

SCUOLA – LAB SUL GREEN URBANISM

Massarosa 7 novembre 2013

IL PIANO STRATEGICO COME STRUMENTO DI GOVERNANCE PER LA SOSTENIBILITA' URBANA

**Relazione di Giorgio Pagano
Segretario generale della Rete delle Città Strategiche**

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, paesaggisti, sociologi, economisti, filosofi, antropologi. Qualcosa – ancora troppo poco- 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 particolare 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 progettare 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. E la moderna polis non può essere che "green city", in cui l'impronta verde della città è potente fattore di socializzazione.

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 elaborammo 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 vide 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 della 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 Roma, 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”). E naturalmente il giardino pubblico in città: la nascita del verde pubblico. 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, per le aree verdi. 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 (fondiaria 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 e, tra questi, quelli verdi. 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, verde urbano, 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, al verde urbano 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, e del verde urbano, 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 nei successivi "La sinistra la capra e il violino", Edizioni Cinque Terre 2010, e "Ripartiamo dalla polis", Edizioni Cinque Terre, 2012). 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 e più sostenibile. La competitività va perseguita, ma soltanto in quanto compatibile con quei fini. Altrimenti può essere la via a una società più ingiusta e non sostenibile. 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 tutela dell'ambiente). 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 disabili, 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'impetuoso 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 in ogni quartiere della città.

L'urbanismo verde nella pianificazione strategica

Come accennato, sono state le città impegnate nella pianificazione strategica quelle che si sono di più e meglio cimentate nell'urbanesimo verde. In campo internazionale vanno citati innanzitutto, come fa Stefano Mengoli nel suo "Fare verde urbano" (Edagricole, 2013), Monaco e Barcellona. Nel Piano di Monaco il verde urbano e la mobilità sostenibile sono gli assi di fondo. Il sistema del verde ha una funzione ecologica ed estetica ma anche sociale, è il legame tra le diverse zone della città, innanzitutto con le piste ciclopedonali, parte integrante di un processo di forestazione urbana. La quota di verde pubblico è pari al 18% dell'intera superficie urbana. Ma al sistema concorre in modo decisivo il verde privato: giardini, cortili verdi, parchi condominiali, orti sociali. E grande è l'attenzione all'impiego del verde architettonico sugli edifici: tetti verdi, giardini pensili, verde alle pareti con rampicanti. Il Piano strategico di Barcellona ha portato al recupero di 200 ettari di terreno urbano destinandolo a parco, mentre le aree forestali della collina sono state attrezzate e rese fruibili alla collettività. Le finalità dei due piani sono identiche, anche se gli strumenti sono in parte diversi: se Monaco si caratterizza per le piste e la forestazione urbana, a Barcellona spiccano i giardini storici e gli orti sociali. Ho accennato in precedenza a Londra. Un altro esempio rilevante è Lione, con il progetto Lyon Confluence, che prevede la valorizzazione delle sponde del fiume Saone attraverso sistemazioni paesaggistiche e nautiche (porto e parco), con l'obiettivo finale della continuità tra tutte le passeggiate fluviali e i parchi che si affacciano su Saone e Rodano, l'altro fiume che bagna la città.

E in Italia? Ho citato Torino e La Spezia, ma molti altri Piani hanno il verde al centro. Per restare in Toscana, per esempio, Firenze si propone di ampliare la sua offerta di parchi urbani, operando un collegamento di vaste aree verdi già strutturate a parco, dislocate lungo l'Arno. Mentre Pisa si propone il raddoppio del verde urbano e progetta interventi di rinaturalizzazione dell'ambiente urbano.

Sono terreni battuti, da noi, solo in parte e da poco tempo. Servono, dentro i Piani strategici e quelli urbanistici, i Piani del paesaggio e i Piani del verde, sempre per citare Stefano Mengoli. I primi sono necessari per analizzare i quadri conoscitivi dei sistemi e degli ambiti di paesaggio, mentre ai secondi va delegata la definizione della strategia e degli indirizzi anche economici di gestione. Che cosa si intende per strategia? Innanzitutto l'affiancamento del verde ornamentale (parchi e giardini) al verde territoriale (agricoltura urbana, boscaglie, siepi, prati), nel nome di un sistema del verde unitario, senza soluzioni di continuità. Ma anche i temi delle green ways di collegamento, della rinaturalizzazione o

rivegetalizzazione dell'ambiente urbano (il verde architettonico dei giardini verticali, quello industriale delle pareti e dei parcheggi verdi, ecc).

Le azioni integrate per lo sviluppo urbano. Il contributo dei Piani strategici per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020

In vista del prossimo ciclo di programmazione economica europea 2014-2020, l'Unione chiama i Paesi membri e le città a presentare una lista di città e una lista di progetti da candidare ai finanziamenti comunitari.

Tra gli elementi più rilevanti della nuova proposta di regolamento dei FESR, soprattutto in prospettiva, la volontà dell'Europa di assegnare alla città una posizione di interlocutore protagonista, effettivo e credibile, per il ruolo strategico che essa assume, di fatto e in potenza, di motore di crescita, innovazione e integrazione dell'Unione. I progetti dunque dovranno pervenire sostanzialmente dalle città e dalle aree urbane.

La proposta di regolamento del FESR 2014-2020 riformula le priorità per finanziare i progetti urbani e dichiara che verranno allocate le risorse prioritariamente per rispondere ai bisogni dei **diversi livelli territoriali**, per rafforzare la **dimensione urbana**, per promuovere lo **sviluppo locale**, laddove i progetti sostengono un approccio multilivello, multisettoriale, territoriale e integrato.

Il FESR sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono **azioni integrate** per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali che si pongono **nelle zone urbane**.

La proposta prevede che almeno il 5% delle risorse del FESR, assegnate a livello nazionale, sarà destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile delegate alle città per essere gestite per mezzo degli investimenti territoriali integrati. Ciascuno Stato membro dovrà stabilire nel proprio contratto di partenariato un elenco di città in cui devono essere realizzati i progetti e la dotazione annua indicativa destinata a tali azioni a livello nazionale.

Non solo, la Commissione istituirà una **piattaforma per lo sviluppo urbano** per promuovere lo sviluppo di capacità, la creazione di reti tra città e lo scambio di esperienze sulla politica urbana a livello dell'Unione nei settori attinenti alle priorità d'investimento del FESR e allo sviluppo urbano sostenibile.

Infine, su iniziativa della Commissione, il FESR può sostenere azioni innovative nel campo dello sviluppo sostenibile, entro il limite dello 0,2% della dotazione totale annua del FESR. Tali azioni comprendono studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni a problemi relativi allo sviluppo urbano sostenibile che abbiano rilevanza a livello di Unione.

Il tema della sostenibilità e, in esso, del verde pubblico è dunque centrale.

L'impegno della ReCS ha origine da un presupposto, da una considerazione e da un'opportunità.

Il presupposto. I Piani strategici delle città e le città dei Piani strategici saranno il perno della nuova programmazione comunitaria 2014-2020 e daranno un forte contributo a definire le azioni strategiche per le nostre città e per il nostro Paese. I Piani strategici sono, come abbiamo visto, strumenti e percorsi volti a costruire strategie territoriali di area vasta, in una visione di futuro per la città, mettendo in rete soggetti, politiche, programmi, interessi ed obiettivi, responsabilità pubblica e capacità privata, per definire azioni di sviluppo urbano condivise e integrate. Il Piano strategico dunque racchiude in sé l'approccio alle strategie urbane che l'Europa chiede (un approccio multilivello, multisettoriale, territoriale e integrato) ed è di per sé un progetto integrato di sviluppo urbano.

La considerazione. ReCS rappresenta una “piattaforma per lo sviluppo urbano” e un centro di competenza nazionale sulla pianificazione strategica, la programmazione integrata e, le strategie territoriali e gli interventi di sviluppo urbano, di notevole rilievo. Per il numero di città che essa contiene e la diffusione su tutto il territorio nazionale con realtà di ogni dimensione, per l’eterogeneità delle esperienze di pianificazione che ReCS monitora e accompagna in molti casi fin dalla nascita. Per il confronto tra le città e le diverse competenze che mette in rete, per la capacità di valutazione volte a generare proposte e indicazioni per migliorare e innovare le pratiche e gli strumenti di programmazione territoriale. Perché rappresenta un laboratorio aperto, teorico e pratico, e contribuisce al dibattito, locale nazionale ed internazionale, sul governo locale. Perché sostiene la specificità delle singole città pur perseguendo strategie di integrazione del territorio per realizzare dal basso, dalle città appunto, l’obiettivo di coesione territoriale sociale ed economica dell’Unione.

L’opportunità. Oggi in Italia e in Europa stiamo assistendo, come accennavo, ad una rinascita della pianificazione strategica urbana, unica strada per sopravvivere alla crisi, riponendo al centro delle strategie territoriali le città quali motori della crescita e poli di creatività e di innovazione del Paese, attraverso il rilancio di politiche urbane innovative. L’Europa per questo ha iniziato a elaborare un Agenda Urbana europea comune per accrescere il dinamismo economico integrando le strategie territoriali tra loro nella cornice della Strategia Europa 2020. Il Governo italiano ha avviato la costruzione di un Agenda Urbana nazionale quale momento di coordinamento centrale delle politiche urbane ed ha istituito il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane - CIPU ricollocando, dopo 20 anni, la questione urbana al centro delle strategie di sviluppo del nostro Paese. ReCS in questo momento è stata individuata come centro di competenza nazionale per la definizione, nell’ambito del contratto di partenariato Governo Centrale - UE dei requisiti minimi dei progetti urbani per poter accedere ai fondi comunitari 2014-2020.

L’impegno di ReCS, con le città socie e con tutte quelle che sono impegnate direttamente su questo fronte, è innanzitutto quello di promuovere la costruzione di un **Progetto dimostrativo di azioni integrate per lo sviluppo urbano**, azioni coerenti e coordinate tra loro, integrate con le strategie di sviluppo nazionali ed europee. Che possa servire al Governo per costruire l’Agenda Urbana contenente le strategie e gli interventi urbani prioritari e per delineare il contratto di partenariato per accedere ai fondi del prossimo ciclo di programmazione economica comunitaria. Che possa servire alle città per realizzare la sinergia tra le strategie urbane locali e nazionali e per costruire le alleanze orizzontali e verticali necessarie a facilitare il reperimento delle risorse.

Il nostro è anche un impegno di accompagnamento: consiste nel reinterpretare/riorientare ciascun Piano strategico delle città nel progetto nella direzione delle azioni integrate di Sviluppo Urbano che ci chiede l’Europa e di allinearli ai criteri richiesti dalla programmazione europea. Si tratta di predisporre un pacchetto di azioni coerenti tra loro e fortemente rilevanti per lo sviluppo delle città, per la crescita del sistema paese e per il perseguimento dell’obiettivo dell’UE di coesione sociale economica e territoriale.

In sintesi, ci proponiamo:

la costruzione di un **Progetto dimostrativo** di come devono essere elaborati i grandi progetti urbani per poter accedere ai fondi comunitari (e nazionali);

la predisposizione di un pacchetto di **azioni integrate di sviluppo urbano** pronte per essere inserite nel contratto di partenariato Governo-UE e nell’Agenda Urbana;

la costruzione di una **Rete di città/interventi urbani** che condividono una visione di sviluppo urbano del Paese e che concordano sulle strategie e interventi territoriali prioritari quali “chiavi di accensione dei motori città” per rilanciare un nuovo sviluppo;

un maggiore **protagonismo delle città** nella filiera decisionale sulle politiche urbane,

la crescita di una spinta dal basso (dalle città) all’**Avvio dell’Agenda Urbana** per una

programmazione integrata del territorio allineata alle sfide europee (resilienza, inclusione, green economy, ecc), per razionalizzare le risorse e migliorare la capacità di reperirle e di investirle;

la diffusione di un **modello di governo** dei progetti del territorio, nella logica di costruzione di forti azioni integrate per lo sviluppo urbano e di grandi alleanze territoriali, tra stakeholders territoriali, tra le istituzioni sovra locali, ma anche tra città.