori tra le due sponde del Mediterraneo vengono presentati vi è la realtà di migrazioni in atto da anni all'interno di un sistema urbano mediterraneo frutto del combinato disposto di nuove tendenze delle forze economiche mondiali [Bocquet 2013], nuove politiche pubbliche orientate alla crescita [Palidda 2011], una varietà di reti istituzionali (quali Medcities <http://www.medcities.org/>) e una grande quantità di attori sociali (ong, piccole imprese, famiglie, migranti, espatriati).

Ma possiamo parlare di *sistema urbano mediterraneo* – un sistema in cui le sponde nord e sud sono sempre più vicine, le sponde est ed ovest sempre più lontane – anche in virtù dei modelli di urbanizzazione che vi si stanno diffondendo. Urbanizzazione rapida in primo luogo: la regione mediterranea non sfugge al trend mondiale e si prevede che nel 2020 l'80% della sua popolazione vivrà in città [Medcities 2015]. Urbanizzazione caratterizzata, in secondo luogo, dalla diffusione di modelli estranei a quello della città mediterranea il quale – sia pure nella sua varietà e nella sua evoluzione attraverso i secoli – ha rappresentato in qualche modo un archetipo dell'urbano. Due in particolare i modelli che paiono caratterizzare la città mediterranea del terzo millennio: il modello suburbano anglo-sassone con il conseguente *sprawl* urbano ormai visibile in tutte le grandi e medie città delle due sponde [Munoz 2003], sostenuto dall'attività di promotori e speculatori immobiliari, e il «modello Dubai» delle megalopoli di terza generazione dalle architetture avveniristiche organizzate in parchi tematici, *waterfront*, complessi residenziali di lusso e *shopping mall* sotto forma di città, modello sostenuto dai *grandi progetti* di capitali internazionali [Bocquet 2013]. Si tratta di fenomeni osservabili in megalopoli come Il Cairo e Istanbul, città primaziali come Atene o Tunisi, capitali regionali come Barcellona, Marsiglia o Napoli, conurbazioni come Izmir o Amman, e che ricalcando fenomeni osservabili a livello mondiale [Douay 2009]. Tende poi a configurarsi come

un terzo modello di urbanizzazione a sé stante quello indotto dal turismo di massa mondiale con lo sviluppo di *zones touristiques* lontano dai centri urbani come in Tunisia, villaggi residenziali nei pressi di aeroporti come a Latakia o estesi sul litorale come sulla Costa Brava, città inventate come Port El Kantaoui e complessi alberghieri, sul modello dei prototipi egiziani, come quelli sulle coste dell'Istria e della Dalmazia..

L'odierno sistema urbano mediterraneo appare dunque il prodotto di due tipi di processi che possiamo definire *processi strutturanti* e *processi omologanti*. Sono *processi strutturanti* quelli che promuovono *di fatto* una crescente integrazione del sistema urbano mediterraneo, anche se sfuggono largamente a forme di regolazione politico-istituzionali, o sono in contrasto con esse. Sono invece *processi omologanti* quelli basati sull'applicazione seriale di determinati moduli di sviluppo economico e regolazione politica perlopiù basati su ricette neoliberiste e conformi a *trends* di carattere mondiale.

Tra i primi possiamo annoverare, oltre ai conflitti armati in corso (Libia, Siria), recenti (Libano, stati della ex-Yugoslavia), o endemici (Israele e Palestina), o le stabilizzazioni precarie (Cipro, Egitto) e le nuove dimensioni e caratteristiche dei processi migratori, anche una serie di pratiche economiche, politiche e sociali consolidate, tra cui gli accordi economici bilaterali (partenariato, associazione) portati avanti dall'Ue con la riva sud nell'ambito della politica di vicinato; le rotte del turismo di massa, in particolare il turismo marittimo e le sue piattaforme portuali; la delocalizzazione di piccole e medie imprese manifatturiere dalla sponda nord a quelle sud e est; il consolidamento intergenerazionale di reti transnazionali di migranti tra le due sponde; il flusso crescente di espatriati economici (pensionati a basso reddito) dalle sponde settentrionali a quelle meridionali; la mobilità studentesca la quale, con la crescente diffusione dello studio di lingue orientali, alimenta flussi da nord a sud-est e non solo nel senso contrario; l'attivismo crescente del terzo settore e della società civile tra le due sponde anche a seguito dei programmi di cooperazione internazionale.

Tra i secondi possiamo includere la proliferazione dei *grandi progetti* (tra i più recenti Cairo 2050, il tunnel sotto il Bosforo a Istanbul, il nuovo quartiere Suma Dubai a Tunisi, che seguono i grandi interventi degli anni passati a Barcellona o Marsiglia o Genova); il ruolo trainante del settore immobiliare (le coste francesi e spagnole non meno delle capitali mediorientali); la metropolizzazione e la suburbanizzazione delle città con l'estensione dello *sprawl* urbano; la finanziarizzazione delle economie urbane e il ruolo dei centri finanziari *offshore*, in particolare nel Mediterraneo orientale, in città come La Valletta, Nicosia, Beyrouth [Tschoegl 2002];

i processi di ricostruzioni post-belliche; il recupero del patrimonio storico in chiave di *city-marketing* e *city-branding*, con forti effetti di gentrificazione..

Ne emerge un sistema urbano mediterraneo fiorente e integrato, ancorché poggiante in buona misura su «la proliferazione incontrollata degli intrecci fra legale, informale e criminale» e che «si nutre di economie sommerse» [Palidda 2011]. I tratti patologici di questo sistema (che poggia su antichissime basi geo-politiche, storiche, culturali) sono largamente un *effetto collaterale* dell'integrazione europea e tendono a rafforzarsi a seguito dell'irrigidimento delle politiche europee in materia di accessi (visti e permessi di soggiorno) che di fatto hanno chiuso la frontiera mediterranea dell'Ue. Il recente documento della rete Medcities *Towards a new European Neighbourhood Policy* (<http://www.medcities.org/en/web/medcities/-/events-enp-contribution>), che raccomanda opportunamente di includere la dimensione urbana tra le priorità delle politiche di vicinato, ignora totalmente questi *processi strutturanti* sicché i suggerimenti che esso avanza - promuovere il ruolo dei governi locali, creare ambienti favorevoli agli investimenti, associare partners della sponda sud nei programmi europei e così via - sono di puro sostegno ai *processi omologanti*. Essi inoltre ricalcano le politiche liberalizzatrici portate avanti dalle città europee dopo il 1989 delle quali oggi si vedono le criticità. Per questo hanno scarsissime probabilità di incidere sulle patologie del sistema.

Dall'Europa delle città al Mediterraneo delle città?

Malgrado tali patologie siano condivise dal sistema urbano mediterraneo nel suo complesso, le città del sud-est le affrontano in condizioni di debolezza maggiore e appaiono destinate ad assorbire il peggio della globalizzazione - in termini di costi economico-sociali e di distruzione del patrimonio urbano e naturale - senza ricavarne benefici in ugual misura.

Se alcuni anni fa si lamentava l'assenza di una riflessione comune sul sistema urbano mediterraneo, oggi riproporre questa riflessione potrebbe sembrare ormai obsoleto dato il riemergere in termini emergenziali della questione dei confini intorno all'Europa e tra stati europei. Ma potrebbe anche essere una realistica presa d'atto di un processo già in corso che non può essere arrestato ma solo governato. E potrebbe infine essere una riflessione che fa leva sulle opportunità e non solo sui vincoli, e che quindi guardi al potenziale e non solo alle minacce dei processi in corso, tenendo

conto del fatto che le città del sud-est sono le più povere ma le più dinamiche in termini di crescita, di demografia e, per certi versi, anche di cultura [Escallier 2002].

Le patologie del sistema urbano mediterraneo, le quali poggiano su solidissimi interessi che non sono solo quelli dei traffici illegali di uomini, armi e merci ma anche di legalissimi mercati di armi, finanza *offshore*, settori immobiliari e turistici, e incidono in modo diversificato ma ugualmente importante sulla sicurezza di ambedue le sponde, sono l'effetto di un circolo vizioso derivante dal tentativo di mantenere una barriera invisibile attraverso il *Mare nostrum*. Questo, come abbiamo cercato di mostrare, si configura ormai come un sistema di vasi comunicanti: le barriere artificiali aumentano la pressione di un bacino sull'altro e solo aprendo dei canali tra i due si può cercare di giungere a nuovi equilibri.

Occorre dunque chiedersi, sulla scorta delle esperienze dell'ultimo quarto di secolo, se sia pensabile che dall'attuale sistema urbano si sviluppi un "Mediterraneo delle città" in cui rifioriscano aspirazioni e contenuti che erano propri dell'idea di una "Europa delle città". E' pensabile, in altri termini, che le città mediterranee, anziché macchine per la crescita governate dai mercati mondiali e poste in gioco delle guerre per procura mosse da potentati politici regionali, diventino esse stesse soggetti politici, capaci di determinare autonomamente i destini delle proprie comunità, di intrecciare attraverso il mare reti di cooperazione e competizione al tempo stesso, e di inventare modelli urbani alternativi a quelli dell'urbanizzazione globale?

In verità ad uno scenario di questo tipo si rifanno implicitamente o esplicitamente una serie di politiche che coinvolgono città delle due sponde. Si tratta però di vedere in che misura si dà coerenza tra i *policy discourses* e i risultati attesi. Si possono così distinguere :

- a) azioni basate su progetti finanziati da istituzioni e donatori internazionali che sembrano destinate a riprodurre le criticità già osservate nel contesto europeo, aggravate dall'essere spesso prodotti di importazione poco in sintonia con il contesto. Così le retoriche ambientaliste erano già state fatte proprie da Ben Ali, le pratiche di pianificazione strategica (per esempio a Sousse) appaiono spesso esercizi formali, quelle di partecipazione e *empowerment* dei cittadini giustificatorie di regimi autoritari (si veda il megaprogetto di risanamento del quartiere di Embaba in Egitto), quelle del *gender mainstreaming* un omaggio alle agende politiche di *donors* o partners (ad esempio nelle elezioni municipali in Turchia);

- b) azioni basate su progetti bilaterali e partnership nord-sud: decisamente più promettenti, in particolare quando coinvolgono settori come l'agricoltura, l'artigianato, il recupero del patrimonio di piccoli centri. Poco coperte dai media, queste azioni spesso a livello micro richiederebbero di essere maggiormente messe a sistema;
- c) azioni di supporto ai processi di decentramento politico e sostegno alla democrazia locale, spesso supportate da quella "diplomazia internazionale delle città" che proprio con l'integrazione europea aveva preso avvio: così l'associazione dei comuni olandesi ha implementato nel periodo 2013-15 (in piena guerra civile) un programma di appoggio alla *governance* locale e per la pace sociale in Libia.

L'esperienza passata e i *trends* mondiali [Uclg 2007] suggeriscono che il decentramento politico sia un fattore fondamentale per l'integrazione di un "Mediterraneo delle città". Il supporto fornito dall'Europa alle transizioni democratiche nei Paesi dell'est, che proprio nella democrazia urbana hanno avuto un perno importante, dovrebbe fornire un modello anche per la sponda sud.

BIBLIOGRAFIA

Bocquet, D.

2013 *Challenges to Urbanity in Contemporary Mediterranean Metropolises: New Urban Forms, Dynamics, Boundaries and Tensions*, in «New Geographies», p. 235-244.

Desideri, A.

2011 *Il destino del mondo si decide nel Mediterraneo*, in «Limes». [online]
<http://desiderio-limes.blogautore.espresso.repubblica.it/2011/10/26/il-destino-del-mondo-si-decide-nel-mediterraneo/>

Douay, N. (a cura di)

2009 *La Méditerranée à l'heure de la métropolisation*. Paris, Puca.

Escallier, R.

2002 *Métropoles et globalisation dans le monde arabe et méditerranéen: état, enjeux et perspectives*, in «Cahiers de la Méditerranée», n. 64, p. 1-21.

Harding, A.
1997 *Urban Regimes in a Europe of Cities?*, in «European Urban and Regional Studies», vol. 4, n. 4, p. 291-314.

Institut de la Méditerranée
2010 *Une absence de réflexion partagée sur le système urbain méditerranéen*. [online]
<http://www.ins-med.org/2010/12/une-absence-de-reflexion-partagee>

Le Galès, P.
2003 *Le retour des villes européennes*. Paris, Presses de Sciences Po.

Mazzuchelli, F.
2010 *Urbicidio. Il senso dei luoghi tra distruzioni e ricostruzioni nella ex-Jugoslavia*. Bologna, Bononia University Press.

Medcities
2015 *Towards a new European Neighbourhood Policy*. [online]
<http://www.medicities.org/documents/10180/321609/Towards+a+new+European+Neighbourhood+Policy++Contribution+AMB+and+Medcities.pdf/cbb7a09e-4b8d-4040-a854-5c3ea6f8112e>

Munoz, F.
2003 *Lock living: Urban sprawl in Mediterranean cities*, in «Cities», vol 20, n. 6, p. 381-385.

Palidda, S.
2011 *Città mediterranee e deriva liberista*. Messina, Mesogea.

Purcell, M.
2009 *Resisting neoliberalization: Communicative Planning or Radical democratic Movements?*, in «Planning Theory», vol. 8, n. 2, p. 140-165.

Tschoegl, A.
2002 *Financial Integration, Dis-integration and Emerging Re-Integration in the Eastern Mediterranean, c.1850 to the Present*, in «Finance Markets Institutions & Instruments», vol. 13, n. 3, p. 245-285

Uclg
2007 *Decentralization and Local Governments in the World*. [online]
http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/00_summary_en.pdf

Vicari Haddock, S.
2004 *La città contemporanea*. Bologna, Il Mulino.

12