

A proposito dell' "Agenda Urbana"

di

Fabiano Compagnucci, Università Iuav di Venezia

Augusto Cusinato, Università Iuav di Venezia

Il 20 marzo scorso l'allora Ministro per la Coesione territoriale, Fabrizio Barca, ha presentato al Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) il documento "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana". Finalmente! si è indotti a esclamare, perché, dopo circa quarant'anni di silenzio o balbettii governativi, il tema delle politiche urbane torna sul tavolo del dibattito politico nazionale. Il quarantennio può datare al 1972, quando furono trasferite alle Regioni le competenze statali in materia di assetto del territorio e, specificatamente, "di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale" (D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8). Nel nuovo contesto, lo Stato si riservava competenze in materia di infrastrutture d'interesse nazionale, gestione delle acque pubbliche, sistemazione idrogeologica e conservazione del suolo, nonché ? è importante sottolinearlo ? compiti di indirizzo "al fine di assicurare anche unitarietà e coordinamento all'attività di pianificazione urbanistica ai vari livelli di circoscrizione territoriale [...in] coerenza con gli obiettivi della programmazione economica nazionale" (art. 10).

L'abbandono delle politiche di programmazione economica nazionale, anche conseguente alla più generale dismissione delle politiche keynesiane, verificatosi in quegli stessi anni, ha praticamente lasciato lettera morta quest'ultimo intento, nonostante le politiche urbane fossero considerate uno strumento cruciale per lo sviluppo e il riequilibrio regionale del paese: basti ricordare l'importanza loro attribuita nelle politiche per il Mezzogiorno (Senn, 1988; Cerrito, 2010) e nel Progetto 80, che può essere considerato come l'ultima espressione delle politiche pubbliche di programmazione economica dotata di una visione organica. Da allora, le politiche urbane sono state consegnate nelle mani degli enti locali e dell'UE. Indipendentemente, qui, da un giudizio sulla bontà dell'approccio europeo (più severo sarebbe il giudizio sugli approcci locali), sta di fatto che, in assenza di un quadro interpretativo e di azione a livello nazionale, gli interventi hanno generalmente assunto un carattere 'spot', utile forse a mitigare qualche criticità o a cogliere qualche opportunità locale, ma inadeguato a valorizzare il sistema urbano (più ampiamente, territoriale) come tale.

Non si sa quanto l'attuale interesse del Parlamento e del Governo poggi su una rinnovata consapevolezza sulla rilevanza del tema urbano nel quadro delle politiche di sviluppo e di coesione sociale e territoriale o quanto risponda invece all'intento di adeguare in tempi brevi le politiche nazionali al nuovo corso delle politiche urbane europee, ispirate quest'ultime alla duplice consapevolezza che nella città si addensano le opportunità e le sfide per lo sviluppo e che una malintesa interpretazione del principio di sussidiarietà ha impedito di cogliere la presenza di indivisibilità e di corrispondenti opportunità per intervento a livelli decisionali superiori (Camagni, 2012). Entrambe le motivazioni si trovano espresse nei documenti preparatori del CIPU (Atti parlamentari ? Camera dei Deputati, 2012)

e in quello qui in esame. In particolare, quest'ultimo richiama la duplice finalità (a) di recuperare il ritardo italiano rispetto ad altri paesi europei nel dotarsi di una strategia in materia urbana e (b) "in primo luogo, almeno in ordine temporale, per offrire utili soluzioni al 'tavolo comunitario' [sic] indirizzi per l'uso dei fondi comunitari 2014-2020 destinati alle città ..." (CIPU, 2013, p. 3).

Di fronte a questa disarmante dichiarazione di strumentalità rimane da augurarsi che, al netto della necessità di predisporre una risposta di carattere adattativo alle politiche comunitarie, l'intento di contribuire al ri-formarsi di una cultura sulle politiche urbane, del territorio e dell'ambiente non rimanga una mera enunciazione di principio. Una cultura urbana comunque rinnovata rispetto a quella di un quarantennio fa, che muova dalla presa d'atto della trasformazione in corso nell'economia e nella società e, sostanzialmente, della circostanza che il fattore territoriale principale dello sviluppo non è più costituito dal capitale fisso (privato o sociale che sia), bensì dal capitale umano e da quello che viene ora nominato come "capitale territoriale", a segnalare l'importanza che gli aspetti istituzionali, relazionali, ma anche più squisitamente immateriali, come il paesaggio, la cultura e la creatività, vanno assumendo nel sostenere i percorsi di sviluppo locali, regionali e, forse, anche nazionali.

Indizi in questo senso sono presenti nel "documento Barca", nel quale si legge che "le città sono a un tempo centri di innovazione produttiva e di innovazione sociale" e che in esse si concentrano "i problemi legati alla gestione delle risorse naturali ed energetiche e alla mobilità [...nonché] dell'esclusione sociale" (CIPU, 2013, pp. 2 e 3); come pure si legge che il quadro delle forme di governo locale non è più adeguato alla dimensione dei processi socioeconomici. L'impressione che tuttavia si ricava dal documento è quella di una sua collocazione irrisolta tra il proporsi come strumentale/contingente oppure rifondatore/strutturante delle politiche urbane. Le "acute criticità" urbane che vi sono elencate e che dovrebbero costituire l'asse portante per la definizione delle strategie e delle politiche urbane, si stemperano infatti in un'elencazione quasi banale di questioni, colte più nel loro aspetto fenomenico che in quello sostantivo.

Affermare, ad esempio, che "produttività bloccata e crescente esclusione sociale sono i due punti di debolezza della società italiana" e che "è dunque con il prisma della città che si deve costruire una politica di rilancio dello sviluppo" lascia presupporre che questo nesso sia successivamente sostanziato e argomentato: questa analisi manca invece del tutto, ma non a causa della brevità dello scritto o dell'urgenza di presentarlo prima dell'imminente cambio di governo, bensì di superficialità, per cui la questione si scompone in una sequenza di accenni sCOORDINATI alla città multietnica, alle opportunità della mixité, alla qualità degli spazi urbani, quando non va a parare in tema di sicurezza e ordine pubblico (p. 25). Analogamente, le questioni della dispersione insediativa, del consumo (o 'spreco'?) di suolo, del congestionamento urbano (p. 6) trovano una trattazione insoddisfacente, per non dire banale, che si risolve nella citazione di generici intrecci tra flussi e luoghi, nicchie di rendita, reti lunghe, senza chiarire quali nessi analitici sussistano con le questioni suddette.

Altrettanto irrisolto rimane il tema dell'identificazione spaziale della città, un 'esercizio' preliminare a qualsivoglia politica urbana, che non a caso è stato svolto nella maggior parte dei paesi che costituiscono l'orizzonte europeo. Nel documento, nonostante si affermi

la non congruità della metrica comunale nel dare conto dei fenomeni di organizzazione territoriale emergenti, nonostante si faccia riferimento alla diade luoghi-flussi e alla presenza di “conurbazioni fisiche e funzionali affermate” (p. 7), non si perviene ad una concettualizzazione soddisfacente della città, né ad invocare un programma di ricerca che di questo si occupi. La mancanza di un’elaborazione puntuale del concetto di città si sostanzia nella parte finale del documento in relazione alle città metropolitane: pur criticando il numero chiuso di città individuate dal D.l. 92 del 2012 ed il fatto che il loro territorio coincide con le relative province di riferimento (definite quindi in base a criteri puramente amministrativi), il documento ne accetta di fatto la delimitazione, in vista della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020.

Il documento manca insomma di una qualche dose d’interna consistenza e la causa risiede, in fondo, in un’insufficiente concettualizzazione della città, fluttuante com’è tra il considerarla come mera entità geografica in cui si addensano popolazione, attività, opportunità e questioni e come un dispositivo generatore di effetti specifici, quali l’innovazione culturale e sociale, con i risvolti positivi e negativi che ne derivano. Disegnare delle strategie urbane che non si risolvano anch’esse in una mera concentrazione geografica dell’intero ventaglio delle politiche “normali” (come si legge nella seconda parte del documento) richiede di partire dalla specifica capacità generativa delle città e dei luoghi, dal comprendere quali siano i nessi (sicuramente complessi) tra le loro caratteristiche strutturali e gli effetti sopra accennati, e scegliere di agire prioritariamente su questi nessi piuttosto che rincorrerne gli aspetti fenomenologici.

Il rischio di ogni prolungata astinenza dall’elaborazione culturale e politica è lo stesso che si corre a seguito di una prolungata astinenza dalla lettura e dalla scrittura: l’analfabetismo di ritorno. A prescindere dal mutamento tecnologico, economico, sociale e culturale intervenuto nel frattempo, quarant’anni fa ? prima della lunga astinenza ? il grado di cultura urbana e specificamente urbanistica del “palazzo” era incomparabilmente più elevato rispetto a quello odierno: allora si componeva, oggi si è tornati a compitare.