

Coordinare non basta: l'incredibile e triste storia della *governance* urbana e della sua Europa snaturata

di Marco Cremaschi

Nei due ultimi decenni del Novecento, una vasta letteratura ha indagato la nozione di *governance* per affrontare – in modo volutamente ampio – il processo di coordinamento «di attori, gruppi sociali e istituzioni» al fine di ottenere obiettivi specifici discussi collettivamente in condizioni frammentarie e incerte (Le Galès, 1998). Si noti in questa definizione non solo il carattere aperto, ma anche l'importanza degli aspetti relativi alla frammentazione e all'incertezza. Non a caso, il vasto dibattito scientifico che ne è seguito ha analizzato come gruppi diversi dispieghino le proprie risorse politiche per influenzare il modo in cui le città si adattano al cambiamento. Politica, regolazione e mercato appaiono allora in distinte combinazioni a seconda se si privilegi la comprensione delle nuove forme dello Stato nel capitalismo globale; o se si apprezzi il ruolo delle di mediazione politica prestato dalle coalizioni di attori. Borraz e Le Galès (2010) indicano pertanto la necessità di studiare i limiti, l'incompletezza, i fallimenti della *governance*, così come è stato fatto per quelli del governo e del mercato.

In seguito, e in particolare a partire dai primi anni Duemila, l'Unione europea ha sostenuto in numerosi documenti un modello di *governance* fin troppo generoso. Secondo le aspettative, avrebbe dovuto perseguire due scopi: promuovere l'accordo delle parti, facendo crescere insieme efficienza, appartenenza e partecipazione; promuovere il benessere di tutti; elaborare infine una visione collettiva, includendo anche le generazioni future e la dimensione ambientale. Una nozione chiaramente sovraccarica di aspettative normative e interpretazioni teoriche ma che al tempo stesso ha prodotto strumenti e indirizzi di un certo interesse.

Insomma, una riflessione critica e un uso normativo della nozione di *governance* si sono incontrati sul terreno delle politiche urbane. Anzi, si può dire che *governance* europea e urbana sono evolute di pari passo (Antalovsky, Dangschat, Parkinson, 2005).

Di recente, la questione riaffora nel dibattito sulla riforma delle istituzioni metropolitane (Lefèvre, 2014; Cremaschi, 2015). Ma dopo le sperimentazioni degli anni Novanta, la politica urbana comunitaria diviene marginale rispetto ai temi in dibattito, e la Commissione si riduce a ri-

petere nei documenti l'importanza del campo urbano e ad auspicare un maggior coordinamento delle politiche. Se queste attese corrispondono poco alla realtà del crescente conflitto intergovernativo, il "downloading" a livello urbano di queste nozioni impatta in modo non meno distorcente sulle asperità non risolte del governo delle grandi città e delle metropoli in particolare. Questa depoliticizzazione solleva infine crescenti interrogativi sulla forma del governo, le scelte economiche e il modello di sviluppo urbano.

Non è inutile ricordare, però, che l'Unione europea ha offerto in questi anni una prospettiva d'insieme delle forme e dei processi di organizzazione territoriale in corso che, invece, i singoli Stati hanno sviluppato in concorrenza l'uno con l'altro. Questa sequenza di rappresentazioni, iniziative e strumenti, e spesso anche semplici indicatori statistici e cartografici, ha sostenuto il principio della coesione territoriale e quindi il coordinamento delle iniziative per garantire l'"equilibrio" tra i diversi fini e condizioni (tra urbano e rurale, tra sociale ed economico, tra sociale e ambientale ecc.).

Il modello di *governance* che viene suggerito nella narrativa comunitaria dovrebbe quindi rispondere all'impianto normativo dell'equilibrio, da un lato; e al requisito gestionale della riduzione di complessità, dall'altro. Alla città industriale corrispondeva infatti un governo gerarchico, una società conflittuale ma organizzata, e un modello spaziale denso. Il cosiddetto rinascimento urbano, la *governance* presunta inclusiva modello europeo, si è trovato a riconoscere (e in parte a produrre) una società plurale nel momento in cui si è manifestato con prepotenza un modello spaziale molto più "orizzontale" del precedente, meno gerarchizzato, rispetto alla città industriale, ma non privo di coordinate. L'insistenza sul coordinamento degli attori si iscrive in questa transizione.

In questa nota si sostiene che il modello di *governance* proposto dalla UE poteva aver senso nella transizione postindustriale, quando erano presenti attori privati che volevano investire in attività innovative e una struttura urbana invecchiata da trasformare. La mediazione immobiliare è stata il nocciolo della *governance* urbana. Ma è ancora così? Le condizioni attuali mostrano molto di più la debolezza che non la forza degli investimenti; e il peso piuttosto che la dinamica della struttura fondiaria. In condizioni e scenari economici e politici diversi non dovrebbe cambiare allora la formula di governo? Una delle conseguenze meno soddisfacenti del modello di *governance* nella vulgata europea è stata la riduzione della nozione analitica di "gioco degli attori" alla «sincronizzazione» delle aspettative, ignorandone gli aspetti conflittuali, di scambio, l'incertezza, la frammentazione. Un problema ulteriore riguarda la semplificazione della visione del futuro tradotta in piani strategici conformisti e pratiche di partecipazione astratte. In queste condizioni il problema è ancora quello di coordinare

attori che seguono strategie proprie, o si tratta invece di trovare altri modi di *governance* che elaborino strategie alternative?

Questo gioco di fini e mezzi viene discusso rapidamente in seguito rispetto ad alcune dimensioni problematiche. Si scopre allora che coordinare non basta; che attori, aspettative non sono uniformemente presenti e che sono cresciute, invece, le dimensioni di incertezza, frammentazione e instabilità. La sincronizzazione degli attori, anche solo di quelli pubblici, appare allora un mito che si traduce in realtà solo in condizioni molto precise, non d'attualità. Il coordinamento poteva adattarsi alla stagione della deindustrializzazione degli anni Ottanta, quando la crisi era apparsa come un'opportunità per alcuni settori economici innovativi che, appoggiati alle operazioni immobiliari, avevano promesso un rinascimento per tutti. In quell'epoca, per la prima volta l'Unione europea si è trovata a confrontarsi con la dimensione urbana. In quel contesto, modi di coordinamento e forme di partnership potevano apparire utili e convenienti per sollecitare il rinnovamento urbano e condurre successivamente alla ricostruzione economica.

Oggi probabilmente le condizioni sono diverse e diversi, quindi, i modi di agire. Anche se resta ferma la necessità del coordinamento territoriale delle politiche, ripresa anche dalla Agenda urbana europea, la coerenza non è mai frutto delle procedure, ma della capacità di governare. La stessa visione strategica non è sufficiente, se manca la chiarezza sui fini e sui mezzi. Occorre insomma avere il coraggio di tornare a discutere gli indirizzi di politica pertinenti a questa fase; e scegliere alcuni dei modi possibili per realizzarli. Insomma, occorre costruire *certe* coalizioni in *certe* condizioni, alcune forme di *governance* e non altre.

La prima specificità da ricordare riguarda la condizione urbana europea (Cremaschi, 2014); la *governance* delle città in Europa è un caso di interesse particolare perché le città occupano in Europa una posizione unica. Le città in Europa sono numerose e, a parte Parigi e Londra, sono per lo più diverse, di medie dimensioni, al centro di vaste regioni urbane. Non è mai inutile ricordare la varietà, lo spessore, le dimensioni della rete urbana. Alla fine del millennio, tuttavia, l'ordine tradizionale spaziale degli Stati-nazione europei ha cominciato a svanire, sotto l'opposta tensione della globalizzazione e dell'unificazione europea; il sistema politico gerarchico che incorniciava le città fin dal Medioevo ha cominciato a cambiare. Nello stesso periodo, la rete metropolitana emergente ha disgiunto vecchi assetti sociali e spaziali. I cambiamenti demografici, la rivoluzione postindustriale, il rinnovo dei mezzi di trasporto e le nuove tecnologie di comunicazione stanno creando dei nuovi equilibri che spesso ancora non si capiscono. Difficile dunque pensare che un singolo modello vada bene per tutti, e difficile pensare che il coordinamento assuma le stesse modalità dappertutto.

La seconda condizione riguarda il rapporto tra modello di *governance* e contesto economico. Rispetto alla trasformazione postindustriale, le principali differenze hanno carattere territoriale e fondiario. Da un lato, il trend di sviluppo delle città europee non è mai stato uniforme, alcune città continuano a crescere ma una buona parte è in contrazione. Anzi, alcune città non hanno mai beneficiato dell'opportunità della nuova economia per semplici ragioni di marginalità geografica, ciclo economico e competizione; è il caso di Napoli o di Taranto, che non hanno potuto mobilitare il patrimonio fondiario e immobiliare per i costi proibitivi della bonifica dei precedenti disastri industriali. Dall'altro, la diffusione e lo *sprawl* hanno alterato il modello denso della città industriale proprio quando sono cambiati i fattori di agglomerazione e le forme della produzione. Il processo di dispersione geografica è massiccio. I cittadini europei viaggiano ogni giorno in aree urbane sempre più vaste, articolate, complesse; vivono e comunicano attraverso quelle scale geografiche diverse, con un collasso di quelle che erano le regole della prossimità e della distanza. La formula del policentrismo è molto di più di un modello spaziale: è un modo per rappresentare la varietà dei sistemi produttivi urbani, dei circuiti immobiliari, ma anche delle coalizioni di crescita. Che senso avrebbe il ricorso alla formula della *governance* in questi casi, se non la giustificazione a posteriori della rinuncia politica ad alcuna forma di intervento nazionale?

Il terzo elemento riguarda le nuove condizioni metropolitane. Oggi molte differenze separano le città europee dal modello metropolitano classico: per esempio il rurale e l'urbano non sono più antagonisti per definizione. Torna di fatto sul tavolo una rinnovata questione regionalista, in contrasto con gli arrangiamenti metropolitani tardivamente e faticosamente introdotti di recente in Italia e Francia (Lefèvre, Roseau, Tommaso, 2013; Cremaschi, 2015). Non sorprende che le forme di organizzazione metropolitana siano complesse, e spesso il risultato provvisorio di un processo instabile; è il rapporto con le regioni di riferimento, con il territorio e lo spazio circostante che permane irrisolto. La forma e l'organizzazione metropolitana risultano, infatti, dalla somma di contrastanti tendenze agglomeranti e diffuse: le istituzioni che dovrebbero rappresentarle sono allora o troppo grandi o troppo piccole. Balza agli occhi che l'Île-de-France è «una delle rarissime regioni urbane del mondo che possiede un'autorità politica» (Lefèvre, 2014) pur senza corrispondere funzionalmente alla metropoli amministrativamente riconosciuta; caso analogo, la Lombardia con Milano. Unico esempio di coincidenza si dà tra Madrid e la sua Comunità Autonoma. Questi aspetti impongono allora di re-immaginare sia l'organizzazione spaziale sia la rappresentanza politica delle città e degli Stati, un'impresa costituente che difficilmente coincide con i limiti delle forme di *governance* locale.

Infine, l'ultimo elemento che suggerisce un'analisi più attenta riguarda la crisi del 2008 e le forme di austerità progressivamente imposte ai bilanci pubblici. A questo proposito va fatto presente che crisi e austerità sono termini generalizzati di recente ma che per alcuni paesi d'Europa (tra i quali l'Italia e in particolare le città meridionali) proseguono le crisi e l'austerità di bilancio promosse nel 1993 e ulteriormente approfondite a partire dal 2001. Da un lato, le difficoltà economiche che del governo sembrano oggi elementi comuni, come dimostra la progressiva crisi della UE, culminata nel referendum inglese sul Brexit del giugno 2016; dall'altro, la stagnazione dei paesi mediterranei evolve in una crisi economica esplosiva a partire dal 2008. Le città europee, invece, anticipano e amplificano la crescita o, al contrario, la crisi dei rispettivi paesi. Non sorprende quindi che anche i processi di *governance* appaiano diversificati e discontinui, e amplifichino i modelli nazionali.

Come è noto, le politiche europee procedono da regolamenti e principi e – nella logica del meccanismo programmatico – incontrano attori e strategie solo alla fine, mediate dall'apparato tecnico degli indicatori e delle procedure. E si traducono spesso nell'esercizio puntiglioso di ripartizione tra fondi, obiettivi, misure secondo schemi decisi a Bruxelles.

Le politiche che le città mettono in opera si trovano invece al di là di queste regole e semplificazioni. Se si esaminano gli schemi strategici di Londra, Parigi, Madrid, Berlino e Milano si trovano analogie importanti e alcune differenze (Lefèvre, 2014). L'insieme delle scelte tecniche (modelli e sistemi di trasporto, forma e qualità dell'organizzazione policentrica, elementi di densificazione e al contrario di diffusione, tecniche di cattura del valore fondiario) esprimono la stessa questione: combinazioni di forme diverse di governo, mercato, regolazione e *governance* sono presenti in ciascuna città, e sono fortemente influenzate dal quadro nazionale. Queste combinazioni istruiscono delle sequenze specifiche di obiettivi politici e strumenti tecnici, di mezzi e fini e sono soggette a gradi di libertà, come naturalmente a gradi di costrizione.

In conclusione, le città si collocano già fin d'ora al di là dell'orizzonte consociativo e procedurale del modello di *governance* europea. Le sperimentazioni in corso nelle città europee sulla pianificazione strategica (Cremaschi, 2016) restano diverse, e mostrano naturalmente l'effetto omologante della *path dependency* e della cultura tecnica locale. Coordinare presuppone due elementi, il primo sociografico e il secondo politico. Il primo elemento presuppone che siano presenti e disponibili attori, istituzioni e poste strategiche, nonché regole e istituzioni; e, oltre che presenti e disponibili, siano anche componibili, cioè prive di conflitti non conciliabili; e componibili in risposta a comandi, cioè a stimoli di governo che vengano riconosciuti come legittimi e utili. Ma questa è solo un'ipotesi,

mentre la realtà urbana è molto più incerta, frammentaria e conflittuale: qualcosa si compone, qualcosa rimane in conflitto, qualcos'altro richiede interventi di governo molto più energici.

Se si guarda a quello che le città fanno, non si trova l'applicazione di modelli puri di coordinamento, né al contrario della privatizzazione delle decisioni; ma si trovano combinazioni di autorità e coordinamento, di intenzioni e strumenti che organizzano (in uno dei tanti modi possibili) la «contesa sulle sequenze tra mezzi e fini» (Giardini, 2015). È ragionevole allora pensare che le forme di *governance* urbana si articoleranno sempre più rispecchiando queste combinazioni specifiche. Resta invece necessario comprendere quali strategie perseguire, quali strumenti funzionino e in quali condizioni, cosa coordinare, cosa dirigere.

Riferimenti bibliografici

- ANTALOVSKY E., DANGSCHAT J. S., PARKINSON M. (2005), *European Metropolitan Governance, Cities in Europe-Europe in the Cities*, WP Node, Wien.
- BORRAZ O., LE GALÈS P. (2010), *Urban Governance in Europe: The Government of What?*, in "Métropoles", 7.
- CREMASCHI M. (2014), *Il secolo delle città? Non perdiamolo (di nuovo)*, in "Urbistica", 152, pp. 1-14.
- id. (a cura di) (2015), *Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie*, Planum.
- id. (a cura di) (2016), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, il Mulino, Bologna.
- GIARDINI F. (2015), *Strategia/Agenda: ovvero dei mezzi e dei fini*, in "Ibidem", 4, pp. 9-11 (suppl. "Planum. The Journal of Urbanism").
- LEFÈVRE C. (2014), *Modes de gouvernance de régions-capitales en Europe*, Berlin, Londres, Madrid, Rome, IAU, Paris.
- LEFÈVRE C., ROSEAU N., TOMMASO V. (2013), *De la Ville à la Métropole. Les défis de la gouvernance*, L'oeil d'or, Paris.
- LE GALÈS P. (1998), *Regulations and Governance in European Cities*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 22, pp. 482-506.