

Paolo Perulli

Recensione a Urban@it, Centro nazionale di studi sulle politiche urbane, Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi, Il Mulino, 2016.

L'introduzione al Rapporto sulle città di Urban@it, centro nazionale di studi per le politiche urbane, contiene un problema assai importante. La diversità della città europea, e italiana, rispetto all'urbanizzazione planetaria è posta a sigillo dell'intero lavoro. E questo apre un primo gruppo di considerazioni.

Davvero la polis, l'urbs, la civitas sono parole il cui etimo è alla base dell'urbanizzazione planetaria. Noi diciamo ancora politico, urbano, cittadinanza. La città si è però allontanata da quelle forme, e come J.-L. Nancy ha scritto (studiando Los Angeles oltre vent'anni fa), si è distanziata da se stessa tranne che nel suo ethos negoziante, in grado di inglobare e connettere in modo illimitato nuovi territori.

Ma qui sorge un doppio problema analitico

1. le forme dell'urbanizzazione planetaria (in Asia, Medio Oriente, Africa, in parte anche Sud America) non sono leggibili con gli strumenti della teoria urbana occidentale. Metropoli, magalopoli, global city-region sono concetti inadatti ad essere applicati a quelle realtà. Occorre un nuovo urbanismo (come sta iniziando a fare il pensiero post-coloniale di Appadurai, Roy, Ong e altri) che possa reinventare la nozione di modernità urbana;
2. le forme dell'urbanizzazione europea, e italiana in particolare, stanno velocemente evolvendo secondo percorsi che solo in parte stanno dentro lo schema metropolitano classico. Centri, hinterlands, periurbanizzazioni, corridoi territoriali ecc. stanno cambiando i loro significati e la stessa Italia urbana non è più l'Italia delle cento città (l'eredità critica di Gramsci), e neppure l'Italia metropolitana (la visione- rimasta isolata- di fine anni Sessanta del 'Rapporto 80').

Il Rapporto raccoglie utilmente i primi materiali empirici che smontano l'immagine ricevuta, ma insufficiente e perfino deformante, dalla legge Delrio (L. 56/2014) sulle città metropolitane.

La parte migliore del volume è quella analitica, organizzata sulla restituzione sintetica di tre ricerche di interesse nazionale rispettivamente sui territori postmetropolitani, sui piccoli comuni e sul riciclo. In Italia manca un'istituzione che offra, come avviene in altri paesi occidentali, una rappresentazione quantitativa e qualitativa continuamente aggiornata del fenomeno urbano: la ricerca sulla postmetropoli e l'Atlante dei territori postmetropolitani da essa prodotto colmano questa lacuna, e offrono potenti chiavi di lettura. Pur rilevante, lo sforzo non ha ancora prodotto una mappa dell'urbano in grado di usare fonti non esclusivamente amministrative (come hanno fatto Brenner e colleghi all'Urban Theory Lab di Harvard) ma va chiaramente in questa stessa direzione di mettere in discussione la distinzione novecentesca tra 'urbano confinato' e 'non urbano', a favore di una concettualizzazione differenziata, variabile, multiscale e processuale.

L'implosione/esplosione dell'urbano osservabile nell'Atlante mette in crisi i confini amministrativi e le forme di governo considerati dalla legge Delrio e simili. Tutti e quattro i tipi emergenti (territori postmetropolitani come Milano e Napoli, regioni urbane come Veneto e Toscana, strutture urbane policentriche come Roma e Torino, corridoi territoriali come quelli che connettono le città lungo gli assi infrastrutturali del Centro-Nord) 'escono' dal quadro normativo vigente e impongono irrisolte questioni di disegno istituzionale e di governance. Nella seconda ricerca, i piccoli comuni come grandi attrattori residenziali, di

complessità sociale e di immigrazione sono letti-attraverso 18 case-studies- secondo la letteratura delle aree interne, anche se andrebbero 'riletti insieme' alle città medie e alle stesse aree postmetropolitane. In altri termini si ripropone il limite qui intrinseco a ogni concezione 'areale' del fenomeno urbano. Infine il terzo filone, quello del riciclo, affronta il tema di come rileggere il consumo di suolo e la produzione dello spazio urbano alla luce del paradigma del nuovo ciclo di vita, ecologico e metabolico, del re-cycle. Meno rigorosa scientificamente (si autodefinisce 'raddomantica') e molto normativo-prescrittiva, questa terza ricerca cade nell'ossimoro di voler coniugare smart e land, l'intelligenza e la terra inanimata, mettendo insieme competitività del territorio e coesione sociale, cioè esattamente quanto 'fa problema' considerare in modo olistico. Fino all'elogio della cianfrusaglia coniugato con la pretesa di proporre ben altro e ben di più (sic) del restauro, riuso, ripristino, recupero, rammendo del territorio.

Utile ma non condivisibile la parte (cap. 2) dedicata alla riforma del governo locale. Se infatti le trasformazioni dell'urbano e la città 'di fatto' si sono definitivamente allontanate dalla città 'di diritto' come sostiene Antonio Calafati (citato a p. 114), come si può sostenere contemporaneamente che la riforma Delrio rappresenti "un'importante occasione per restituire centralità alle città e per dotarle di strumenti adeguati" (p. 115)? La provincializzazione delle città metropolitane è stata una soluzione tanto risibile sul piano analitico quanto improvvida sul piano politico, indebolendo nella riduzione a un ente di coordinamento di secondo livello quanto era stato (almeno) previsto dalla riforma del titolo V. Nel discorso sviluppato nel volume manca un confronto con le riforme metropolitane condotte in Europa nella seconda metà del Novecento, da cui si trarrebbero elementi per capire il ruolo di governo (a Barcellona, Londra, Parigi) e l'importanza dell'elezione diretta del sindaco metropolitano. La stessa ambiguità riguarda il piano strategico metropolitano della legge Delrio, atto di indirizzo privo di effettivi poteri e risorse nelle materie (sistema della mobilità, ambiente, innovazione) che andrebbero assegnate nella gerarchia amministrativa multiscale al livello metropolitano. Si tratta del decisivo campo delle politiche ordinarie metropolitane, mentre come vedremo in Italia ci si limita a striminzite politiche straordinarie. Il sindaco di Londra decide su queste materie, il piano della Grande Londra viene puntualmente aggiornato in un processo di contrattazione che coinvolge gli interessi e le organizzazioni: il sindaco di Milano stando a questa legge non lo farà mai. La stessa ambiguità del Rapporto riguarda il tema dei rapporti tra comuni, città metropolitane e regioni disegnati dalla legge Delrio, secondo il Rapporto "punto di partenza per una mutazione di approccio nel sistema della pianificazione" (p. 134). La mancanza di un serio disegno che sovraordini il nuovo governo metropolitano dell'uso del suolo rispetto ai poteri 'dissipativi' dei comuni e quelli 'dilatatori' delle regioni produrrà (sta già producendo) una soluzione-Arlecchino, in cui ciascun statuto metropolitano dirà la sua in un infinito bricolage istituzionale. In questo senso l'ultimo paragrafo del cap. 2 rappresenta un cambio di passo, immaginando un rapporto tra conoscenza e azione, partecipazione e capacity building istituzionale del tutto assente nel resto dell'analisi 'amministrativista'. Un deficit importante riguarda infine il rapporto tra governo e funzioni che operano nei processi territoriali: nessuno spazio è stato dedicato nel volume a questo tema che coinvolge il ruolo delle grandi funzioni, dalle utilities alle imprese di gestione delle reti, nel disegno metropolitano. Il capitolo finale dedicato alle risorse è importante perché mette in luce la principale debolezza dei processi di implementazione delle politiche urbane in corso d'opera (Piano operativo nazionale per le 14 città metropolitane, PON Metro: poche risorse in realtà rese disponibili nel tempo che va di qui al 2023). Essa consiste nel permanente approccio decisionista top down che ha ormai sostituito le (deludenti certo, ma non per questo da archiviare) sperimentazioni dialogico-collaborative avviate a metà degli anni Novanta e

culminate nel Barca Report del 2009. Quella stagione aveva quanto meno criticato la pretesa di un attore centrale (europeo, nazionale) di conoscere e condizionare ex-ante i progetti di sviluppo locale, e proposto di superare le relative impasses con una riforma delle politiche di coesione territoriale 'place based'. Siamo ora decisamente tornati indietro: i temi sono scelti secondo la logica dell'isomorfismo (l'agenzia per la casa) e della preminenza degli interessi (la smart city per tutti: un'agenda europea preparata dai grandi vendors di tecnologia digitale e adattata alle città-clienti come se fossero supermarket della grande distribuzione organizzata, anziché un'intelligenza urbana distribuita da costruire); la logica di processo è a singhiozzo, incrementale e mai innovativa (ad es. adottando un modello organizzativo hub and spoke, o altro modello che connetta potenziali territori metropolitani secondo modalità sinergiche e non occasionali); la dichiarata logica integrata place-based è subito contraddetta dalla concentrazione degli interventi sul solo comune capoluogo(p. 196).

Interessante, anche se un poco decontestualizzato, il capitolo finale che passa in rassegna le agende urbane nazionali ed europee, ma in realtà valuta i modelli interpretativi delle politiche urbane nella letteratura internazionale. Va forse segnalato qui che, se è vero che l'urbanizzazione planetaria sta spostando l'interesse verso i paesi emergenti (p. 216), è altrettanto vero che il valore di chi possiede la città (who owns the city) e i relativi investimenti si concentrano tuttora largamente nelle città globali dell'Occidente-e dell'Oriente in rapida crescita.