

Note redatte per la Commissione CSS
marzo 2009
Carlo Donolo

Tesi (o ipotesi?) sul governo della città

1. La novità istituzionale maggiore degli ultimi 20 anni è certamente la riforma del Titolo V. Essa ha rilanciato simbolicamente il ruolo delle città e dei territori, senza peraltro che fossero chiarite le competenze scalari, specie in materia di beni comuni e di reti.
2. La novità politico-amministrativa maggiore è invece stata l'acquisizione e la diffusione della cultura della governance, peraltro praticata in forme molto diverse a seconda della robustezza delle arene e degli attori coinvolti. Il modello neocorporativo municipale si è rafforzato, grazie alla crescente commistione di interessi pubblico-privati.
3. Le due novità insieme hanno rafforzato complessivamente la centralità del ruolo dei sistemi urbani riconosciuti finalmente come assi portanti dello sviluppo. Con ciò stesso si è riconosciuto che le città e i sistemi urbani italiani nel complesso erano rimasti parecchio indietro rispetto agli sviluppi europei. Quindi la città che sale è stata soprattutto una città in recupero: centri storici, infrastrutture, nuovi servizi, politica degli eventi, al margine anche politiche sociali urbane.
4. Si comincia così a parlare di politiche urbane, intese non più solo come politiche del costruire, ma come fascio d'interventi capaci di mobilitare risorse e di riposizionare la città. Da questa emersione è risultata subito anche la differenziazione interna del sistema urbano (ben documentata in tante analisi di geografi ed urbanisti). All'ingrosso si è distinto tra le aree metropolitane maggiori, le grandi città, i capoluoghi e poi il reticolo delle numerose città minori ancora vitali. Fin qui la città appare ancora come un'entità territoriale definita, contornata. Presto viene posto in risalto che almeno in alcune aree del paese abbiamo in realtà città-regioni, città indefinite (più che infinite), e che l'urbano ormai travalica di molto la fenomenologia della città.
5. Di conseguenza è nato il problema di come governare, se possibile, questi nuovi processi urbani, ovvero territori urbanizzati percorsi da flussi e poco dotati di centralità. La discussione sulla città metropolitana ha fagocitato riduttivamente il problema, pensato in termini di enti più grandi, di area vasta, un supermunicipio. Mentre la città metropolitana restava in stallo, in pratica si sono tentate molte sperimentazioni di area vasta, anche per esigenze di pianificazione infrastrutturale e per l'adozione di politiche di sviluppo integrate translocali. La soluzione istituzionale non c'è, ci sono molte strumentazioni possibili, nessuna risolutiva rispetto alle questioni cruciali del governo del territorio come bene comune e anche rispetto al governo di reti translocali.
6. Cosa si è ottenuto finora, comunque con tutto questo bricolage? Esistono repertori ben documentati delle pratiche di successo o insuccesso, valutazioni dei risultati, classifiche di casi eccellenti e così via. Emerge in

primo luogo, come prevedibile, la grande varietà delle situazioni. La stessa città indefinita e – più astrattamente – l'urbano hanno caratteri diversi a Nord e a Sud, così come i "recuperi" nelle performance e nelle qualità sono stati avviati prima e meglio al Centro-Nord. I casi di successo meridionali (Lecce, Benevento, Salerno) sono "eccezioni" in un panorama complessivo caratterizzato ancora da carenze croniche rispetto alla fornitura di beni essenziali (cfr. i documenti del DPS). Nell'insieme il sistema urbano si è riciclato non troppo male, partendo spesso da ritardi abissali.

7. Le classifiche della qualità della vita in città mostrano con molta coerenza che le città ed anche le reti locali urbane sono riuscite prevalentemente al Nord a portarsi su posizioni accettabili, specie come trampolino per ulteriori avanzamenti (cfr. sostenibilità urbana, risparmio energetico, ciclo RSU). Ci sono perciò città – di piccole o medie dimensioni – che sono tra le migliori in Europa. Scendendo a Sud il panorama si dirada e si fa più oscuro. Però la grande città e la sua area metropolitana, le grandi periferie, in parecchi casi però anche il centro storico di molte altre città sono diventati un problema cronico di prima grandezza, intrattabile con gli strumenti e le risorse ora a disposizione. Già Roma ha questo genere di problemi. Queste valutazioni meritano di essere articolate per configurazioni differenti dell'urbano, e certamente ciò non modifica la valutazione generale. In particolare l'urbano diffuso, che continua a crescere malgrado le invocazioni più o meno disperate degli urbanisti, resta una questione non governata, e direi non governabile. In questo dilagare dell'urbano si riflette, infatti, un aspetto essenziale della nostra società che coinugua culto del mattone, risparmio familiare, anarchismo individuale e amore della sregolazione. I governi rispondono sempre positivamente a questi impulsi. Occorre perciò dire chiaramente che, mentre nelle città si è tentato qualcosa, anche di innovativo e perfino di coraggioso, sul territorio si è proceduto con il nichilismo più spietato. (Ciò vale anche per le regioni virtuose dotate di buoni strumenti di governo del territorio: lì tra norma e realtà lo iato è crescente).
8. Il continuum di problemi: gentrificazione dei centri-degrado delle periferie-diffusione del costruito nello spazio, non è come tale tema di governo, e c'è da chiedersi se sia mai possibile, certo non come oggetto diretto e non tramite regolazioni "di legge". Non a caso il governo della città si è orientato altrove, verso aree di minor resistenza. [per un tentativo impolitico di trattare queste questioni cfr. il Rapporto SIU-Dicoter sulle piattaforme territoriali]. Vediamo come.
9. Si è partiti con il *governo tramite progetti* "a se stanti" (e si continua, specie se il progetto implica o nasce da un evento come l'Expo). Ma in genere si trattava di operazioni più limitate su aree liberate. Si poteva tentare di coniugare nuova architettura, rilancio della rendita, creazione di nuove centralità e fornitura di funzioni superiori. In qualche caso poteva spostarsi anche il baricentro della vita urbana. I vantaggi: relativa facilità realizzativa, spoglie per molti, creazione di una diversa immagine della città. Svantaggi erano il malgoverno della rendita, e lo stabilizzarsi

delle coalizioni tra interessi forti (immobiliari) e politica, che poi avrebbe portato a tanti scandali e processi.

10. Si è proseguito con *progetti integrati e politiche urbane*: qui decisivo è stato l'imprinting comunitario che ha imposto il modello di governance partenariale esplicito, l'integrazione delle risorse e degli obiettivi, la concentrazione delle risorse, la valutazione degli impatti. Grandi novità, praticate sempre a metà, anche per la difficoltà oggettiva - date le forme dell'amministrazione locale - di procedere bene in queste direzioni. Spesso l'integrazione è stata delegata a strutture esterne, alla rete delle partecipate, a consorzi o agenzie. Esempolari le esperienze di piano strategico in cui si trovano le formule più variegate: dal tentativo virtuoso di internalizzare le nuove competenze alla delega più cinica ad operatori esterni. E' documentato che queste pratiche hanno comunque introdotto molte innovazioni nel governo urbano: competenze, procedure, visioni, diverse culture della programmazione, un occhio alla qualità e in casi eccezionali perfino alla sostenibilità. Anche qui molto a macchia di leopardo e, anche nei casi migliori, con modesta continuità. L'esame della indagini sulla progettazione integrata confermano che spesso il progetto integrato non è stato realizzato, ma invece si è innovata la cultura di governo (un caso estremo quello dei PIT anche urbani).
11. All'integrazione dei progetti si è aggiunta quella delle politiche e così *progetti e politiche integrati hanno cominciato a viaggiare insieme*. Gli aspetti sociali, culturali, d'integrazione sociale sono apparsi in agenda oltre le routine burocratiche e questo è diventato un campo di grande sperimentazione locale. Quando il sociale è stato incrociato con l'urbano in progetti urbani integrati (modello Urban) ciò è diventato l'aggancio per le emergenti pratiche di democrazia locale, che si sono effettivamente diffuse senza peraltro poter cumulare tanta forza da incidere sul governo urbano, specie su quelle aporie di governo succitate. In ogni caso le pratiche integrate sono connesse alla democrazia partecipata e questo è un punto saliente del discorso. Specie in prospettiva di institution building. Sempre, e il caso PS è il banco di prova, questi processi più integrati o eventualmente anche più partecipati hanno avuto un certo successo solo in presenza di un'amministrazione responsabile, di una società civile mobilitata, di coalizioni anche simboliche non meramente ostruzionistiche. E' una storia anche di grandi fallimenti e di frustrazioni, che sovraccaricherà il prossimo ciclo di politiche, se mai ci sarà.
12. In generale le politiche urbane nei più vari settori hanno assunto caratteri di planning integrato in prospettiva strategica. Ciò è documentato in positivo dai casi riusciti (cito Trento, ma forse anche Torino). In negativo e molto più numerosi sono i casi di integrazione predicata ma risultata impraticabile. La variabile decisiva è il grado di coesione-competizione del ceto politico locale e la natura delle coalizioni vincenti.
13. Più di recente il tema dell'immigrazione, dell'integrazione o coesione sociale, della scurezza hanno ulteriormente spostato l'asse delle politiche urbane verso opzioni emergenziali, che decostruiscono tutto il buono

costruito nel ciclo precedente, se non altro per l'elevato occasionalismo ed ottimismo, per l'irrazionalità delle tematizzazioni, e per il rovesciamento del rapporto mezzi-fini, per la trasformazione del messaggio positivo (risanare, recuperare, rilanciare la città) in negativo (difendersi, separare, isolare, reprimere).

14. In ogni caso occorre sottolineare ancora che:
 - a. le macchine comunali sono rimaste incapaci di una modernizzazione compiuta, la transizione è in atto e chissà quando finirà
 - b. la sostenibilità dei processi urbani è rimasta sempre una questione fuori agenda o sottovalutata (qui lo scarto con le pratiche delle città europee è molto marcato)
 - c. il governo del territorio urbanizzato è rimasto marginale oppure abbandonato (il caso eclatante delle contraddizioni nell'urbanizzazione dell'agro romano); in generale questo aspetto è stato letto come questione delle pose ed inserimento di infrastrutture fisiche mangiaspazio (le questioni trattate nel citato Rapporto Siu-Dicoter non sono mai emerse come opzioni effettive, forse per il loro elevato livello di complessità = come proposta di una metagovernance dei processi).
15. Occorre dire che lo spazio per il government si è contratto, quello per la governance si è ampliato, ma essa è rimasta troppo spesso ineffettiva. Come retorica è risultata coesiva, come cultura è risultata convincente, come pratica è risultata troppo difficile. Si deve precisare che la governance per funzionare richiede presupposti molto esigenti in termini di razionalità (più del planning tradizionale). Gli assetti istituzionali, organizzativi, procedurali – malgrado le ripetute innovazioni cfr. Cammelli – non risultano ancora coerenti con il fabbisogno di processualità trasparente della governance. Alla fine si è tornati a più tradizionali meccanismi spartitori. Nel frattempo però la politica sia nazionale che locale era diventata molto più dipendente da risorse (finanza, appoggi, coalizioni, cordate) esterne e quindi le difficoltà della governance sono state riciclate come giustificazione di pratiche opache. Che rafforzano le fragilità segnalate sub 13 a, b, e c. Restano perciò fuori dal governo non nominale:
 - l'area metropolitana
 - la città-regione
 - il sistema urbano esteso
 - l'ambiente urbano
16. Forse è aumentata, per deriva interna a fronte delle difficoltà di un governo integrato, l'autonomia corporativa di parti della macchina comunale, e diversi servizi cruciali non sono stati toccati in quanto "casta" (un caso classico il corpo dei vigili). Le tendenze assessorili hanno facilitato la coalizione tra apice politico e "corpo" in uno scambio corporativo, ma molto opaco e a scapito dell'efficacia della funzione. Ciò è rilevante come controtendenza rispetto a quelle miglorie che attraverso le pratiche integrate si erano qui e là raggiunte. Risalire questa china sarà ancora più difficile.

17. Un'altra via percorsa è stata quella di un modello di comune con il vertice alleggerito, quasi solo politico e di planning generale, accompagnato da ampie e confuse reti funzionali per materia, queste in parte "autonome" o in coalizioni con interessi di parte. Outsourcing come cavallo di Troia di una destrutturazione invocata per ragione di efficienza (mai documentata in verità).
18. Si capisce in sintesi che sono intervenute grandi trasformazioni, che vi sono state rinascite e ricentramenti, che la città nell'insieme si è modernizzata sia pure in assenza di progetti o di visioni coerenti di sviluppo territoriale (non lo sono neppure i piani strategici). Per certi aspetti alcune città sono diventate più "europee". Nella maggior parte dei casi ha prevalso la dipendenza dal sentiero in alcuni casi irreversibile, come Napoli o Palermo. Si è fatto molto, rispetto alle capacità locali e nazionali di governo; non si è fatto abbastanza nel confronto con gli standard europei. Il problema ora è che alcune acquisizioni potrebbero andare perse nella crisi attuale, per il venir meno della razionalità di certe politiche (per es. sviluppo locale), per la carenza di investimenti nella società della conoscenza, per l'accresciuta dipendenza da processi globali.
19. Molti governi urbani hanno posto l'accento sul potenziamento cognitivo dell'urbanitas. Caso di Torino. Senza strategie nazionali però è difficile andare lontano. Cfr il caso francese. Strategie urbane basate su eventi, su nuove strutture (non solo musei), sul rapporto con l'università, su reti europee effettivamente hanno lasciato qualche traccia. L'Italia appare più che mai un paese di città (Weber diceva che l'India era allora un paese di villaggi). Ma l'urbanitas sembra sopravvivere solo in certi tipi di città, mentre per la dimensione metropolitana non siamo pronti. Anche culturalmente: cfr il fenomeno Lega come politica del risentimento antiglobale. In prospettiva, oltre la crisi attuale, il discorso della società della conoscenza legato strettamente al futuro dell'urbano diventa anche più centrale (cfr. Rullani). Un tema difficile da svolgere in un paese che sta abbandonando le forme del possibile governo del territorio ed insieme quelle del potenziamento delle capacità e delle conoscenze.
20. [la letteratura spesso troppo apologetica sui distretti ha avuto il grande limite di dimenticare che lo sviluppo dei sistemi locali avveniva dentro e al contorno delle città e che la crescita distrettuale stessa produceva nuovi sistemi urbani; è mancata la connessione tra urbanitas e distrettualità con conseguenze insostenibili; i distretti in sintesi si nutrivano della città e poi la usavano per scaricarci tutte le esternalità]
21. Alla luce di tante esperienze differenziate e di tanti sviluppi non sempre virtuosi è difficile riassumere il senso del buongoverno urbano oggi (un tema trattato ora da PC Palermo). Anche la politica locale si è differenziata come:
- a. politica simbolica e anche di marketing
 - b. politica settoriale poco integrata
 - c. politica di governo di reti
 - d. politica di eventi, ma anche di emergenze, catastrofi e tensioni

- e. politica di transazioni tra interessi più o meno forti (come sempre, ma oggi con maggiore sudditanza della politica debole)
- f. ed anche la normale amministrazione che occupa tanto tempo e risorse di governo urbano si è splittata all'interno. [su questo è necessario un approfondimento, nel senso che la manutenzione ordinaria e straordinaria è divenuta cruciale, ma nello stesso tempo sembra essere il compito più impossibile per l'amministrazione, perché?]

Quindi il buongoverno è un fascio di prestazioni spesso incompatibili; salvo i casi eccellenti l'insoddisfazione degli abitanti resta molto alta.

22. Il buongoverno è possibile più in certe materie che in altre, di conseguenza si avrà una distorsione degli effetti di governo non sempre riequilibrabile
23. Il buongoverno è perseguito solo da fattori singolari, quasi isolati, ad alto costo; in fondo la domanda di un buongoverno integrato e sostenibile non c'è, o del tutto minoritaria, e di ciò si avvantaggia il governo spartitorio e corporativo.
24. Su alcune materie non è neppure stato tentato con la risultante ingovernabilità endemica di certe materie critiche; il governo urbano va per progetti e politiche, ma anche e altrettanto per omissioni, ritardi ed errori non corretti. La città ne risulta come effetto complessivamente non voluto e in questo senso non governato. Altrove in Europa si corregge questo deficit o con più intense e razionali pratiche partecipate, o con la fiducia in macchine tecnocratiche affidabili, o con la supplenza di macropolitiche nazionali (trasporti, mobilità, housing...). Registro lo scarto tra capacità delle macchine comunali, frammenti di un discorso civico sull'urbano, e la grande frustrazione urbana attualmente dominante. Anche i conflitti non producono effetti sull'agenda, al più risolvono questioni locali o ostruiscono i canali decisionali.
25. Il paese è fatto di città cioè di sistemi urbani, le loro carenze sono quelle del paese e viceversa. I deficit ogni giorno individuati nel sistema paese sono il sintomo di quelli del sistema urbano. In quale paese del mondo una questione come quella di Napoli verrebbe trattata con tanta disinvoltura, tanta sottovalutazione, tanta amnesia?
26. Forse prevale la giusta opinione che i dati storici sono predominanti e che comunque ogni città italiana è destinata a un lentissimo declino ovvero a una posizione marginale e sfumata nelle reti globali, anche Milano. E quindi è sempre presente l'opzione rentier, o turistica, o del "vivere bene" come indicato spesso dal Censis. In questo la città riflette, potenzia e radica l'impulso sociale dominante alla conservazione degli equilibri. In questo senso la città non fa più la città (di Cattaneo).
27. Una questione "finale": ma il frame della governance al quale ci siamo affidati – devo dire, con cognizione di causa, gli urbanisti con particolare ingenuità – ci ha portati fin qua o va profondamente rivisto? Non è possibile governance (questo abbiamo imparato) senza:
 - a. Politica responsabile e poco corrotta
 - b. Macchine amministrative capaci e performanti
 - c. Opinione pubblica viva e allertata

- d. Forme incisive di partecipazione
- e. Partenariati non corporativi (il che getta una luce imbarazzante sulle culture d'impresa praticate, non quelle dichiarate).

28. La governance però come processo è anche in grado, a certe condizioni, di ricostruire quelle condizioni favorevoli inizialmente non date. Dove e perché ciò è avvenuto o non è avvenuto? Forse le città, l'urbano (specialmente nella forma della grande periferia, dello sprawling, della diffusione centrata sull'ipermercato) si era già molto impoverito e non era in grado di generare quelle risorse? Il territorio è solo il supporto delle infrastrutture, la città diffusa è spugna (Secchi) che si autoregola con esternalità crescenti, la città in senso proprio e ristretto, anche spazialmente, sopravvive riciclata ma fortemente depotenziata di autonomia.

25. Resta perciò aperto il discorso di una diversificazione scalare del governo urbano, che non può però essere ridotto a una questione di reti (i costi dell'esternalità sono troppo elevati). Il governo urbano per definizione è approssimativo, solo puntualmente esemplare, la città campiona di subottimalità come ogni sistema complesso. La critica fin qui presentata non sfocia su un'ipotesi di governo forte, impraticabile e indesiderabile. Ma reintroduce l'argomento che governare è la responsabilità di evitare punti di catastrofe, anticipare qualcosa, preservare un patrimonio di beni comuni, valorizzare potenziali. Il governo urbano sotto questi profili è già globale nel senso che ha tutti i caratteri in termini di complessità e di deficit di razionalità del livello globale. Ma resta pur sempre locale, e specialmente le sue risorse (di governo) restano anche molto locali. O la città è capace di produrre "anche" cittadini, o tenderà verso stati caotici da sistema entropico, che saranno "controllati" da istanze sempre più lontane, certo non benigne.