

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

ISSN 2465-2059

Qualche problema per la governabilità urbana

Carlo Donolo

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Abstract

I temi trattati sono: (a) i tempi della città e quelli delle politiche urbane, e gli effetti della loro non congruenza; (b) il ruolo di ciò che sappiamo delle materie proprie delle politiche urbane. Vengono sottolineate alcune deficienze sistematiche nell'uso dei saperi per il governo della città, e la necessità di una più informata comunicazione pubblica sui temi urbani. Al centro della riflessione i nessi tra *governance*, saperi e tempi dei processi.

The following themes are discussed: (a) the timing of urban processes and those of urban policies, and the effects of their non-congruence; (b) the role of what we know of the matters specific to urban policies. Some systematic weaknesses in the use of knowledge for the city government, and the need for a more informed public communication on urban issues are highlighted. At the center of reflection the links between governance, knowledge and process timings.

Parole chiave/ Keywords

governabilità, conoscenza, politiche urbane, sfera pubblica, tempi / *governability, useful knowledge, urban policies, public sphere, timings*

Tra i tanti problemi che affliggono le nostre politiche della città e del territorio – senza essere né politicamente trattati né almeno percepiti come cruciali nelle culture politiche attuali – ne cito due che ritengo dirimenti. Il primo è il ruolo del *tempo*, della prospettiva temporale, nella *governance* urbana; il secondo è il ruolo della *conoscenza* pertinente a *materie* sociali spesse e poco comprese.

(a) Il *tempo* per le città è decisivo. Le nostre città sono tutte storiche, cioè stratificazione fisica e sociale di tempi storici diversi. Storiche sono perfino le città di fondazione recente, come le cittadine dell'agro Pontino, o anche i territori neourbanizzati quali Mestre-Marghera o le periferie palermitane. Hanno già una storia, sociale e politica, oltre che edilizia e ambientale. Questa storicità densa, che si esprime al meglio nella rete delle città *minori*, è tipica della sponda meridionale europea, e si ritrova in forme diverse in Francia e in Spagna. In questa storia sono segnate le continuità e le fratture, ma soprattutto un sentiero di urbanizzazione e di urbanità che costituisce la materia prima di ogni possibile e significativa governabilità dei processi.

Ovviamente il tempo si legge poi nelle infrastrutture, viarie e non, pensate per la lunga durata, talora ereditate direttamente dai Romani o dal Medioevo, e comunque sempre particolarmente plasmate dai caratteri del territorio. Con ciò si vuol dire che il tempo è ben leggibile nelle strutture urbane, ma a sorpresa invece appare del tutto assente in quel tanto di pianificazione urbana che viene praticata. Provvedimenti recenti come il Piano casa sono finalizzati al rilancio dell'edilizia (e al concomitante favore ai proprietari) e non al governo urbano. L'urbanistica per progetti continua la sua strada fino al trionfo dell'Expo, ma sebbene il progetto sia destinato a restare a lungo tra noi, difficilmente lo si rapporta al fabbisogno di vita urbana e civile nei tempi lunghi. Piuttosto sarà la città a doversi inventare dei bisogni per fare buon uso di quei nuovi manufatti nel tempo.

Possiamo cogliere il ruolo del tempo anche, per negativo, nel suo cattivo uso, come nel caso esemplare della storia della metropolitana romana, per così dire senza tempo o spersa nell'incertezza dei tempi futuri. Il tempo è inteso nel governo urbano come quell'entità fantomatica che può slittare, elastica per definizione. Per darsi tempi più certi ci si inventano emergenze, come i grandi eventi, per dare un'accelerazione al tempo fino allora dilapidato. Ma con ciò la città subisce contraccolpi, squilibri, autoinganni, costi sociali e ambientali elevati, perdita di reale presa del governo sull'urbano.

In ciò nulla di nuovo perché è la stessa patologia che caratterizza l'agire politico-amministrativo in generale, dove il tempo non conta, ovvero conta solo nella politica simbolica degli annunci e delle promesse. La città paga, come in generale l'ambiente, per tutti gli slittamenti praticati nel tempo, in modo che nessuno degli interventi anche corretti e pertinenti avviene nel tempo giusto, ma sempre fuori tempo. Cioè quando il problema si è aggravato o ha mutato natura. L'intervento postumo su materie complesse – ma che allora non possono più essere riconosciute come tali – è il tratto fondante della politica attuale. Del resto conosciamo bene il ruolo dell'emergenza, per lo più fittizia, come risorsa politica.

Naturalmente il cattivo uso del tempo, che vuol dire anche l'incapacità di riconoscere tempestivamente reali opportunità e occasioni (il *kairos* dell'intelligenza strategica classica), costa soprattutto alla città. I suoi problemi non trattati e in perenne slittamento accrescono la stratificazione storica dell'incompiuto, dell'abbozzato, del tentato e non riuscito, dell'*ubris* pianificatoria accelerata all'improvviso e poi l'improvviso ristagno in lungaggini procedurali, giudiziarie, nella palude delle non decisioni e delle non scelte, che costituiscono il grosso delle politiche urbane attualmente praticabili. E qui sia lode a quei non pochi sindaci e giunte che – controcorrente – davvero riescono a realizzare nel tempo le scelte e quindi a governare le loro città. La città paga il tempo sprecato, il tempo usato in forma emergenziale, soprattutto il governo dell'immediato, *alla giornata*. Rispetto a queste pratiche, la politica dell'effimero di cara memoria nicoliniana era invece davvero strutturale e pensata strategicamente.

Serve una prospettiva di medio-lungo periodo. Ma è possibile nelle condizioni istituzionali e politiche date? Non mancano certo gli strumenti di pianificazione pluriennale, di origine comunitaria e non. A parole i tempi sono ben scadenziati, ma ritardi, slittamenti, omissioni, implementazioni iniziali e basta e così via sono la regola, delle opere pubbliche e non solo. Si può spiegare con dati istituzionali (regolazioni, procedure, controlli incrociati, poteri di veto, inefficienze, incapacità, menefreghismo, amministrazione solo per atti e tanto altro), oppure con imperativi politici della produzione di consenso che si ottiene notoriamente meglio sul breve termine. La democrazia soffre da tempo di questa asimmetria tra bisogni crescenti di una progettazione a lungo termine, necessaria anche per la sola sostenibilità dei processi, e l'obbligo del breve, tra ciclo politico-elettorale e opportunismo dell'attimo fuggente. Il decisore politico è sotto assedio da sovraccarico di domande, comprese le sue proprie esigenze, l'agenda è fitta di impegni, ma più che altro viene creata una realtà artificiale

dove il promesso è mantenuto, il futuro è già qui, il traguardo ormai alla portata, e tutto può essere promesso perché poi, comunque vada, il mantenimento è difficile da verificare e il tempo coprirà il cumulo di rovine politiche che si alza dietro (o davanti) a noi. L'amministrazione si attiene alle forme, giustamente, e queste richiedono molto tempo, e l'impiego del tempo presente fa aggio sul valore da dare a quello futuro, tanto più poi tra tetti e tagli e incertezze di bilancio. Ci sono poi i tecnici, dentro e fuori l'amministrazione, che ci mettono del loro, come del resto il sistema delle imprese, vittime e carnefici di se stesse in questi mercati fasulli, politici e truccati. Intanto il tempo passa...

Forse un tempo le istituzioni erano più forti, o più indipendenti, o meno corrotte, ma in ogni caso nel governare c'erano presidi proprio nell'interesse del tempo lungo. Sembrano diventati inoperanti, e sarebbe importante spiegarlo in dettaglio, tra *policy sciences* e diritto amministrativo. Forse c'era un'idea di futuro anche urbano, che orientava scelte più lungimiranti, si voleva svilupparsi, modernizzarsi, sia pure malamente, ci si voleva trasformare: città più vivibili e sostenibili, quartieri più dotati di servizi, spazi pubblici più agibili, trasparenza amministrativa più percepibile. Ma forse è un'illusione prospettica, e tanti mali che affliggono le città, comprese l'amnesia del proprio futuro, vengono da lontano, specie dalle omissioni nel tempo.

Il quadro può essere visto in luce più ottimistica, contando le tante opere di buona qualità, le nuove architetture griffate, il recupero dei centri storici, tra Urban e piani strategici, il rilancio dopo crisi anche gravi di centralità. Inoltre va sottolineato sempre il divario tra nord e sud, all'ingrosso, dato che il sistema urbano meridionale è la nuova questione meridionale, ma soprattutto i suoi problemi hanno scale inusitate e spropositate certo non trattabili con strumenti ordinari. In ogni caso si tratta di una questione sistemica: ovvero *come garantirsi che nelle politiche e nelle strategie* (anche i piani strategici hanno spesso avuto un'ottica a breve!) *sia compresente un'attenzione per sviluppi ed esiti a lungo termine*, plurigenerazionali, dato che ogni città comunque è eterna, non solo Roma. In attesa di una diversa capacità amministrativa, occorrerebbe almeno per le imminenti città metropolitane impegnarsi sul fronte di politiche a largo spettro e multilivello, decisamente spostate a far fronte al futuro che avanza velocemente: sia per recuperare immani ritardi infrastrutturali o ambientali, sia per riposizionarsi dentro una società della conoscenza, che oggi è malamente alloggiata in città impervie, poco funzionali, che ancora esigono costi sociali, sanitari e ambientali spropositati, e non coerenti con nessun nuovo modello di sviluppo. E qui sono pertinenti le analisi svolte da E. D'Albergo nel suo contributo. Occorre ingegnarsi per

istituti garanti dei tempi medio-lunghi. La normale amministrazione non è al momento in grado di garantirli. Ripensiamoci¹.

(b) Veniamo al secondo punto, le *materie* delle politiche urbane.

Se la questione dei tempi, magari sotto forma di scelta di tassi di sconto, è ben nota ai *planner*, e oggetto di retoriche contestazioni, la questione delle materie possibile oggetto di futuribili politiche urbane resta più opaca e meno articolata.

A prima vista sembra facile indicare i temi che potrebbero o dovrebbero essere di primaria importanza per il *planning* urbano. Non ci provo neppure ad elencarli. Ma certo negli ultimi decenni questioni di *mixité* socioculturale, sostenibilità ambientale, vivibilità, competitività territoriale hanno molto complicato il quadro. Anche le materie più ovvie, tipo la gestione del traffico o la raccolta dei rifiuti, sono diventate strategiche, per un verso, e di difficile implementazione dall'altro. Oltre alle naturali difficoltà logistiche, fiscali, tecnologiche, ci sono difficoltà di tematizzazione, e insomma di effettiva conoscenza della natura, delle forme, degli andamenti dei processi implicati. Malgrado l'investimento di indagine, accademica e non, le inchieste giornalistiche, il lavoro degli uffici stessi dell'amministrazione, dire che si sa come stanno le cose è solo pia illusione. E qui rilevano quelle nuove *raffinate ignoranze* costruite *ad hoc* sul cui peso insiste O. De Leonardis. Intanto c'è una velocità inedita delle trasformazioni sociali, economiche e fisiche. C'è un forte aumento di incertezza su tutti i fronti, e specialmente nell'intersezione tra materie, tra processi e tra esiti o impatti. L'opacità non diminuisce neppure se si dispone di buone statistiche o di big data al limite del gestibile. Nella sfera pubblica urbana poi la discussione raramente è informata, si pensi alle Ztl o all'abusivismo commerciale o all'inquinamento atmosferico. Un conto è prender atto che c'è un problema, un conto poi dover fare i conti nelle politiche di settore con i suoi aspetti quantitativi e specie con le dimensioni e implicazioni meno ovvie. Ne consegue che – malgrado tutto – lo scarto tra la conoscenza usabile nelle politiche, quella effettivamente usata, e quella che sarebbe necessaria per evitare il peggio resta molto alto, e forse cresce. E a questo punto diventa davvero calda la questione dell'*urban capability* di cui discute V. Borghi.

Naturalmente ciò non impedisce di operare restando a livello subottimale, che è anche normale e realistico, ma senza poter intravedere che conseguenze poi tutto ciò avrà sui decorsi futuribili. Da qui la rincorsa tra sapere e fare e tra tempi delle politiche

¹Per un primo spunto cfr. Donolo, *Prove e dilemmi della sostenibilità democratica*, in «Parolechiave», n. 43, 2010.

e tempi del mondo reale. In generale sappiamo che le politiche dovrebbero essere più cognitivamente informate di prima, in proporzione dell'aumento di complessità del reale. Ma è davvero possibile? Ci sono resistenze politico-amministrative al sapere fondato e articolato, e ci sono ritardi nella stessa produzione della conoscenza. Le città come sistemi complessi e adattivi, crescono riconoscendo solo *ex post* quel che hanno combinato, di bene e più spesso di male. Le omissioni e/o le distorsioni tematiche sono correlate allo stato dei saperi usabili che a loro volta come massa critica sono legati anche a caratteri dei gruppi dirigenti, stato di salute della pubblica opinione cittadina, rapporti intrinseci tra saperi fondati e comunicazione di massa ed altro ancora.

Le scelte restano opache e poco informate, questo è pressoché sicuro. Si parte con qualche scelta, poi si vedrà, la *governance* è un navigare a vista tra una crisi e l'altra (politica, ma anche di fiducia pubblica o fiscale). Da che mondo è mondo...ma qualcosa di nuovo sotto il sole c'è e precisamente che i punti di riferimento costitutivi della sostenibilità, della coesione e della competitività non sono arbitrari, ma dati di contesto che esigono un decisivo salto di qualità nella relazione tra saperi e poteri (ma qui si tratta di politiche urbane). La risposta – già di livello comunitario – è stata che occorrono politiche integrate in prospettiva strategica, cioè un agire (del governo urbano) flessibile, adattivo, lungimirante, e in grado di afferrare almeno spezzoni di complessità. Ma l'integrazione delle politiche è la cosa più difficile da praticare nel contesto della nostra amministrazione, fatta di molti pilastri autonomi e di poche traverse. La sintesi del sindaco, anche nei casi migliori, è poi solo simbolico-comunicativa. In definitiva succede che in proporzione della capacità o possibilità di praticare politiche integrate e strategicamente orientate le città per un verso fanno buon uso del sapere e del saper fare disponibile e ne sollecitano la produzione allargata, e di conseguenza anche si posizionano nei contesti competitivi globali e macroregionali, ed inoltre acquistano reputazione come poli di attrazione delle risorse cognitive e motivazionali fluttuanti nel globale.

Si potrebbe fare qualcosa di più, specie nei casi più disastrosi? Milano o Bologna, Trento o Torino possono apparire casi fortunati, ma già Venezia e Firenze, Roma o Napoli – queste quattro città soggetto anche di piani strategici incompiuti e inoperosi - molto meno. Più i problemi sono stati trascurati e dimenticati, più sono stati trattati malamente e con irresponsabile approssimazione, più lo scarto tra saperi necessari, saperi usabili e saperi in uso cresce e diventa un abisso. A quel punto non resta che il sapere emergenziale, drammatizzato, gridato, con la conseguente

semplificazione barbarica che vediamo così spesso nel caso dei migranti, dei rom, del degrado delle periferie, dell'*housing* sociale e via discorrendo. Tutto questo forse fornisce anche qualche spunto per la possibile azione del Centro bolognese sulle politiche urbane.

Sappiamo più di quel che poi viene percepito nel governare urbano, sappiamo molto di meno di quello che sarebbe indispensabile per evitare degradi futuri e magari imminenti, il sapere circola male e poco influisce sulla formazione delle opinioni e delle preferenze. Bisognerebbe operare nel senso di alleggerire queste dimensioni problematiche.

Ma cosa possiamo davvero volere in materia? Scontiamo l'opacità da complessità, ci poniamo nel flusso veloce, qualche rara volta anticipandolo, per lo più accompagnandolo. Subiamo il grave degrado della sfera pubblica che taglia le gambe ad ogni velleità non dico riformatrice, ma anche solo di buon governo. Le materie delle politiche non sono poi oggetti, ma temi di un discorso collettivo, circolano nelle teste confusamente, e i cittadini stessi sono spesso corresponsabili della confusione solitamente generata da ogni dibattito. Eppure, solo con la ricostruzione dei fondamenti di un discorso civico, ai diversi livelli e nelle diverse angolazioni, si può sperare che la migliore circolazione dei saperi solleciti saperi migliori e soprattutto renda le materie meno opache (opacità che poi è funzionale al, ed anche sottoprodotto del malaffare e del mal governo urbano). Ogni città è piena di grida, di reazioni, di movimenti, di sindromi *nimby*, di nuove e vecchie pretese che si giustificano pubblicamente. Ma l'esito complessivo è spesso troppo modesto, troppo parziale, laterale, incompiuto, appena accennato, anche per questioni gravi ed urgenti. Le infinite micro-esperienze di attivismi sociali e perfino di fuoriuscite dalla *turris eburnea* accademica sono ben poca cosa rispetto al bisogno, eppure sono un po' di sale in questa arida terra della città lastricata di buone intenzioni e di pratiche perverse. Magari perfino Weber de *La scienza come professione* attualizzato può aiutarci a riagganciare discorso pubblico e sapere fondato. Riscattando *en passant* anche un po' l'etica di ruolo professionale così maltrattata dei *planner*.

L'Italia, per quanto attiene a territorio, sistemi urbani, città, ambiente – e da ultimo anche le più tradizionali questioni sociali – è in grave ritardo rispetto ad altri paesi europei. Soprattutto carente è la rete degli istituti cognitivi e valutativi che si occupano delle questioni emergenti. Si pensi solo alla crisi climatica e ai migranti. Alla materie opache per loro natura si aggiunge la mera ignoranza delle cose, quel menefreghismo cognitivo che è così caratteristico della nostra classe dirigente. Eppure

disponiamo degli ingredienti necessari, e conosciamo già anche qualche risposta. Ma è carente la domanda politica, e forse anche quella collettiva, di tematizzazioni pertinenti su materie complesse. Solo facendo circolare di più e meglio conoscenza di buona qualità possiamo sperare a medio termine di migliorare le condizioni della formazione delle preferenze nella sfera pubblica. Solo su questo sfondo diventano praticabili politiche complesse e alla fine anche un po' di governabilità dell'urbano.

BIBLIOGRAFIA/approfondimenti bibliografici

Belli, A. (a cura di)

2002 *Il territorio speranza*. Firenze, Alinea.

Donolo, C.

2010 *Prove e dilemmi della sostenibilità democratica*, in «Parolechiave», n. 43, p.71-97.

2011 *Sul governo possibile delle città*, in De Matteis, G. (a cura di), *Le grandi città italiane - società e territori da ricomporre*. Venezia, Marsilio.

2013 *Coesione e Mezzogiorno: ma dove, ma quando?*, in Clementi, A. (a cura di), *Paesaggi interrotti*. Roma, Donzelli.

2014a *Un approccio strategico all'Agenda Urbana*, in Calafati, A.G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino*. Roma, Donzelli.

2014b *L'arte di governare processi e transizioni*. Roma, Donzelli.

2015 *Regioni come territori capaci. Governo regionale e qualità dei territori*, in Salvati, M. e Sciolla, L. (a cura di) *L'Italia e le sue regioni*. Roma, Treccani.

Donolo, C. e Federico, T.

2013 *La Questione Meridionale e le smart cities*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2.

Palermo, P.C.

2009 *I limiti del possibile*. Roma, Donzelli.

Trigilia, C. (a cura di)

2013 *La nuova occasione*. Roma, Donzelli.