

VERSO L'AGENDA URBANA

Politiche urbane: to what extent?

Camilla Perrone (unifi)¹

Appunti

Le trasformazioni politiche, economiche e sociali che hanno caratterizzato l'ultimo quinquennio, ovvero il periodo della crisi che ha travolto molti paesi del mondo e in particolare l'Europa, hanno generato un disorientamento diffuso rispetto al nesso tra politiche urbane (decisioni, strategie, attori e forme di partenariato), strumenti di intervento (progetti, piani, programmi, norme), e luoghi (città, metropoli, regioni urbane, territori, paesaggi).

Nel contesto italiano sembra emergere con evidenza una significativa **perdita di convergenza** tra tempi delle decisioni, ambiti di intervento, natura, nuclearizzazione e diffusione delle dinamiche economiche di vecchia e nuova generazione, confini e agglomerazioni amministrative (intese sia come soggetti che come destinatari delle politiche pubbliche). E questo quadro appare ancor più traballante se ai corsi d'azione conosciuti (sebbene non sufficientemente indagati in un'ottica comparativa), si sovrappongono e si intrecciano sfide inattese determinate dalla riorganizzazione delle geografie sociali, dal costituirsi di nuove povertà a densità convergente, dalla diffusione di pratiche di neoruralità (peri)urbana, dalla nuova natura della diversità urbana, dalla sfida dell'energia come motore per la rigenerazione di un urbano sostenibile, dalla nuova generazione di infrastrutture (e-mobility ecc.), da nuove dinamiche di prossimità e separazione che creano spazi contesi per la localizzazione di attività e spazi di margine collettori di spillovers negativi.

Tale disorientamento è stato anche determinato dai **mutamenti dell'urbano** o di ciò che tradizionalmente era stato considerato come tale. Nel corso degli ultimi trent'anni la natura delle città è cambiata radicalmente sfidando le categorie più distintive della city-ness (Sassen 2010). Il nuovo sistema di attori privati, protagonisti del cambiamento e liberi interpreti delle geografie dell'investimento (in-out), il riflesso italiano del mainstream neoliberista che ha attraversato molta letteratura e tante città del mondo, la natura sempre più inter e transcalare delle dinamiche economiche e sociali emergenti nella e dalla sofferenza del contesto, la crescita delle città e la frammentazione e la riorganizzazione del sistema insediativo in una dimensione regionale (Storper 1997; 2013), hanno messo in crisi la definizione di urbano (Brenner 2013), e di tutti gli strumenti preposti al suo governo. Interrogarsi quindi sul quale sia, possa, debba essere il nuovo contesto di riferimento delle politiche urbane sembra diventare veramente rilevante, quantomeno non può essere dato per scontato.

Nel quadro degli indirizzi delle politiche europee per il prossimo settennio, le città sembrano dover riconquistare un'actorship strategica nel rigenerare questa convergenza e costituire il cuore di una governance urbana europea.

Lo scenario italiano offrirebbe a questo riguardo un ricco catalogo di opportunità sia per trarne lezioni e insegnamenti, che per sperimentare nuove politiche attive. In un *range* che include piccole e medie città, sistemi policentrici, grandi agglomerazioni di tipo metropolitano e postmetropolitano (strutture polinucleari di "natura" regionale), insediamenti rurali, regioni rur-urbane a vocazione definita (viti-vinicola ad esempio) e intrecci complessi tra strutture insediative rurali e disseminazioni urbane (come nel caso della regione Toscana), L'Italia potrebbe infatti diventare un interessante laboratorio di sperimentazione di nuove politiche urbane situate in un sistema economico anch'esso diversificato (tutto da capire, descrivere e riorientare).

In questo quadro alcuni nodi dovrebbero essere affrontati e sciolti per capire meglio i problemi del contesto e concentrare politiche e azioni per l'inversione della rotta in uno scenario europeo.

¹ Aderiscono per L'Ateneo di Firenze: il Dipartimento di Architettura (Camilla Perrone, Giancarlo Paba, Saverio Mecca); il dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (Massimo Morisi); devono confermare l'adesione: il dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa (Mauro Lombardi); il dipartimento di Scienze Giuridiche (Duccio Traina); Dipartimento di Storia, Archeologia, Geografia, Arte e Spettacolo (Mirella Loda).

1. Il problema raccordo tra diverse velocità

Le velocità di trasformazione delle città italiane sono state determinate da strumenti con obiettivi e tempi divergenti. È possibile riconoscere almeno 4 famiglie di strumenti e quindi 4 tipi di velocità:

- gli strumenti delle politiche europee (orientati a risolvere situazioni di sofferenza urbana nel più breve tempo possibile in un'ottica integrata);
- gli strumenti della programmazione complessa (strumenti ministeriali, strumenti introdotti da leggi ad hoc ecc... per la gestione di interventi a tema);
- l'insieme di tutti gli strumenti delle politiche urbane e urbanistiche, concepiti in un'ottica di europeizzazione del carattere delle politiche italiane (competitività, selettività, programmazione ecc.);
- gli strumenti ordinari di governo del territorio definiti dalle leggi regionali.

Da un lato quindi tempi lunghi di costruzione degli strumenti, tempi infiniti di attuazione delle previsioni, o di non attuazione di molte previsioni per effetto del cambiamento delle condizioni al contorno in un quadro generale che potrebbe definirsi d'inefficacia del piano e autoreferenzialità degli strumenti ordinari di governo del territorio.

Dall'altro, interventi e progetti gestiti in un tempo breve, talvolta orientati dalla logica dell'emergenza, ad esempio sociale, spesso effettivamente efficaci (anche nel lungo periodo) come nel caso della rigenerazione di alcune (poche) città del sud, talvolta strumentali e inefficaci; altre volte strategici per la realizzazione di grandi trasformazioni urbane, come nel caso delle città del nord d'Italia.

2. La lentezza delle decisioni

I sistemi di governance regionale e locale hanno spesso dimostrato pesantezza amministrativa e inefficacia tecnica. Non hanno utilizzato molte opportunità di coordinamento, almeno tra gli attori pubblici, offerte dalle leggi di governo del territorio. Raramente poi le governance regionali italiane hanno veramente cercato un coordinamento orientato da un obiettivo comune di benessere, sostenibilità, miglioramento delle città (o altro). Qualche tentativo nella direzione del coordinamento, almeno tra comuni sembra profilarsi (il caso della nuova legge toscana sul governo del territorio ne è un esempio), ma non si può dire che il nodo si stia veramente sciogliendo in assenza di un quadro nazionale di riferimento.

Anche l'incontro tra sistemi di attori pubblici e network di attori privati, caratteristico della nuova generazione di politiche (Donolo, 2005), sia nelle forme indicate dalle leggi che secondo modalità più autonome, non ha prodotto i risultati sperati nella velocizzazione dei processi decisionali e quindi neanche nell'efficacia delle decisioni.

La svolta della democrazia deliberativa ha rappresentato sicuramente una sfida per i sistemi di governance locale e regionale anche per il raggiungimento di una decisione con modalità più inclusive, il trattamento dei conflitti, il contenimento dei tempi del processo decisionale. Alcune potenzialità di questo "dispositivo democratico" potrebbero essere indagate come strategie di cattura di problemi e o di costruzione di issues di policy, nel contesto di una governance e di una pianificazione (e dei relativi oggetti di riferimento) sempre più "fuzzy" (De Roo, 2007; Haughton, Allmendinger, 2008; Heley 2012).

3. L'inefficacia della governance e della pianificazione in un sistema di confuso di regole, norme, strumenti (sopra, sotto, intra ordinati...)

L'evidente incapacità delle regole e delle norme di produrre cambiamento in modo efficace pone all'attenzione di una nuova stagione di politiche una questione che è, almeno in Italia, ancora decisamente aperta nella pianificazione: come si definiscono le regole, quali regole possono essere precisate in norme, con quali strumenti, per quale ordine e livello di efficacia, con quale orientamento prescrittivo, vincolante, premiante? È possibile definire un indirizzo delle politiche urbane che possa orientare questo dominio tecnico?

4. I cambiamenti strutturali dell'urban (quale oggetto delle politiche?): la sfida dell'"urban land nexus"

Come è cambiato l'urbano? Quali questioni suggerisce, alla nuova natura delle politiche, "la geografia a correnti contraddittorie" che sembra emergere dall'analisi delle nuove tendenze dei processi di urbanizzazione? Come incorporare nelle politiche urbane la natura interscalare dei processi? È necessario che ciò accada? E poi ancora su quali questioni è davvero utile concentrare l'attenzione? Certamente la riorganizzazione dell'urbano pone nuove sfide alle politiche sugli aspetti energetici come opportunità di rigenerazione di un capitale urbano in attesa (si pensi alle potenzialità energetiche degli edifici e alla nuova

natura dei regional ecosystem services), e a quelle sulle infrastrutture di nuova generazione come l'e-mobility, la mobilità secondaria e alternativa e così via.

È possibile individuare questioni che siano propriamente urbane o possano definirsi come tali? Molte persone povere ad esempio vivono in città, ma non è possibile desumere che la povertà sia una caratteristica esclusivamente urbana. Certamente alcune condizioni specificamente urbane ne evidenziano aspetti, conseguenze, consistenza. Appare tuttavia utile sottolineare come una politica che intenda trattare la povertà urbana non possa escludere dal suo *range* di obiettivi un'attenzione più estesa alla questione. Ci sono poi alcuni problemi (e sembrano essere sempre più numerosi) che emergono dove le densità ne consentono una maggiore visibilità (e per questo tradizionalmente trattati con riferimento a un contesto specifico), ma sono radicate o distribuite altrove. Quale natura dovrebbero quindi assumere politiche urbane efficaci in grado di catturare la transcalarità dei problemi?

È opportuno orientare le nuove politiche urbane sulle aree metropolitane? È possibile immaginare un'agenda di politiche urbane per un'Italia metropolitana? È questa l'immagine dell'Italia delle città che volgiamo inserire nell'agenda urbana europea?

Storper e Scott sostengono che i processi di urbanizzazione possono essere definiti come concentrazioni spaziali di produzione e di pratiche di clustering e sorting circolari e cumulative. A questo aspetto ne aggiungono però un altro, ad esso correlato, che definiscono fondamentale e critico per qualunque ragionamento sulla natura delle città. Si tratta dell'*urban land nexus* ovvero, nelle parole degli autori "an interacting set of land uses expressing the ways in which the social and economic activities of the city condense out into a differentiated, polarized, locational mosaic" (Scott, Storper 2014). Si tratta in sintesi di quel nesso tra unità urbane², contestualizzato e determinato dalla natura del territorio ospitante (che in quest'ottica tornerebbe ad essere centrale nella costruzione di politiche place-based e quindi co-responsabile dell'efficacia di una politica), che spiegherebbe le ragioni per cui in determinati luoghi si verificherebbero condizioni di sviluppo particolari e in altri no (a parità di capitale umano, forza lavoro, specializzazione e struttura delle istituzioni).

Una domanda per la nuova agenda urbana potrebbe proprio essere orientata dalla scoperta o dalla valorizzazione dei diversi urban land nexus delle città italiane. Cosa rende Roma diversa da Firenze?

Roma ha bisogno di politiche urbane specifiche? Se sì, quali politiche possono considerarsi come generali per il futuro della governance urbana europea e quali devono essere specifiche?

Quale fattore determinante sarebbe necessario valorizzare attraverso un sistema di decisioni e di azioni efficaci per rimettere in circolo nuova energia urbana?

5. La valenza strategica del territorio per disegnare il futuro (oltre la crisi)

In questo quadro il ruolo del territorio assume una valenza strategica.

La riscoperta e la reinvenzione del territorio potrebbero essere considerati il fondamento di un processo di trasformazione e di riconversione dell'economia e della società e quindi oggetto di politiche urbane orientate a intercettare e valorizzare almeno alcune aree di innovazione concettuale e pratica che possono essere riassunte nell'elenco che segue:

- territorio e sviluppo locale (radicamento territoriale delle economie, regionalizzazione dei processi di riconversione produttiva, nuovo federalismo, pianificazione bio-regionale);
- ecologia, territorio e sostenibilità integrata (bilanci energetici territoriali, produzione/gestione locale delle risorse da fonti rinnovabili, riduzione dell'impronta ecologica, agricoltura urbana sostenibile, "ecosystem services");
- territorio, auto-adattamento, resilience (trasformazione co-evolutiva, resilience ambientale e sociale, prevenzione e "sicurezza attiva", gestione sociale del "climate change");
- valorizzazione e reinvenzione del patrimonio e dell'heritage (formazione e sviluppo delle identità collettive, riconoscimento e valorizzazione delle culture materiali);
- partecipazione e progettazione interattiva (governance multilivello e multiagente; sviluppo delle economie solidali, di scambio dei beni relazionali; partecipazione "calda", "agonistica", non istituzionalizzata; politiche locali ad "alta intensità di cittadinanza").

² Simultaneamente private e pubbliche, individuali e collettive, costituite da dinamiche intrecciate di azioni individuali, sia promosse dagli attori del mercato che dai singoli proprietari, che di azioni collettive di tipo istituzionale.