

Riformismo e città: questioni, rappresentazioni, strumenti

La città è da sempre, per il pensiero riformatore, laboratorio di sperimentazione e terreno di scontro. L'aspirazione ad una città più giusta si ripropone di volta in volta come dato politico caratteristico ed insopprimibile dei processi di mutamento sociale, economico e politico. Il rapporto tra sviluppo economico e giustizia sociale è problema strutturale delle politiche riformiste per la città durante tutto il XX secolo. Ma, in accordo con i tempi, cambiano drasticamente i dati specifici della questione urbana, le sue manifestazioni concrete, gli interrogativi posti.

Oggi, le città sono tornate ad essere i centri motori dello sviluppo economico.¹ Ma lo sviluppo investe una città nella misura in cui, per un decisore, i vantaggi comparativi della scelta di investire lì e non altrove siano chiari ed evidenti rispetto alla molteplicità delle opzioni possibili. Ciò avviene se quella città è *competitiva* rispetto ad altre città: se è alternativa credibile per le scelte localizzative delle attività pubbliche e private motori della crescita.

¹ Oggi l'UE individua nelle città i nodi e i poli di eccellenza territoriale, chiamandole ad assumere, un ruolo propulsore dello sviluppo: per sé, ma anche per i territori di riferimento, guardando alle vocazionalità e opportunità locali, progettando e promuovendo reti di alleanze e di complementarità con altre città, nei contesti nazionali ed europei: "Le grandi città europee e le loro aree metropolitane sono centri vitali di crescita, di sviluppo di opportunità ed innovazione. Allo stesso tempo, le città sono vitali per lo sforzo europeo nel perseguimento degli obiettivi dettati dalle strategie di Lisbona e di Göteborg. Ma le aree urbane sono anche chiamate ad affrontare una seria sfida rispetto ai processi di segregazione ed esclusione sociale, in termini di sistemi abitativi ed infrastrutturali e di sostenibilità dell'ambiente urbano. L'Europa deve indirizzare queste sfide allo scopo di sviluppare il massimo del potenziale di queste aree urbane. Queste sono questioni che non possono essere affrontate isolatamente. Sono, quindi, richiesti un rafforzamento della cooperazione e del dialogo tra i diversi livelli di governo", cfr. *Urban Futures 2.0 - Urban governance and partnership. Conference on European challenger and urban governance and partnership required to meet them*. Stoccolma, 3/5 maggio 2006.

La creatività e l'innovazione, tuttavia, sono beni altamente ricercati dal mercato ed è un grave errore pensare che sia sufficiente il volontarismo delle forze locali per fare emergere una "città creativa" e competitiva. Lo sviluppo di una città è un obiettivo che si conquista attraverso una consapevole strategia di governo capace di mobilitare istituzioni, economia, società. La crescita si accompagna alla giustizia dei processi redistributivi solo come atto politico, come decisione capace di porsi il problema dell'equità dei processi di sviluppo, come strategia di governo che sfida sul proprio terreno il pensiero unico mercatista. Da questo punto di vista, il riformismo esprime un'idea del futuro della città più avanzata e potenzialmente più feconda di risultati.²

Una città, come mostrano innumerevoli evidenze empiriche, è competitiva se, oltre ogni retorica del marketing territoriale, esprime *qualità di sistema*. Se, nel suo insieme, quella città è in grado di offrire:

- la qualità della dotazione infrastrutturale: perché non vi è competitività per quei territori nei quali non si entra e non si esce; per quei territori che restano chiusi al loro interno, senza connessioni, senza collegamenti;
- la qualità ambientale: senza la quale un'azienda, o un centro di ricerca o addirittura un grande policlinico universitario difficilmente si radicano in un territorio;
- la qualità del "quadro di vita": habitat, spazi pubblici, servizi alla persona, sicurezza sociale, tolleranza, apertura alle diversità;
- la leggibilità delle forme della città e del territorio urbano: la qualità come moltiplicazione delle "centralità", visione

² Verso la fine del 1998 la Commissione Europea presentava a Vienna "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" (COM(97)197) in occasione dell'European Urban Forum, in cui si dichiarava necessario il rafforzamento del ruolo delle città europee, in quanto "luoghi di integrazione sociale e culturale, fonti di prosperità economica, di sviluppo sostenibile e basi per la crescita della democrazia". In quel convegno venivano messi a fuoco alcune importanti tematizzazioni dello sviluppo urbano: quello sociale e della crescita dei servizi, quello ambientale, la rigenerazione strutturale, i trasporti e la governance, quest'ultimo mettendo in evidenza sia gli aspetti della multilevel governance (governance verticale), sia quella della governance orizzontale, cioè dei partenariati con i portatori di interessi puntuali e diffusi a livello locale.

patrimoniale di conservazione e valorizzazione delle molte parti di cui si compone la città contemporanea, sintesi riconoscibili e caratteristiche di usi, forme, strutture della storia e della contemporaneità.

Insomma, la qualità urbana va ricercata in quanto essa è *la condizione di contesto* per la competitività di una città e dei suoi territori. Competitività che, a sua volta, è la condizione per lo sviluppo economico e che appare obiettivo possibile solo se accompagnata da forti tensioni alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale.³

Espresso in questi termini, il tema della qualità urbana si declina in modo affatto diverso da quello che vorrebbero le retoriche del radicamento. Ma la città non è mai stata solo radicamento. È tensione continua verso scenari di forte trasformazione. Ieri come oggi.

A Roma, come in molte altre città, i processi di trasformazione si alimentano e si rendono visibili con i grandi progetti in corso di realizzazione o in programma. In queste iniziative è all'opera una dimensione del mutamento che è certamente di livello sovralocale: lo è il sistema delle decisioni, i meccanismi di finanziamento, le "coalizioni di progetto". Grazie a questi progetti, le reti sovralocali – quelle immateriali della conoscenza, del commercio, della finanza, del turismo, del tempo libero; quelle materiali della mobilità, della accessibilità, delle reti ambientali - irrompono nello spazio geografico dei territori e avanzano istanze di radicale mutamento.

I territori urbani della contemporaneità – l'ambito romano, ma non solo - ci appaiono sempre più come *territori-snodo* nei

³ Sul tale ultimo tema è importante richiamare ancora una volta l'esperienza europea. La recente Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, denominata "*Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*", ha indicato i temi prioritari per una gestione sostenibile dell'ambiente urbano, sul presupposto che in una Europa ad intensa urbanizzazione, dove circa l'80% degli abitanti vive nelle città, è assolutamente necessario ed urgente adottare linee strategiche comuni per "migliorare la qualità dell'aria e le prestazioni ambientali delle aree urbane e assicurare agli abitanti delle città europee un ambiente di vita sano, rafforzando il contributo ambientale allo sviluppo urbano sostenibile e tenendo conto nel contempo dei connessi aspetti economici e sociali".

quali si intrecciano flussi multilivello di persone, di beni, di servizi, di conoscenze. Flussi che si connettono e che commutano dimensione locale e dimensione globale. È la condizione necessaria per l'innalzamento della competitività economica ma non ne consegue in misura egualmente necessaria la coesione sociale.⁴

Il territorio-snodo identifica uno scenario di opportunità ma anche di rischi. Quelle che gli economisti chiamano le “esternalità positive” - vale a dire i benefici economici e sociali prodotti da un grande progetto - possono transitare su un territorio e scaricarsi altrove. È compito della politica e della progettualità che nasce dall'interno del territorio – grazie a coalizioni di progetto in cui anche gli attori locali sono soggetti attivi – trovare i modi per radicare, per rendere spendibili localmente questi benefici, catturare le tensioni al mutamento in quanto opportunità per il territorio, fattori che possono alimentare sia la competitività di sistema sia le strategie di coesione sociale.

Da questo punto di vista, le concezioni correnti dell'urbanistica e della pianificazione del territorio ci offrono rappresentazioni scarsamente utili. La “visione normativa degli assetti del suolo” – lettura ordinaria dell'urbanistica, rimasta inalterata dagli anni di fondazione nonostante le innovazioni introdotte dalla tematica ambientale - è uno degli strumenti per il governo del territorio, non l'unico e non il più

⁴ La letteratura urbanistica fa da sempre grande uso di metafore, solo alcune però divengono argomento di discussione pubblica allargata. È quanto sta avvenendo per i “territori-snodo”. Il tema di nuove rappresentazioni capaci di cogliere la realtà del territorio italiano agli inizi del XXI secolo è stato ampiamente sottratto alle ristrettezza del discorso specialistico nel corso delle discussioni, tuttora in svolgimento, per la scrittura dei documenti di programmazione per i fondi europei 2007-2013. Si veda in proposito, sul sito web del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, <http://www.dps.mef.gov.it>, il *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (Bozza tecnico-amministrativa)*, aprile 2006, che era stato preceduto dal documento delle Amministrazioni centrali: *Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale*, dicembre 2005. Più in particolare, sulle visioni del territorio nazionale, sul ruolo dei “territori snodo” e le strategie di programmazione degli investimenti per le infrastrutture e le città, cfr. i contributi del Ministero delle Infrastrutture: *Verso il Disegno Strategico Nazionale*, giugno 2005, *Il territorio come infrastruttura di contesto*, (in corso di pubblicazione), il *Collegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011*. Per un inquadramento teorico della tematica, cfr., tra gli altri, P. Veltz, *Mondialisation, ville et territoires*, Puf, Paris, 2006.

rilevante.⁵ Il territorio contemporaneo ha forme differenti da quello segnato dell'industrialesimo, prima, e dalla dispersione insediativa, poi. I territori-snodò, le città del XXI secolo sono difficilmente governabili con gli strumenti pensati per regolare un mondo che non c'è più.

Occorre elaborare un pensiero e una visione politica capaci di misurarsi con i problemi di efficienza e di equità posti da "uno spazio multipolare e multistrato intersecato da reti e flussi".⁶ Più che gli usi del suolo, come avveniva agli inizi dell'urbanistica, il problema vero, per le politiche territoriali contemporanee, è nella regolazione e nel governo delle coalizioni di interessi che alimentano – operando a livelli differenziati e disgiunti: *globale* e *locale* - i processi di mutamento delle forme e degli usi del territorio.

Le identità territoriali che ci consegna il XX secolo sono profondamente rimesse in causa. Decisioni di cui è difficile identificare le responsabilità e i luoghi riscrivono – attraverso i progetti - lo spazio fisico, sociale, economico dei nostri tempi. Gli effetti ampliano gli orizzonti dell'azione politica. Sempre meno rilevanti appaiono i confini amministrativi di un comune e sempre più vera la realtà di "territori di progetto" mutevoli e incidentali, spazi geografici che si definiscono in relazione ai grandi progetti e agli effetti da questi prodotti. Si pensi a un progetto come la TAV o più banalmente all'apertura di un casello autostradale e alle conseguenze che si possono determinare sulla localizzazione degli impianti logistici o dei grandi insediamenti commerciali: chi decide, dove, quando? Cambia la scala geografica dei problemi, si ripropongono con forza anche se con profili del tutto nuovi questioni annose come le aggregazioni metropolitane o l'"area vasta".

⁵ A tale proposito, un aspetto non trascurabile, anche se poco studiato, riguarda la sostanziale circolarità e fungibilità di ruoli all'interno del sistema professionale strutturato intorno alle tematiche territoriali. È plausibile ipotizzare che uno dei fattori di ritardo nell'innovazione di settore sia proprio da ascrivere alla solidità del circuito insegnamento accademico, burocrazie tecnico amministrative pubbliche, pratiche professionali.

⁶ Su questi temi, con degli spunti ripresi nelle pagine che seguono, cfr. lo studio in corso di pubblicazione, promosso dal Ministero delle Infrastrutture e realizzato dalla Società Italiana degli Urbanisti, *L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020. Principi, scenari, obiettivi*.

L'agenda del governo del territorio ha dunque alcuni punti fissi: il governo – aperto, inclusivo, democratico - dei grandi progetti, in particolare quelli che si strutturano intorno alle infrastrutture di trasporto e per la logistica e quelli che hanno per obiettivo il risanamento e il restauro delle parti in degrado del territorio; la coniugazione tra visioni strategiche a lungo termine, reperimento delle risorse, disciplina degli assetti insediativi; il sostegno all'integrazione, all'interno di coerenti politiche di sviluppo, delle programmazioni settoriali: gli stessi usi del suolo, l'ambiente e il paesaggio, la mobilità, il welfare, le misure per lo sviluppo dell'economia, ecc.

Se non si regola e non si governa la fase di formazione e di sviluppo delle reti di interessi, puntuali e diffusi, che mettono in moto i processi di trasformazione, se non si ha la forza di affrontare le forme più avanzate dei conflitti che attraversano il territorio contemporaneo, inevitabilmente si ripropone lo scenario – consuetudinario, burocratico, obsoleto e frustrante - di norme e di apparati politico amministrativi che faticosamente tentano di disciplinare *ex post* esiti ormai sfuggiti ad ogni controllo. La definizione di un nuovo modello di governance territoriale, adeguato alla complessità dei processi di trasformazione in atto, risulta, per il futuro Partito democratico, una delle sfide non eludibili.