



VOLUME 2 - NUMERO 2 - MARZO 2012

- Il decreto “Salva Italia” e il destino delle province. Meglio iniziare dalla revisione dei confini comunali** 36-38
di *Sabrina Iommi*
- Le funzioni di indirizzo e coordinamento nell’attuazione del Decreto Legge “Salva Italia”** 39-42
di *Marco Pompilio*
- Car & the city: scenari e politiche per la mobilità sostenibile** 43-46
di *Gerardo Marletto*
- Politiche di networking e modelli di sviluppo delle città knowledge production oriented** 47-50
di *Silvio M. Brondoni e Margherita Corniani*
- Le città del presente, le città del futuro: la forma urbana** 51-53
di *Fiorenzo Ferlaino*
- Le città del presente, le città del futuro: le politiche** 54-57
di *Giuseppe Dematteis*
- Le città del presente, le città del futuro: la società** 58-59
di *Arnaldo Bagnasco*
- Le città del presente, le città del futuro: rendita e ricapitalizzazione** 60-63
di *Roberto Camagni*

REDAZIONE

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Ugo Fratesi, Politecnico di Milano

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

COMITATO SCIENTIFICO

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino

Dino Borri, Politecnico di Bari

Ron Boschma, University of Utrecht

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino

Rodolfo Helg, Università Bocconi

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Enzo Pontarollo, Università Cattolica, sede di Milano

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

AndrAndré Torre, INRA, Paris

Antonio Vazquez-Barquero, Universidad Autonoma de Madrid

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

Il decreto “Salva Italia” e il destino delle province. Meglio iniziare dalla revisione dei confini comunali

di

Sabrina Iommi, IRPET - Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana

L'art.23 della manovra del Governo Monti (D.L.201/2011) prevede di fatto l'annullamento del livello provinciale del governo locale, da un lato trasferendo, le funzioni ai comuni o alle regioni, dall'altro tagliando decisamente il numero degli amministratori e modificando il sistema di elezione (abolizione delle giunte provinciali, elezione indiretta di non più di 10 consiglieri provinciali, tra i quali viene nominato il presidente). Le ragioni per provvedere ad una riforma di numero, dimensioni, livelli e funzioni del governo locale in Italia sono certamente numerose e urgenti, riconducibili indubbiamente ad esigenze di contenimento dei costi, ma ancor di più al miglioramento dell'efficacia con cui vengono svolte le funzioni pubbliche.

Il problema principale del governo locale in Italia è la sua eccessiva frammentazione. Di fatto gli amministratori locali e i funzionari pubblici “gestiscono” bacini territoriali che sono ormai molto più piccoli di quelli in cui si svolgono le reali azioni quotidiane di cittadini e imprese, la cui migliore approssimazione resta quella delle aree del pendolarismo giornaliero casa-lavoro. Abolire il livello provinciale a fronte di un tessuto comunale estremamente frammentato rischia di aggravare il problema, invece di risolverlo, anche se resta l'opzione di trasferire le competenze al governo regionale. Non a caso, da più fonti, manovra compresa, emergono suggerimenti sugli enti intermedi da utilizzare in sostituzione delle province, come unioni di comuni o non meglio precisati organi di raccordo, uffici regionali decentrati, agenzie regionali, prefetture, ecc.

Abbiamo provato ad applicare la riforma Monti alle province della Toscana e a confrontarla con soluzioni alternative, che cercano di tenere insieme il necessario obiettivo di riduzione della spesa con quello di razionalizzazione del sistema istituzionale.

Ad oggi, la spesa corrente complessiva delle amministrazioni provinciali toscane ammonta a quasi 780 milioni di euro (per avere un termine di paragone quella dei comuni è oltre 4 volte quella delle province), dei quali le spese di funzionamento dell'ente e quelle di remunerazione del ceto politico pesano rispettivamente per il 20

Secondo le modifiche previste dal decreto Monti, il risparmio atteso è dunque da stimarsi ragionevolmente nell'ordine di circa 180 milioni e non di 780, perché le funzioni ad oggi svolte dal livello provinciale non vengono abolite, ma trasferite ad altri enti, non sempre in grado di riceverle. E' interessante, pertanto, chiedersi cosa succederebbe se le province venissero accorpate fino a raggiungere una dimensione più adatta allo svolgimento delle funzioni che più di altre le caratterizzano (gestione del territorio e delle infrastrutture di trasporto e comunicazione), alleggerite della parte di rappresentanza politica (al limite fino alla sua abolizione) e, soprattutto, affiancate da un sistema di amministrazioni comunali

Tabella I: Comuni toscani. Amministratori locali e spesa corrente correlata. Situazione vigente e stime

	SITUAZIONE AL 2009					STIME CON COMUNI AGGREGATI PER SLL				
	Nr. sindaci e assessori	Nr. consiglieri istituzionali	Spesa corrente per organi	Spesa media per amministrat	Spesa media per cittadino	Nr. sindaci e assessori	Nr. consiglieri istituzionali	Spesa corrente per organi	Spesa media per cittadino	
			(euro)	ore (euro)	(euro)			(euro)	(euro)	(euro)
Fino a mille	90	216	742.119	2.425	60	-	-	-	-	
Da mille a 3mila	345	828	4.000.551	3.411	31	-	-	-	-	
Da 3mila a 5mila	240	768	4.778.714	4.741	25	15	39	256.003	14	
Da 5mila a 10mila	325	1.040	12.034.156	8.816	25	40	104	1.269.537	22	
Da 10mila a 30mila	455	1.300	24.013.793	13.683	22	65	208	3.735.479	17	
Da 30 a 50mila	63	270	9.561.657	28.714	27	63	216	8.011.118	24	
Da 50 a 100mila	102	380	28.422.305	58.967	38	42	144	10.967.943	27	
Da 100mila a 250mila	22	80	11.423.631	111.996	33	117	416	59.694.072	35	
Da 250mila a 500mila	13	46	15.734.420	266.685	43	11	37	12.800.884	46	
Oltre 500mila	-	-	-	-	-	11	40	18.225.259	26	
Totale	1.655	4.928	110.711.346	16.818	30	364	1.204	26.370.255	7	

Fonte: elaborazioni su dati Certificati dei Conti Consuntivi

HP per stime: gli attuali comuni vengono aggregati usando i SLL calcolati dall'Istat nel 2001, il numero di amministratori locali deriva dall'applicazione dei criteri previsti dalla Legge Finanziaria 2010, la spesa viene ottenuta applicando il valore pro capite per classe demografica al numero di abitanti dei nuovi enti.

anch'esso riformato per adeguarlo ai bacini territoriali in cui si svolge la vita quotidiana dei cittadini.

Cominciamo dunque dal livello più basso del governo locale. L'accorpamento degli attuali 287 comuni in 54 Sistemi Locali del Lavoro, ovvero le aree del pendolarismo quotidiano, comporta innanzitutto una diminuzione del numero di amministratori locali, con il passaggio dagli attuali 1.655 sindaci e assessori e 4.928 consiglieri a 364 nel primo caso e 1.204 nel secondo (i parametri rispetto alla popolazione sono quelli fissati dalla legge finanziaria del 2010). Semplicemente applicando la spesa media attuale per amministratore al numero così ottenuto, non tenendo dunque conto di probabili economie di scala, si ottiene un risparmio di spesa di 84 milioni di euro solo per la parte di rappresentanza politica. E' poi ragionevole attendersi che il salto di scala degli enti vada ad incidere anche sulle spese generali di funzionamento degli stessi; in questo caso con una stima abbastanza grossolana che applica l'attuale spesa pro capite per tale funzione alla nuova dimensione demografica, si ottiene un ulteriore risparmio di 144 milioni di euro.

Gli stessi calcoli vengono poi ripetuti per le amministrazioni provinciali. In questo caso, mancando un criterio chiaro per procedere alla loro aggregazione, si usa l'articolazione delle aree vaste, accorpando dunque le province di Firenze, Prato e Pistoia nell'area vasta centrale, quelle di Massa-Carrara, Lucca, Pisa e Livorno nell'area vasta costiera e quelle di Arezzo, Siena e Grosseto nell'area vasta meridionale. Utilizzando gli stessi criteri di calcolo usati per i comuni, si ottiene una diminuzione del numero di presidenti e assessori dagli attuali 94 a 22 e del numero di consiglieri da 271 a 96, per un complessivo risparmio di spesa di 14 milioni di euro. Un risparmio maggiore o perlomeno in linea con quello ottenibile con la proposta di Monti (10 consiglieri per le attuali province), che potrebbe anche aumentare nel caso si decidesse di affidare il governo dei livelli provinciali a rappresentanti dei comuni

Tabella II: Province toscane. Amministratori locali e spesa corrente correlata. Situazione vigente e stime

	SITUAZIONE AL 2009				STIME CON PROVINCE AGGREGATE PER AREE VASTE			
	Nr. presidenti e assessori	Nr. consiglieri	Spesa corrente per organi amministrativi (euro)	Spesa media per cittadino (euro)	Nr. presidenti e assessori	Nr. consiglieri	Spesa corrente per organi istituzionali (euro)	Spesa media per cittadino (euro)
Fino a 300mila		43	124 10.265.087	61.468	8	-	-	-
Da 300mila a 700mila		38	111 11.054.989	74.195	7	-	-	-
Da 700mila a 1milione e 400mila		13	36 10.233.073	208.838	10	14	60 15.454.029	7
Oltre 1milione e 400mila		-	-	-	-	8	36 1.929.665	1
Totale		94	271 31.553.149	86.447	8	22	96 17.383.694	5

Fonte: elaborazioni su dati Certificati dei Conti Consuntivi

HP per stime: le attuali province vengono aggregate usando le aree vaste, il numero di amministratori locali deriva dall'applicazione dei criteri previsti dalla Legge Finanziaria 2010, la spesa viene ottenuta applicando il valore pro capite per classe demografica al numero di abitanti dei nuovi enti.

e della regione. Anche in questo caso, infine, l'accorpamento degli enti avrebbe un riflesso positivo sulle spese generali di funzionamento, con un ulteriore risparmio di 74 milioni di euro.

Complessivamente, dunque, l'operazione di riordino di comuni e province descritta comporterebbe un risparmio nell'ordine di circa 315 milioni di euro, contro i circa 180 attesi dall'applicazione del decreto "Salva Italia", in più essa avrebbe il merito di razionalizzare l'architettura istituzionale che soffre ormai da anni di un'eccessiva polverizzazione rispetto ai bacini territoriali usati quotidianamente dai cittadini. Le risorse così liberate potrebbero inoltre essere utilizzate, in parte per ripianare il deficit, ma in parte anche per potenziare i servizi erogati ai cittadini.

Se in tale situazione si dovesse poi decidere di superare del tutto il livello di governo provinciale, il risparmio di spesa sarebbe ancora maggiore e i comuni avrebbero però la dimensione adatta per poter ricevere le funzioni ad oggi svolte dalle province.

Le funzioni di indirizzo e coordinamento nell'attuazione del Decreto Legge "Salva Italia"

di

Marco Pompilio, Esperto in pianificazione territoriale

Il Decreto Legge 201/2011, convertito con L 214/2011, all'art 23 prevede un consistente ridimensionamento della provincia con il passaggio da ente ad elezione diretta ad ente di secondo livello, anticamera per una futura cancellazione definitiva, come affermato nella conferenza stampa di presentazione. Ma il testo stesso dell'articolo sembra contraddire tale intenzione quando afferma che alla provincia vanno assegnate unicamente funzioni di "indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni", che farebbe pensare a cosa ben diversa da uno svuotamento.

Il coordinamento degli aspetti di area vasta (pianificazione urbanistica, trasporti, ambiente, ecc.), che rientra nella definizione di cui sopra, costituisce la funzione strategica più significativa del livello intermedio di governo. Si tratta di una funzione che non può essere svolta dai comuni o dalla regione per motivi diversi, sui quali qui non ci soffermiamo, ma che non potrebbe essere esercitata efficacemente da un ente intermedio se questo è di secondo livello, in quanto mancherebbe dell'autonomia e dell'autorevolezza necessari. Il Presidente della Provincia deve promuovere tavoli negoziali, sollecitare i sindaci, e se necessario proporre soluzioni, anche di natura arbitrale, ed infine assumere decisioni. Decisioni che devono essere prese nell'interesse del complesso della comunità di area vasta, e con il supporto dei cittadini tutti che ne fanno parte. Un Presidente di secondo livello rischierebbe di rappresentare solo gli interessi del capoluogo o dei comuni più forti.

Se questa contraddizione non viene risolta il testo del Decreto come è oggi formulato rischia di svuotare non solo l'ente intermedio, ma la stessa riforma costituzionale del Titolo V del 2001, per l'attuazione della quale l'ente intermedio svolge un ruolo centrale. Diversi noti Costituzionalisti e Amministrativisti sono intervenuti in questi due mesi, anche sui principali quotidiani, per evidenziare i possibili profili di incostituzionalità del Decreto. Non ci soffermiamo qui sulle questioni tecnico giuridiche già sottolineate, peraltro alcune di grande importanza.[1] Vogliamo invece evidenziare come la reale incostituzionalità, nel merito più che nella forma, sia proprio l'inversione di tendenza, a 180 gradi, che questo Decreto rischia di introdurre rispetto al percorso di sussidiarietà, autonomia, cooperazione territoriale intrapreso con la riforma del 2001. Un ritorno ad un approccio gerarchico, più elementare, evitando di affrontare un più complesso percorso volto a migliorare gli strumenti di cooperazione.

Il Decreto sembra dire che l'attuale sistema di istituzioni articolato su quattro livelli è artificialmente complesso, e identificando in questo il problema, ha immaginato di risolverlo attraverso una semplificazione, eliminando uno dei quattro livelli. Ma non è detto che la soluzione più semplice, o più immediata, sia necessariamente la più adatta rispetto al problema che si ha davanti.[2]

Non è infatti un problema di troppi livelli, né di dimensioni, né di troppi enti, o di enti troppo piccoli, o perlomeno non è una questione riconducibile ad uno solo di questi aspetti, ma forse tutti assieme contribuiscono alla situazione di complessità e difficoltà

che accompagna la definizione del livello intermedio di governo. Una situazione che ci accomuna peraltro agli altri Paesi europei, dove il livello intermedio esiste e si stanno sviluppando sperimentazioni su come farlo funzionare al meglio. Certamente in questi anni dopo la riforma del 2001 le prime esperienze hanno mostrato che non tutto funziona a dovere, e necessita di essere corretto, facendo tesoro di quanto imparato. Ma facendo come dice il DL 201/2011 si finisce per gettare l'acqua sporca con dentro il bambino, si cancella un prezioso lavoro svolto in questi due ultimi decenni dagli enti intermedi, soprattutto le province, nel "mettere in contatto" i diversi attori ai fini della governabilità.

Se si vuole semplificare, potrebbe essere più sensato lavorare ad una più chiara distribuzione delle funzioni, secondo principi di sussidiarietà ed adeguatezza, facendo pulizia di sovrapposizioni, doppioni ed incoerenze. Partendo da un approfondimento per capire come l'ente intermedio possa essere utilizzato per risolvere problemi, indipendentemente dal fatto che si chiami Provincia o altro. L'ente intermedio ha potenzialità plurime, e se le si vogliono sviluppare tutte non ha senso ridursi ad una soluzione univoca, o di primo o di secondo livello, assumendo che l'una soluzione escluda l'altra. Ritorna anche su questa decisione la sensazione che nel Decreto si sia optato per una soluzione a priori di mera semplificazione.

Un ente tutto di secondo livello può svolgere alcune funzioni, ma non riesce più a svolgerne altre, e si pone la questione a chi dovrebbero essere assegnate, oltre che se esista qualcuno in grado di svolgerle.

Così come negli anni, a fronte di esempi virtuosi, una soluzione di ente tutto di primo livello ha a sua volta mostrato anche limiti, nei casi dove si sia puntato a replicare a livello provinciale modelli di governo tipici del livello regionale[3], che certo non aiutano ad attuare i principi di governo del territorio introdotti con la riforma Costituzionale del 2001.

Le funzioni vanno assegnate agli enti secondo principi di sussidiarietà, e di adeguatezza, dove quest'ultima sembra dipendere da almeno tre fattori principali:

- la dimensione, ossia la presenza di una capacità organizzativa tale da potersi assumere le responsabilità connesse con lo svolgimento di compiti complessi
- le competenze, ossia un'adeguata presenza di competenze tecnico professionali necessarie per affrontare compiti articolati e specialistici
- la prossimità, ossia la vicinanza dell'ente alla scala alla quale le problematiche si presentano, che porta a definire le cosiddette funzioni proprie di quell'ente

Secondo il combinato dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza[4] l'ente intermedio, o comunque più grande, deve fare quello che il comune da solo non è in grado, o che comunque non può fare in modo soddisfacente. Ci sono due tipologie di cose che i comuni non possono fare, o non è opportuno facciano, da soli:

- erogare quei servizi di prossimità per i quali, soprattutto i comuni piccoli, non posseggono le competenze professionali o non possono raggiungere una dimensione tale da rendere l'attività economicamente conveniente

- affrontare le problematiche di area vasta, quelle che per essere comprese necessitano di una visione d'insieme, che vada oltre i confini del singolo comune, e per la quale è necessario un certo grado di autonomia rispetto alle pressioni locali

Per la prima tipologia[5] ci troviamo di fronte a servizi che possono essere più convenientemente svolti da altro ente più grande, per esempio la provincia, ma la cui titolarità è bene rimanga in capo ai comuni, trattandosi di funzioni proprie, caratterizzanti, del livello comunale (quali sono per esempio i servizi erogati alla persona e alla casa).

A tale fine una configurazione di secondo livello per l'ente intermedio, come prevista dal Decreto, potrebbe anche risultare congrua. Lo svolgimento della funzione rimarrebbe sotto il controllo effettivo, e non solo formale, dei comuni. Sarebbe inoltre soluzione preferibile rispetto alla prospettiva che, in assenza della provincia, queste funzioni vadano alla regione, perché la provincia è ente più prossimo al comune, e una catena decisionale più corta e vicina favorirebbe l'operatività e rapidità delle risposte. Ma anche perché le regioni, che poca dimestichezza hanno, per natura, con compiti operativi, finirebbero per affidare tutto a strutture pararegionali, appositamente create, troppo grandi e lontane dalle realtà locali, e per i comuni difficili da tenere sotto controllo.

Per la seconda tipologia il coinvolgimento dei comuni è essenziale, ma come dicevamo sopra ci vuole anche un coordinatore, che sia dotato di un relativo grado di autonomia, per guidare il percorso. Non si tratta quindi semplicemente, o semplicisticamente, di avere un soggetto che sia in grado di formulare su carta un'ipotesi di composizione secondo una prospettiva di area vasta delle indicazioni contenute nei piani comunali. Se fosse solo per questo, un organismo tecnico di scopo gestito dai comuni associati sarebbe sufficiente, così come per le funzioni di prossimità. Si parla invece della definizione di una visione, partendo dai piani comunali, ma componendola in un sistema coeso di azioni attuative, che tracci una strada per la comunità di area vasta interessata, ed alla quale ultima dovrà, in una lineare logica di rappresentanza democratica, rispondere per le decisioni prese.

La revisione istituzionale innescata dal Decreto costituisce occasione da cogliere per dare luogo a tutte le potenzialità dell'ente intermedio, e non per eliminarlo assegnandone le funzioni ai comuni associati o alla regione.

Un meccanismo misto di primo e secondo livello all'interno dell'ente provincia non è probabilmente la soluzione semplice e lineare prospettata dal Decreto, ma potrebbe essere molto efficace vista la natura mista dei compiti che possono essere svolti dall'ente intermedio, come sopra richiamati. Detto in modo più preciso, il Consiglio provinciale potrebbe essere sostituito da una forma di Assemblea dei Sindaci, composta da amministratori comunali, così come è prospettato nel Decreto "Salva Italia", e come peraltro già oggi nei fatti in buona parte avviene, con molti consiglieri che sono anche sindaci, o assessori comunali, o ex-sindaci. Il Presidente potrebbe invece continuare ad essere eletto direttamente, diventando, in una soluzione mista primo/secondo livello, l'organo in grado di garantire l'autonomia di iniziativa necessaria sui temi che riguardano il complesso della comunità provinciale.

Il mix di primo e secondo livello potrebbe quindi da un lato garantire un efficace presidio dei temi di area vasta. Dall'altro creerebbe le condizioni per affidare alla provincia l'esercizio di alcuni servizi da parte dei comuni più piccoli, quelli che si devono associare

o unire secondo l'art 20 della L. 111/2011 o l'art 16 della L 148/2011. Invece di puntare all'organizzazione di improbabili unioni, che già nel passato hanno fatto troppa fatica a decollare e funzionare, sarebbe più concreto ed efficace favorire per tali comuni l'affidamento di servizi all'ente intermedio, la cui natura di secondo livello dell'organo Consigliare garantirebbe, nei fatti, il permanere delle funzioni sotto l'effettivo controllo dei comuni.
Marco Pompilio, Professionista, esperto in pianificazione territoriale

Note

[1] Vedere per esempio gli articoli di Valerio Onida su Il Sole 24 Ore del 20 gennaio 2012, oppure l'articolo di Luigi Olivieri del 14 dicembre 2011 sulla rivista on-line Leggi Oggi, o ancora l'articolo di Fulvio Pastore del 1 febbraio 2012 sulla rivista on-line Federalismi.

[2] Vedere sul concetto di semplificazione per le province l'editoriale del 6 dicembre 2011 di Carlo Mochi Sismondi pubblicato sul sito web di Forum PA "Province sì, province no. Un tema semplice . . . anzi no".

[3] Su funzioni provinciali e regionali vedere l'analisi condotta da Nicola Melideo nello studio "La resa delle province" pubblicato il 18 novembre 2011 sul sito della rivista on-line Gogol.

[4] Il riferimento guida è l'art 118 della Costituzione che stabilisce che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

[5] L'art 20 della L 111/2011, nota come Manovra estiva, dice che i comuni sotto i 5.000 abitanti devono esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, riferendosi a quelle elencate all'art 21 c.3 della L 42 / 2009

Car & the city: scenari e politiche per la mobilità sostenibile

di

Gerardo Marletto, DEIR/CRENoS - Università di Sassari

Le politiche europee per il clima si sono date obiettivi ambiziosi. Alla fine del 2008 l'Unione Europea ha approvato il pacchetto clima-energia che si basa sulla strategia del cosiddetto 20/20/20, prevedendo anche due misure specifiche per i trasporti: ridurre le emissioni di gas-serra del 10% rispetto al 2005; provvedere con fonti rinnovabili al 10% dei carburanti utilizzati. Anche la mobilità urbana dovrà dare il suo contributo: il Libro Bianco sui trasporti che la Commissione Europea ha emanato nel marzo 2011 prevede infatti che le auto tradizionali nelle città europee siano dimezzate nel 2030 e completamente eliminate nel 2050. (CE, 2009 e 2011)

Per capire se si tratti di obiettivi realistici occorre guardare alle tendenze in atto nel mondo dell'automobile e provare a costruire scenari credibili della mobilità urbana. Questo esercizio di previsione può essere basato sull'approccio socio-tecnico all'analisi delle dinamiche innovative (Geels, 2005; Geels e Schot, 2007); in questo modo è infatti possibile tenere conto della complessa interazione dinamica tra attori, tecnologie, mercati e politiche.

Innanzitutto analizziamo la situazione attuale della mobilità urbana. L'auto a combustione interna è senza ombra di dubbio il sistema dominante, "trainato" dalle industrie dell'auto, del petrolio e delle infrastrutture; la sua prevalenza rispetto ai sistemi alternativi è il prodotto di un secolo di storia che - grazie a continui miglioramenti tecnologici e alla capacità di influenzare le decisioni politiche rilevanti - ha reso le città "a misura d'auto". Accanto all'auto e alle sue alternative consolidate (il trasporto pubblico e la bicicletta) sono oggi presenti diverse "nicchie" in cui si sviluppano le innovazioni tecnologiche (come i carburanti alternativi e i motori elettrici) ed organizzative (come la condivisione di auto e biciclette). (Marletto, 2011).

Ma per capire in che modo il sistema attuale della mobilità urbana si trasformerà non bisogna guardare tanto alle singole innovazioni, quanto al ruolo svolto dagli attori, economici e non solo. In questo modo è possibile prefigurare tre diversi scenari di mobilità nelle città europee, tutti caratterizzati dall'affermazione della propulsione elettrica.

Il primo scenario - "Automobilità" - emerge dalla riconfigurazione del sistema esistente dell'auto e si basa sull'integrazione di nuovi soggetti industriali in grado di apportare competenze tecnologiche attualmente non possedute dall'industria automobilistica (batterie, motori elettrici, nuovi materiali, ecc.). L'ibrido è l'opzione tecnologica prevalente di grandi gruppi industriali dell'auto (a partire da Toyota), perché è compatibile sia con le conoscenze e gli investimenti attuali, sia con i possibili ulteriori sviluppi verso l'auto elettrica a batteria. (Freyssenet, 2009; van Bree et al., 2010; Wells, 2010)

Nel secondo scenario - "Elettricità" - l'auto elettrica a batteria non è altro che un componente di un sistema energetico, il cui attore "trainante" è l'industria elettrica. Gli operatori elettrici nazionali e locali sono interessati alla diffusione delle auto elettriche, non tanto perché già gestiscono le reti di alimentazione, quanto perché puntano alla nuo-

va frontiera delle “reti intelligenti”. Grazie alle *smart grids* è infatti possibile scambiare energia in entrambe le direzioni: di giorno l’energia accumulata nelle batterie potrebbe essere utilizzata per fronteggiare i picchi di domanda di elettricità, di notte - quando la domanda di elettricità è al minimo - le batterie potrebbero essere ricaricate. Attualmente si fronteggiano due modelli di business: il primo si basa su sistemi diffusi di ricarica a domicilio e nel territorio (si vedano ad esempio le sperimentazioni realizzate anche in Italia da Mercedes e da Citroen in collaborazione con operatori elettrici); il secondo si basa invece sulla sostituzione delle batterie esauste in apposite stazioni di servizio (si veda a questo proposito il caso di Nissan/Renault che propone l’acquisto dell’auto e il noleggio della batteria, secondo il modello sperimentato con successo da Better Place). (Lund e Kempton, 2008; Andersen et al., 2009; Zhou et al., 2011)

Nel terzo scenario - “Eco-città” - coalizioni di attori urbani (amministrazioni locali, aziende di trasporto pubblico, promotori della “mobilità dolce”, associazioni di cittadini e di utenti, ecc.) realizzano una nuova visione della mobilità urbana basata su: città dense e multifunzionali, trasporto pubblico e condiviso, sicurezza per gli spostamenti a piedi e in bici. Si tratta di una visione che si può considerare già consolidata in alcune “nicchie” urbane di media e grande dimensione, quali: Zurigo, Friburgo, Malmo, Bogotà, Curitiba. Alcuni elementi di questo scenario sono inoltre rintracciabili anche in alcune politiche nazionali per il trasporto sostenibile, come nel caso della California, della Cina e della Germania. (Sperling e Gordon, 2009; Buehler e Pucher, 2011; Hull, 2011)

Già queste brevi considerazioni di scenario pongono con evidenza un rilevante problema di *policy*. Infatti:

- “Automobilità” è lo scenario tendenziale guidato dai soggetti oggi dominanti, ma prevede una transizione troppo graduale e non garantisce il raggiungimento degli obiettivi delle politiche europee;
- anche immaginando che nuovi soggetti industriali - come nello scenario “Elettricità” - siano in grado di “trainare” più rapidamente i processi innovativi, resta il problema di livelli di motorizzazione e di consumo di energia non sostenibili; (Hacker et al., 2009; Doucette and McColluch, 2011)
- “Eco-città” è dunque lo scenario di mobilità da perseguire perché si basa sulla combinazione di riduzioni della domanda di mobilità ed efficienza energetica del trasporto, ma è anche il meno realistico perché “trainato” da soggetti locali, non in grado di minacciare la riproduzione nazionale ed internazionale del sistema dell’auto (tradizionale o elettrica che sia).

Coerentemente con le più recenti indicazioni dell’approccio socio-tecnico sul ruolo della città nei processi d’innovazione (Hodson e Marvin, 2010; Geels, 2011), l’indicazione di policy è allora molto chiara: è necessaria una politica multi-livello che asseconi le spinte dal basso che vanno nella direzione dello scenario “Eco-città” e ne assicuri la diffusione anche verso le realtà urbane meno propense al cambiamento radicale dei sistemi di mobilità. Sulla falsariga di quanto già realizzato con “Marco Polo” e “Urban”, la Commissione Europea potrebbe impostare un programma di cofinanziamento delle iniziative proposte dalle

città che siano coerenti con gli elementi costitutivi della “Eco-città”. Per essere efficace, questo programma dovrebbe avere una durata almeno decennale ed avere una dotazione finanziaria dell’ordine di grandezza dei finanziamenti per le reti trans-europee dei trasporti e dell’energia.

Riferimenti bibliografici

Andersen P.H., Mathews J.A., Rask M. (2009), Integrating Private Transport into Renewable Energy Policy: The strategy of Creating Intelligent Recharging Grids for Electric Vehicles, *Energy Policy*, 37: 2481-2486.

van Bree B., Verbong G.P.J., Kramer G.J. (2010), A Multi-level Perspective on the Introduction of Hydrogen and Battery-electric Vehicles, *Technological Forecasting & Social Change*, 77: 529-540.

Buehler R., Pucher J. (2011), Sustainable Transport in Freiburg: Lessons from Germany’s Environmental Capital, *International Journal of Sustainable Transportation*, 5: 43-70.

Commissione Europea (2009), Libro Bianco. L’adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d’azione europeo, COM(2009) 147 definitivo. Bruxelles: CE.

Commissione Europea (2011), Libro Bianco. Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile. COM(2011) 144 definitivo. Bruxelles: CE.

Doucette R.T., McCulloch M.D. (2011), Modeling the CO2 Emissions from Battery Electric Vehicles Given the Power Generation Mixes of Different Countries, *Energy Policy*, 39: 803-811.

Freyssenet M. (2009), *The Second Automobile Revolution: Trajectories of the World Carmakers in the 21st Century*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Geels F.W. (2005), *Technological Transitions and System Innovations: A Co-evolutionary and Socio-Technical Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.

Geels F.W. (2011), The Role of Cities in Technological Transitions: Analytical Clarifications And Historical Examples, in: Bulkeley H., Castan Broto V., Hodson M., Marvin S. (eds.), *Cities and Low Carbon Transitions*. Abingdon: Routledge.

Geels W.F., Schot J. (2007), Typology of Socio-technical Transition Pathways, *Research Policy*, 36: 399-417.

Hacker F., Harthan R., Matthes F., Zimmer W. (2009), Environmental Impacts and Impact on the Electricity Market of a Large Scale Introduction of Electric Cars in Europe. Critical Review of Literature, ETC/ACC Technical Paper 2009/4, European Topic Centre on Air and Climate Change, July 2009.

- Hodson M., Marvin S. (2010), Can Cities Shape Socio-technical Transitions and How Would We Know if They Were? *Research Policy*, 39: 477-485.
- Hull A. (2011), *Transport Matters. Integrated Approaches to Planning City-regions.* London and New York: Routledge
- Lund H., Kempton W. (2008), Integration of Renewable Energy into the Transport and Electricity Sectors Through V2G, *Energy Policy*, 36: 3578- 3587.
- Marletto G. (2011), Structure, Agency and Change in the Car Regime. A Review of the Literature. *European Transport*, 47: 71-88.
- Sperling D., Gordon G. (2009), *Two Billion Cars. Driving Toward Sustainability.* New York: Oxford University Press.
- Wells P.E. (2010), The Automotive Industry in an Era of Eco-austerity. Creating an Industry as if the Planet Mattered. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zhou L., Watts J.W., Sase M., Miyata A. (2011), Charging Ahead: Battery Electric Vehicles and the Transformation of an Industry, *Deloitte Review*, issue 7, 2011.

Politiche di networking e modelli di sviluppo delle città knowledge production oriented

di

Silvio M. Brondoni, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Margherita Corniani, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Nell'odierno scenario geopolitico mondiale, per l'Europa, la sfida della globalizzazione consiste nel divenire un'economia della conoscenza molto competitiva, capace di una crescita economica sostenibile, sviluppo dell'occupazione e forte coesione sociale. Per conseguire questo ambizioso obiettivo le Comunità europee devono costruire una nuova *governance*, in grado di attivare un confronto multilaterale, in una logica *worldwide*, con altri Stati-Globali (US, China, India, Oil-Nations, ecc.) ed accogliere i *network* globali, la nuova realtà di imprese, quale motore dello sviluppo socio-economico.

In realtà, numerosi fattori esogeni impongono agli Stati-Nazione una visione globale, sempre più integrata e finalizzata allo sviluppo di grandi città leader nella *knowledge production* e, quindi, destinate ad accogliere le potenzialità di crescita dei *network* globali. Nella moderna economia, l'urbanizzazione tende a rafforzarsi e a concentrarsi. Da una recente ricerca del McKinsey Global Institute (Dobbs et al., 2011) sul ruolo delle città nell'economia globale nel 2025 emerge che nel 2007 le 600 città più grandi concentravano 1,5 miliardi di persone (22% della popolazione globale, e 60% del GDP globale). Nel 2025, l'urbanizzazione delle prime 600 megalopoli aumenterà ancora, per giungere a 2 miliardi di abitanti (25% della popolazione mondiale). Inoltre, molte delle odierne grandi città dei Paesi sviluppati non rientreranno più, per ricchezza prodotta, nelle Top 25, ma saranno superate da centri urbani del Sud-Est e del Sud del Mondo, in paesi attualmente definiti emergenti o in via di sviluppo, (Cina, India e America Latina). In particolare, alcune delle attuali maggiori città europee (Milano, Francoforte, Bruxelles e Madrid) usciranno dalle Top 25 a livello globale.

Le nuove grandi città, metropoli di vaste dimensioni e già molto attive nello scenario economico globale e fortemente supportate dagli Stati-Nazione di cui sono espressione vitale, sembrano quindi assumere un ruolo trainante nella crescita socio-economica delle nazioni proprio perché si configurano come 'global city' di rango superiore, in quanto propongono la loro crescita (di territorio e di popolazione residente e gravitante) in una dimensione di *knowledge production*, ovvero ipotizzando il primato di collettività specificamente orientate a produzioni intangibili ed a consumi con prevalenti caratteri dematerializzati.

Le 'global city' divengono così il luogo aggregatore da un lato, di imprese e attività aziendali *knowledge-based*, e dall'altro di popolazioni che richiedono consumi con sofisticati livelli di immaterialità. Le grandi aree metropolitane di economia de-materializzata assumono così il duplice ruolo di *knowledge hub* dove si concentrano le attività di creazione della conoscenza e di *consumer hub* in cui si stabiliscono imprese che offrono beni diretti a soddisfare consumi con elevati contenuti immateriali.

Rispetto agli Stati-Nazione, le grandi città assumono un ruolo determinante nella economia globale, che riflette l'importanza dei mega centri urbani quali nuclei di innovazione e di sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'immaterialità dei consumi. Le sfide lanciate dalle nuove grandi città si concretizzano quindi in un contesto urbano impegnato a soddisfare le esigenze dell'economia della conoscenza espresse dai grandi network globali, che in particolare si focalizzano su una domanda di consumi ad alta caratterizzazione immateriale.

Più in generale, il posizionamento competitivo delle 'global city', leva strategica di qualificazione delle città, si determina in rapporto ai diversi livelli di *knowledge production* che la *governance* delle singole metropoli è capace di attivare.

1. Un primo modello di sviluppo delle città può individuarsi nelle condizioni di *no-knowledge production*, cioè di sostanziale rinuncia alla politica di insediamento di grandi network globali, nel passaggio dalle tradizionali realtà industriali *tangible-based* ad industrie con predominio di intangibili. È il caso di molte città europee (come Manchester e Sheffield) e in tal senso il caso italiano pare addirittura emblematico, fino a rappresentare un modello di non-sviluppo, definibile di 'città a deriva immobiliare'. In effetti, il declino della competitività internazionale delle imprese italiane ha avuto inizio con i primi anni '70. Con l'adesione dell'Italia all'euro, anche le produzioni 'Made in Italy' hanno cessato di essere vincenti, essendo ormai impossibile pilotare la competitività dell'export con ricorrenti svalutazioni della lira. Negli ultimi anni, infine, i mercati globali stanno imponendo una forte 'selezione vitale' delle imprese marginali (senza *marketing vision* e con organizzazioni protoindustriali). Così, per la debole proposta politica e la scarsa assistenza alle imprese, in Italia la politica industriale ha cessato di trainare lo sviluppo del Paese. Venuta meno la pianificazione e la programmazione per le grandi imprese industriali, anche le PMI incontrano enormi difficoltà di crescita e lo sviluppo industriale finalizzato del Paese ha lasciato il campo alla delocalizzazione degli impianti e alla destinazione immobiliare (residenziale o commerciale) delle aree dismesse, con aspettative di facili guadagni legate ad una 'deriva immobiliare'.
2. Agli agglomerati urbani di tipo *no-knowledge production* si contrappongono le città con modelli di sviluppo basati su livelli di *knowledge production* differenziati. In particolare, una condizione di *low-knowledge production* individua un modello di sviluppo riferibile ad una 'città villaggio globale', che oggi pare ben configurarsi al profilo di sviluppo di Milano, delineando la primaria causa del declino della metropoli lombarda nel futuro scenario di competitività globale (studio McKinsey Global). In realtà, anche per la *governance* delle città, i mercati globali determinano nuovi confini di intervento sociale ed economico, con una profonda modificazione dei rapporti temporali e spaziali di relazione e di interazione che specificatamente evidenziano, da un lato il tempo come fattore competitivo (*time-based competition*) e dall'altro l'abbandono di domini chiusi, coincidenti con particolari contesti fisici o amministrativi (un paese, una regione, un'area geografica, ecc.) (*market-space competition*); di conseguenza appare fallace ricercare la efficacia e l'efficienza di risoluzione dei problemi di una grande città come Milano nella conquista di spazi fisici semplicemente più

vasti (aree metropolitane), ma piuttosto si manifesta la necessità di definire nuovi contesti di consenso basati sulla conoscenza e sulla capacità progettuale.

3. Infine, il modello di sviluppo della ‘city world’ (high-knowledge production) ipotizza una *knowledge production* strutturale e di elevato livello, che caratterizza l’identità della città stessa, ovvero le caratteristiche di lavoro offerte dal sistema delle imprese presenti e dalle caratteristiche dei consumi richiesti dagli abitanti (residenti e gravitanti).

I nuovi modelli di sviluppo delle città che polarizzano le imprese globali e focalizzate sulla *knowledge production* presuppongono un nuovo equilibrio tra abitazioni, aree verdi, strutture commerciali e insediamenti post-industriali, laboratori di ricerca; ed altresì richiedono un forte presidio dei luoghi preposti alla cultura, all’entertainment e alla socialità, favorendo la domanda di consumi immateriali avanzati a prezzi decrescenti. In altri termini siti caratterizzati da: autonomia e forte integrazione nel territorio dove l’economia immateriale di consumo legata alla produzione delle conoscenze si integra con l’innovazione e un terziario commerciale avanzato, come pare possa qualificarsi il progetto di Renzo Piano della ‘città infinita’ di Sesto San Giovanni, contrassegnata da confini fisici labili e fortemente orientata ad una *market-space competition* di network globali.

Le grandi imprese connotate da una forte *knowledge production* si orientano infatti a localizzarsi in aree metropolitane che -analogamente ai tradizionali sistemi di produzione industriale- sono in grado di agevolare la creazione e la diffusione di conoscenze.

In effetti, il ruolo delle ‘city world’ come *consumer hub* è indissolubilmente connesso a quello di *knowledge production-city*, dal momento che nelle ‘city world’ sono presenti i *high-knowledge worker*, fattore produttivo chiave dell’economia dematerializzata e fascia superiore della domanda di consumi immateriali, per il loro elevato livello culturale e maggior reddito disponibile; inoltre, il *consumer hub* delle ‘city world’ è sostenuto dalla presenza dei *low-knowledge worker*, cioè lavoratori occupati nella manifattura e nei servizi a basso contenuto di conoscenza, e dei *no-knowledge worker*, cioè addetti a produzioni e servizi di base, i cui consumi concorrono comunque a garantire un’articolata offerta di beni. Il ruolo di *knowledge production-hub* delle ‘city world’ e la percezione di migliore qualità della vita associata a queste città globali costituiscono pertanto un catalizzatore ed un acceleratore dei consumi immateriali offerti dalle metropoli stesse, contribuendo anche per questa via a renderle maggiormente attrattive, e quindi più competitive, rispetto ad altre città. In effetti, le strutture di sviluppo dei consumi, come i centri commerciali fisici e virtuali, nelle grandi città globali divengono luogo centrale dei consumi immateriali ed improntano il livello dei consumi, scegliendo combinazioni di fattori immateriali da offrire secondo un meccanismo di relazione che informa e forma il mercato per l’acquisizione di capacità e bisogni che evolvono e si sviluppano grazie alla presenza di offerte competitive. Sono quindi sempre più le offerte delle imprese ad indirizzare l’immaterialità dei consumi e ad improntare il tipo di sviluppo che una città può perseguire, secondo un principio per cui non esiste limite allo sviluppo della componente immateriale dei consumi, soprattutto nel sistema di azione e reazione competitiva che si genera tra imprese nei contesti ad alta intensità commerciale, quali sono le grandi città. Ecco quindi gli effetti di lungo periodo che la componente immateriale di offerta è in grado di generare, alimentando consumi

immateriali che evolvono e crescono grazie alla presenza di alternative che formano l'*humus* per lo sviluppo delle grandi città e dei consumi che in esse possono essere realizzati.

Le città del presente, le città del futuro: la forma urbana

di

Fiorenzo Ferlaino, IRES-Piemonte

Nel 2008 sono successe quattro cose importanti: è sopraggiunta la crisi economica; il consumo di pesce coltivato ha superato il consumo di pesce pescato; la velocità di crescita della popolazione mondiale ha toccato un flesso (da adesso in poi la sua crescita tenderà a diminuire nel tempo); si è raggiunto il 50% di urbanizzazione della popolazione mondiale. A fine 2011 la Cina ha dichiarato di aver superato la stessa percentuale.

Sono cambiamenti epocali e fanno pensare che la crisi in cui ci troviamo sia qualche cosa di più di una fase depressiva di un macro ciclo economico shumpeteriano. Una cosa resta chiara: saranno le grandi agglomerazioni urbane a strutturare e dare forma territoriale alla organizzazione sociale. In questa epocale riarticolazione territoriale l'occidente certamente "fa strada": la crisi è partita dal suo centro (gli USA) per diffondersi e radicarsi in Europa. Nelle sue aree periferiche i tassi di natalità sono da tempo decrescenti e in molti casi (Europa sia occidentale che orientale) insufficienti alla riproduzione delle generazioni precedenti; l'impronta ecologica è da più di un decennio insostenibile; da diversi decenni la città predomina sul rurale e oggi la popolazione urbanizzata ha raggiunto percentuali che nei paesi centrali si aggirano tra il 70 - 80

In Europa e in Italia è stata da tempo superata la forma della città storica nonché l'ordine della loro distribuzione che strutturava le 'località centrali' del mercato agricolo e preindustriale. Dalla città di mercato, religiosa, amministrativa, militare, con i suoi meravigliosi palazzi, le sue fortezze, le grandi chiese, i quartieri artigiani, che hanno reso "bello il Belpaese", si è passati alle città industriali che proprio intorno a quei centri si sono dispiegate. Oggi i centri storici pesano poco, dal cinque al dieci per cento dello spazio urbanizzato.

E' stata superata anche la metropoli industriale frutto dell'espansione delle cinte daziarie e dei borghi rurali limitrofi e caratterizzata da un'edilizia 'necessaria' alla riproduzione del lavoro e sempre insufficiente; da una rendita urbana decisamente "terzo incomodo" tra i profitti e i salari. L'obsolescenza delle aree centrali e la craterizzazione relativa della rendita della città industriale è ormai letteratura: deriva dallo sviluppo e crescita della città, dai suoi flussi eccessivi in entrata, dall'incremento del valore dei suoli inferiore all'incremento dei profitti, dalla eccessiva vischiosità all'accessibilità dei servizi, dalla scarsa mobilità centro-periferia.

Dal punto di vista morfologico la città compatta ha avuto ancora un momento di crescita nella città liberale, quella dell'infrastrutturazione e della riorganizzazione del reticolo interno, ma già nella città socialdemocratica, del diritto alla residenza e ai servizi (ultima eredità della città industriale), si sono poste le basi per un suo superamento. Da allora la città compatta non esiste più e col declino dell'industria è nato un oggetto nuovo che non si sa nominare: la città postindustriale, di cui si ha difficoltà a individuarne un nuo-

vo motore di crescita, forse la green economy, forse l'economia della conoscenza. O, più probabilmente, una sua strisciante e lunga crisi.

Quando la maggioranza delle persone al mondo è urbanizzata allora non è più il territorio rurale e agricolo a costituire lo sfondo su cui si staglia la città e la metropoli quanto piuttosto è l'urbanizzato a costituire la scenografia entro cui ritagliare e far emergere i confini dello spazio rurale, dello spazio agricolo, di quello naturale. E' ciò che sta accadendo in Europa, in Italia e in altre parti del mondo sviluppato. In questa realtà, termini quali periurbanizzazione, sprawl, rururbanizzazione appaiono descrizioni fenomeniche di processi e differenziazioni locali, regionali. Sono rappresentazioni, narrazioni di una dinamica unitaria (già individuata da Gottman nel 1957 nella formazione della megalopoli del corridoio Boston-Washington), che assume morfologie specifiche di adattamento alla fisicità dei luoghi, alle matrici territoriali preesistenti, alle loro caratteristiche socioeconomiche. In questo panorama oggetti quali Megacities, Megapolis, Città lineare costiera, Città diffusa, ecc. sono costruzioni, letture multimorfiche specifiche dello sfondo. E questo sfondo è una rete (lo si dice da tempo) in cui coesistono gerarchia e connettività, competizione e interterritorialità, ancoraggio e radicamento, attrattività dei movimenti centripeti e forme centrifughe di contro-urbanizzazione. Ma la caratteristica più importante è data dal radicale cambiamento di queste componenti nel tempo, dall'accelerazione del mutamento.

Le stesse morfologie interne ai nodi maggiori si differenziano, soprattutto in virtù delle componenti socio-economiche in gioco. Rispetto agli stilemi urbanistici e tipologici la città post-industriale racchiude oggetti diversi che ancora una volta non si sanno nominare e che sono stati inseriti sotto il termine di "post-moderno". Ne elenchiamo sinteticamente alcuni:

1. la città duale che contrappone fattivamente la ricchezza alla povertà, la verticalità dei grattacieli e dei grandi stabili alla bidonville, fatta da bassi fabbricati spontanei accavallati l'un l'altro, la privatizzazione della sicurezza e il controllo degli spazi dei ceti medi e alti alla insicurezza e ingovernabilità dello spazio pubblico;
2. l'Hong Kong Style in cui la maglia razionale dei grattacieli forma un reticolo nuovo di città compatta, ordinata e moderna e che è stato emblema di una modernità già forse consumata;
3. la metropoli moderna, che continua a esistere, soprattutto nel mondo anglosassone, formata dalla canonica trilogia: il Centro degli affari (il Central Business District, il Downtown americano, la City londinese), quindi la città residenziale compatta e infine la città diffusa delle ville di pregio e delle villette a schiera;
4. la metropoli policentrica di cui forse lo Shanghai Style ne rappresenta il portato più strutturato e recente, dove su uno sfondo moderno del tessuto urbano, che non rinnega gli elementi storici e culturali, si inseriscono centralità diverse e zone residenziali a bassa densità, con stili urbanistici e tipologici differenziati che citano e imitano forme storiche dell'edificato di luoghi e epoche diverse;
5. la metropoli continentale europea (spesso lineare lungo la costa, soprattutto quella mediterranea) che sembra imitare la moderna verticalità, proprio intorno al suo

nucleo originario, al bordo vincolato, riconquistato e riqualificato del centro storico (quando non in esso). Dopo il centro storico e la moderna e verticalizzata (più che verticale) area contigua, segue una brutta periferia, che lascia il posto alla periurbanizzazione, lungo il reticolo stradale, fatto di un mix più o meno funzionale, ordinato e monotono nel nord dell' Europa e piuttosto disordinato e disorganico nel sud;

6. Infine, ma è troppo presto per descriverla, la città della decrescita, la Smart-City intelligente e innovativa con un contatto forte con l'ecosistema e con il tessuto storico del luogo, un rapporto nuovo con la mobilità, col lavoro, tra lo spazio pubblico e privato. Una città necessariamente orientata verso l'autogestione, l'autorganizzazione, l'autoproduzione, la cooperazione, il cohousing, l'housing sociale, il coworking. Una città orientata a ridurre la sua impronta ecologica e a rispondere al bisogno di innovazione, di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Molti vogliono che 'decrescita' e innovazione "smart" siano contrapposte, ma non sarà così.

Questi modelli, forse troppo sintetici e certamente non esaustivi, servono a aprire una riflessione sul futuro, sugli scenari delle città italiane e di Torino in primo luogo.

L'ipotesi che formulo è che il modello metropolitano (a Torino implementato soprattutto dalla giunta Chiamparino-Viano) di riqualificazione dei centri storici e di modernizzazione e verticalizzazione del tessuto semiperiferico, abbia fatto il suo tempo prima ancora di essere costruito. La spinta verso la valorizzazione immobiliare, aiutata dai meccanismi perequativi e delle "liberalizzazioni" dei governi Prodi e Berlusconi verso un uso improprio degli oneri di urbanizzazione (utilizzabili per la gran parte per le spese correnti), è finita nel 2008 con la crisi dei mutui 'subprime'. Torino si trova in una situazione oggettivamente difficile tra progetti varati, con centinaia di varianti al PRG, e l'impossibilità di una loro valorizzazione, commercializzazione. Il mercato immobiliare è fermo, il piano casa voluto dal governo Berlusconi non ha prodotto alcun rilancio. Sembra che la storia si prenda ancora una volta gioco dei suoi protagonisti: la società industriale fondata su un rapporto forte tra capitale e lavoro ha fatto esplodere il "terzo incomodo", la rendita fondiaria; la società post-industriale che guarda più che favorevolmente alla rendita, sia essa urbana o finanziaria (i sub-prime ne hanno espresso il loro profondo legame), sta collassando sotto il crollo del valore competitivo dei territori, del valore competitivo dei flussi finanziari.

Che fare?

Le città del presente, le città del futuro: le politiche

di

Giuseppe Dematteis, Università di Torino

Si è ormai compiuta una mutazione iniziata qualche decennio fa, in seguito alla quale le categorie e le immagini tradizionali della città sono diventate finzioni non solo inutili, ma sovente anche dannose. Le città – almeno quelle di una certa dimensione – non possono più essere pensate come degli aggregati compatti, geograficamente individuabili entro confini certi, con una popolazione fatta di residenti, i cui rappresentanti democraticamente eletti fanno sì che la città si comporti come un attore collettivo unitario e coeso che persegue l'interesse generale dei cittadini. Oggi tutti sanno che non è più così, se mai lo è stato, eppure buona parte della nostra impalcatura istituzionale e normativa parte dal presupposto che sia così. La realtà è che i soggetti, le decisioni, i flussi (tangibili e non) e quindi le stesse politiche che riguardano lo spazio e la società urbana alla scala locale appartengono in realtà a più scale, da quella globale delle multinazionali e dei mercati finanziari a quella europea e mediterranea dei grandi corridoi trasportistici multimodali e dei fondi strutturali comunitari, fin a quella dei rapporti della città con la sua regione e del centro con i suoi quartieri.

Il gruppo di studio del Consiglio Italiano per le scienze sociali sul governo delle città che ho di recente coordinato^[1] individua il principale mutamento in due forme di “scomposizione”. Una è “orizzontale”: la città non corrisponde più a un'unica municipalità e ciascuno dei comuni che forma il sistema urbano-metropolitano tende a seguire propri cammini, anche in contrasto con gli interessi generali del sistema urbano di cui fa parte. C'è poi anche una scomposizione “verticale” della città, in quanto le componenti urbane che operano a più livelli territoriali (dalle grandi imprese alle reti dei trasporti ecc.) tendono a seguire proprie logiche di settore che per loro natura il più delle volte sono in contrasto con gli interessi generali di nella città abita e lavora. Non solo, ma i portatori di logiche settoriali riconducibili a grandi interessi particolari (privati e non) che operano soprattutto a scala sovra-locale (nazionale, transnazionale) tendono a sostituirsi al governo eletto democraticamente nello svolgere attività strumentali e di servizio, fin a configurare quello che M. Cammelli (cap. 10) definisce un governo privato dei servizi pubblici. Come egli osserva, è impropria la qualifica di contrattuali, attribuita ai rapporti tra i soggetti forti privati (o comunque di settore) e le municipalità elettive, non solo per la debole capacità contrattuale di queste ultime (dovuta soprattutto all'assenza di una politica nazionale per e nelle città), ma anche perché i governi locali non sono in grado di definire e controllare le prestazioni convenute e soprattutto perché gli effetti degli accordi ricadono sui terzi.

Inoltre le logiche settoriali tendono a sfruttare l'intrinseca debolezza delle singole municipalità, anche mettendole in concorrenza tra loro, al fine di imporre decisioni a vantaggio dei poteri più forti. Ciò fa sì che il territorio urbano diventi la merce di uno scambio ineguale tra il grande capitale privato e la debolezza finanziaria dei comuni. In particolare

gli interessi immobiliari sono lasciati liberi di seguire la strada della rendita e della speculazione. Ai danni della speculazione finanziaria globale si aggiungono in Italia quelli più specifici derivanti da una rendita fondiaria e immobiliare che negli ultimi quindici anni ha fatto del mattone l'attività e la forma di investimento più redditizia. Con due principali conseguenze negative. Quella di ridurre gli investimenti nei settori produttivi più avanzati e quella di co-interessare alla speculazione gli enti pubblici locali pronti a negoziare la cessione di servizi e di beni comuni per aggiustare i propri bilanci. Senza contare i molti casi di corruzione favoriti da questo sistema, esso ha, come noto, un impatto negativo sui consumi di suolo, sulla sostenibilità energetica e sui paesaggi. E' evidente come in presenza di questa vendita dei diritti e dei volumi edificabili a cui, salvo rare eccezioni, nessun ente sovraordinato (meno di tutti il governo centrale interessato a ridurre i suoi trasferimenti) vuole veramente porre freno, è ben difficile che i comuni possano programmare una città rispondente agli interessi complessivi di chi ci opera e ci vive. Tanto più che, come ancora sottolinea giustamente Bellicini (cap. 3), si tratta in realtà di una svendita, in quanto gli enti locali, quando volessero instaurare un rapporto corretto con i privati, basato su un conto economico chiaro e trasparente, il più delle volte non avrebbero gli strumenti né le capacità tecniche per farlo.

Quando leggiamo autori come Flaubert, Simmel, Benjamin, Musil ci rendiamo conto che questa scomposizione verticale è la naturale evoluzione di qualcosa che loro avevano già ben capito, cioè che l'essenza del moderno si manifesta nella metropoli in quanto aggregato incoerente e sovente contraddittorio e conflittuale di soggetti diversi tra loro per valori, obiettivi ed azioni. Oggi la grande città dispiega compiutamente la sua natura caotica, imprevedibile, la sua struttura frammentata e reticolare, ormai refrattaria ad ogni modello di governo di tipo puramente autoritativo e conformativo. Di qui l'importanza per gli analisti di procedere induttivamente dal riconoscimento dei processi in atto all'individuazione di modalità di governo possibili, quindi necessariamente deboli, non rigidamente normative, ma di natura regolativa e strategica.

Credo che occorra prender atto che oggi una governabilità urbana che voglia essere efficace deve essere limitata, intrinseca ai processi e quindi capace di cogliere e valorizzare le sinergie tra interventi settoriali e le potenzialità offerte dal mutare delle situazioni catalizzatrici dei diversi interessi in gioco. Ciò che non significa affatto rinunciare a governare e quindi a ricomporre la città.

Occorre a mio avviso partire dall'idea che ogni città è un pezzo di territorio unico perché specifico, non fungibile, né delocalizzabile, mentre invece è plurimo il modo con cui esso è percepito, rappresentato, valutato, fruito e vissuto dai vari soggetti. Anche se è in questo spazio materiale e sociale e per mezzo di esso che deve operare la varietà eterogenea e composita delle organizzazioni e delle popolazioni urbane nel perseguire molti dei loro diversi e sovente confliggenti obiettivi.

Questo intreccio inestricabile tra spazio e società è ciò che rende difficile separare il governo delle città dal governo del loro territorio e questo governo dal suo ordinamento spaziale, cioè dalla pianificazione urbanistica. Come osserva Luigi Mazza (cap. questi tre insieme dovrebbero essere tenuti distinti: la pianificazione dovrebbe essere solo una componente del governo del territorio e questa una componente del più comprensivo governo delle città. La confusione tra questi tre piani, quale si ha nella urbanistica cosiddetta

contrattata o negoziale, fa sì che la pianificazione urbanistica (cioè il piano inferiore) rischi di essere al tempo stesso troppo ambiziosa e poco efficiente.

Per quanto riguarda invece il fatto che ogni città è diversa dalle altre, mi trovo d'accordo con Marco Cammelli (cap. 10), quando dice che il vizio di fondo del governo (o non-governo) delle città italiane sta nello storico rifiuto di riconoscere queste diversità. Sta nell'illusione che una disciplina uniforme imposta dal "centro", sia necessaria per assicurare l'unità politica a livello nazionale.

Il fatto è che dall'Unità ad oggi il centro è sempre stato troppo debole sia per riconoscere alle città il diritto di differenziarsi, sia per conformarne i comportamenti. Di conseguenza le diversità, non riconosciute esplicitamente, hanno dovuto esserlo surrettiziamente nella forma di regimi speciali e in deroga e nella tolleranza di pratiche illegali come gli abusi edilizi, salvo ricorrere poi a rimedi controproducenti come i condoni. E ciò ha creato disuguaglianze ben più nocive per l'unità nazionale – si pensi a quanto pesano le città nel divario Nord-Sud – di quanto sarebbe derivato da un riconoscimento esplicito delle differenze..

Tutto questo si presenta oggi in modo drammatico nelle aree metropolitane. avendo le città ormai superato largamente i confini municipali, una progettualità di sistema e una parte importante dei servizi richiedono forme di governo con competenze territoriali di tale più ampio raggio. L'arretratezza italiana in questo campo è ben nota come sono noti i fallimenti delle varie leggi a partire dalla 142 del 1990. Ora qualche aspettativa la suscita la legge 42/2009 (se finalmente cominciasse ad essere attuata), specie per quanto riguarda la possibilità delle singole città metropolitane di trattare con il centro tipologie di autorità metropolitana differenziate.

Alla faticosa domanda su che fare all'interno del già citato gruppo di lavoro del CSS sono emerse due ipotesi, entrambe basate sul riconoscimento dei principi di autonomia locale attiva, diversificazione, responsabilità e sussidiarietà (si vedano in particolare le proposte di M. Cammelli di "statuti delle città" e l'idea che l'autonomia dev'essere un punto di arrivo e non di partenza). Una è che il procedimento cominci dal basso. Sarebbero le città – o almeno le più capaci e consapevoli – a dover adottare tutte le misure amministrative possibili e contemporaneamente chiedere ai livelli superiori di governo, fin a quello centrale, di fare la loro parte: di adottare le misure di loro competenza, anche in attuazione di leggi finora disattese; di intervenire sulle politiche di settore; di indirizzare l'azione delle società partecipate e degli enti strumentali da loro controllati. A questa ipotesi si può obiettare che i poteri locali sono troppo deboli per autoriformarsi perché, come s'è detto, troppo succubi di interessi particolari che oggi ne impediscono una governance unitaria. Una seconda ipotesi è che la governance auto-riformatrice locale, capace di dare l'avvio al processo, debba anzitutto essere imposta dall'alto, con legge statale, sia pure diversificata per ogni area metropolitana. In ogni caso è evidente che – indipendentemente dall'avvio – è poi comunque decisiva l'interazione tra il governo centrale e le future città metropolitane, come risulta dalla stessa legge 42/2009, la quale prevede un avvio triennale del processo in cui alle città stesse è riconosciuto un ruolo attivo e differenziato. Forse le grandi città potrebbero cogliere questa occasione per elaborare la bozza di un loro più comprensivo "statuto della città", che indichi al governo centrale, per ciascuna di esse, le esigenze e quindi le misure e gli indirizzi da adottare già nell'immediato. Ma è difficile

che le città si muovano senza che i soggetti – individuali e collettivi, residenti e non – che formano le variegatae popolazioni urbane siano consapevoli della necessità di un governo urbano e dei vantaggi che essi ne potrebbero trarre se rispondesse a certe caratteristiche e a certe condizioni. C'è quindi anche una responsabilità degli studiosi di questi problemi nei confronti di un'opinione pubblica poco e male informata.

Le città del presente, le città del futuro: la forma urbana

di

Arnaldo Bagnasco, Università di Torino

Con che società hanno, avranno a che fare le città? Quale sarà, per così dire, la materia prima sociale delle città? Dopo una prima parte su questa domanda, aggiungerò qualcosa sul ruolo centrale delle città nella strutturazione e per gli equilibri della società, che diventano ancora più evidenti in epoca di crisi, e spero con questo di rimandare la palla ad altri che interverranno. Mi limiterò ovviamente a poche indicazioni, che indicano solo una prospettiva da cui osservare le cose.

I primi anni Ottanta hanno segnato un momento di passaggio dagli assetti sociali dell'età del capitalismo organizzato a quelli incerti dell'età della deregolazione. Nei primi tre, quattro decenni dopo la guerra in tutti i paesi avanzati si era verificato un tropismo verso il centro della scala sociale (in termini di reddito, sicurezza, condizioni di vita, istruzione, ecc.). Per far fronte a difficoltà diverse dell'economia, la ricetta della deregolazione ha rimesso in moto la crescita, ma anche ha smontato una vecchia società, con poche o nessuna idea su come rimontarne una in grado di funzionare. Vale l'osservazione sintetica di Dahrendorf: *provisions* (beni, ricchezza) e *entitlements* (opportunità riconosciuta di accedervi) non vanno più insieme. In una sua versione successiva: sembra che sviluppo economico, coesione sociale, qualità democratica non riescano più a crescere insieme. In effetti, come conseguenza sintetica verificabile, è aumentata la disuguaglianza sociale. La successiva crisi finanziaria ha fatto il resto, e anche l'economia è entrata in difficoltà, con ulteriori effetti sulla coesione.

Si possono esprimere sinteticamente queste tendenze di nuova stratificazione? Un'immagine è quella della polarizzazione sociale: "cittadini per difetto" e "cittadini per eccesso", i primi in grado di muoversi nelle nuove condizioni e di profittarne, i secondi intrappolati in percorsi di vita impoveriti nei diritti e instabili nelle condizioni di lavoro (così Robert Castel). Le tendenze di polarizzazione agiscono nel profondo, ma per descrivere la condizione di oggi proporrei piuttosto l'immagine della divaricazione sociale, per indicare che in realtà (e in Italia in particolare), la maggior parte della popolazione - che al culmine della fase precedente si considerava da noi di ceto medio per il 60% - si trova fra quelle due condizioni, e che si è piuttosto verificato un allungamento della stratificazione nel mezzo della scala. Dobbiamo conoscere meglio le figure ai margini e i loro problemi, ma anche bene la varietà di condizioni, di risorse, di opportunità di chi si trova nel mezzo: la diversità delle occupazioni e delle condizioni di vita aumenta, non diminuisce, e non può dunque essere chiusa in schemi che semplificano troppo. François Dubet, per esempio, ha attirato l'attenzione anche sulle "disuguaglianze multiple": in gioco non c'è solo una dimensione di status, come essere donna, giovane, immigrato, e così via, ma ci sono combinazioni: essere donna e quadro di una azienda, giovane e studente in una buona o in una cattiva università, precario, ma con un lavoro creativo. Nonostante ciò, non è comunque

corretta un'immagine di società sfatta, nella quale differenziazione e individualizzazione hanno tagliato alla radice le possibilità di aggregazione e di reazioni organizzate alle difficoltà. I problemi che derivano da queste tendenze si scaricano direttamente sulle città. Ma importante è il possibile ruolo che queste possono giocare. Anche a tale riguardo non posso che suggerire una prospettiva dalla quale guardare le cose.

L'Europa non è il continente più urbanizzato, ma non esiste nessuna altra parte al mondo in cui la città inquadri il territorio con una tale onnipresenza. Storicamente la loro importanza come pivot politico e economico è stata decisiva; per l'Italia ce lo ha spiegato Cattaneo, ma vale in genere per l'Europa. La loro importanza è stata molto sottovalutata nell'interpretazione della costruzione e della gestione del modello Europeo di equilibrio fra sviluppo e coesione sociale. Vale naturalmente anche il contrario: il peso per la modernizzazione complessiva è stato relevantissimo per i paesi che hanno poco investito sulle città; fra questi certamente l'Italia. Oggi le città sono tornate all'attenzione politica, ma spesso in un clima di scaricabarile, piuttosto che di vero riconoscimento del loro ruolo essenziale di pivot economico e politico dell'intero sistema. Bisogna invece prendere sul serio l'idea della città come attore economico e politico relativamente unitario. A questo riguardo è stata, e continua a essere importante, fra alti e bassi, l'esperienza della pianificazione strategica, questa forma di pianificazione soft che non trasferisce poteri, e fa crescere capitale sociale locale. Ricordiamone qualche carattere:

- costruire un'immagine per quanto possibile condivisa della città e delle sue priorità, possibilità, problemi (le sue metodiche valgono anche per il welfare locale)
- messa in rete di istituzioni pubbliche e private, con procedure relative capaci di orientare a scelte condivise che si integrano sul più lungo periodo.
- favorire in questo modo la discussione e abituare all'argomentazione pubblica delle diverse posizioni (pedagogia democratica)
- Capacità di affrontare il problema decisivo: come convincere attori che possono spostarsi a giochi cooperativi di lungo periodo?

La pianificazione strategica richiede una forte leadership politica, ma aiuta la politica a fare il suo mestiere.

E' evidente in questi processi il ruolo dei ricercatori sociali di varia specializzazione, chiamati a collaborare al design istituzionale. Ciò richiede in sostanza di addestrarli a essere architetti in grado di contribuire appunto al disegno delle istituzioni sociali.

Le città del presente, le città del futuro: rendita e ricapitalizzazione

di

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Negli ultimi 20 anni il sistema Italia ha sottoinvestito sulle città, apparentemente a causa della crisi fiscale nazionale e locale e delle difficoltà di utilizzare il project financing per opere di rilievo. Il tema è stato evidenziato in modo esemplare da Antonio Calafati (2009) che ha messo l'accento principalmente sulla incapacità delle amministrazioni locali di tassare adeguatamente le rendite fondiari e immobiliari al fine di finanziare nuove funzioni urbane.

La sottocapitalizzazione delle nostre città non è solo verificabile in senso quantitativo, ma anche in una serie di disequilibri e di costi sociali: elevati costi individuali e sociali della mobilità; bassa efficienza energetica; insufficiente offerta di spazi pubblici a carattere ricreativo e culturale; bassa qualità urbana nelle aree di nuova urbanizzazione ed anche in molte aree di trasformazione; bassa qualità dell'aria e, in molti casi, basse condizioni igienico sanitarie rispetto agli standard internazionali.

Proprio quando i processi di internazionalizzazione e di globalizzazione si manifestavano in modo potente a partire dalla metà degli anni '80, ponendo nuove domande e nuove condizioni alle amministrazioni territoriali - a partire dall'annuncio del grande Mercato Unico Europeo del 1985, attraverso la liberalizzazione dei movimenti di capitale e fino alla realizzazione di grandi aree monetarie e di libero scambio - ; e quando le città europee si attrezzavano non solo per ospitare le funzioni messe in moto da questi processi ma per realizzare nuova efficienza, nuove accessibilità internazionali e nuovi elementi di qualità urbana, puntuale e diffusa (Camagni, 1992), le nostre città - con alcune eccezioni - sembrano aver perduto il passo giusto. Pur in presenza di un decentramento di funzioni e di responsabilità amministrative e decisionali, sembra mancare nelle nostre città la capacità di costruire una visione e un progetto collettivo.

Nel periodo dello sviluppo - in particolare negli anni 1996-2006 - che ha prodotto rilevanti margini di profitto per gli operatori e abbondanti rendite fondiari e immobiliari, si è perduta una occasione irripetibile per chiamare il privato a una contribuzione più rilevante alla costruzione della città, attraverso la fiscalità urbanistica e immobiliare. Oggi, in periodo di crisi, il settore si trova in una condizione precaria, con vasto invenduto e attività di nuova costruzione assai limitata. Tuttavia non affrontare il problema strutturale, quello di una fiscalità troppo timida sui plusvalori emergenti dalla trasformazione e dallo sviluppo della città, sarebbe un grave errore, anche in considerazione della limitata caduta dei valori immobiliari.

Occorre rilanciare il messaggio lanciato dall'INU nel 1995 e successivamente caduto in larga misura nell'oblio: finanziare lo sviluppo e la qualificazione della città pubblica attraverso una più equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione della città privata.

Le modalità con cui, a livello internazionale, i privati vengono chiamati a contribuire ai costi della rigenerazione e dello sviluppo della città, nonché a condividere in parte col settore pubblico i plusvalori generati dalle trasformazioni urbane, sono assai varie. Troviamo infatti (Camagni, 1999, 2011; Curti, 2006; Marmolejo, 2010):

1. la normale attribuzione al privato dei costi di infrastrutturazione (i nostri oneri di urbanizzazione, la *taxe locale d'équipement* francese, le *cargas de urbanización* spagnole, ecc.) e il conferimento di una parte delle aree trasformate per ospitare infrastrutture, verde e servizi (le nostre aree a standard, presenti ovunque),
2. il pagamento di un contributo per la concessione del diritto a costruire (il *development permit* inglese),
3. il pagamento di una tassa per impatti ambientali e pubblici dell'edificazione (i nostri contributi sui costi di costruzione e gli *impact fees* americani),
4. l'obbligo attribuito all'operatore privato di realizzare edilizia sociale, assumendosi totalmente o parzialmente l'onere relativo: una prassi crescente nel Regno Unito, nei paesi scandinavi e in Germania,
5. il contributo alla realizzazione di infrastrutture non pertinenti all'ambito di trasformazione: una prassi molto seguita nei *planning agreements* inglesi,
6. il recupero da parte pubblica di una parte delle plusvalenze della trasformazione urbanistica privata: è tipicamente il caso spagnolo.

Una comparazione precisa della dimensione complessiva degli oneri urbanistici nei diversi paesi è comunque operazione complessa. Da analisi diverse effettuate non solo da chi scrive, si può constatare che la tassazione diretta immobiliare per oneri di urbanizzazione nel nostro paese è di gran lunga inferiore a quella di molti paesi avanzati. I valori massimi praticati in Italia sono forse adeguati a coprire i puri costi diretti della predisposizione di infrastrutture urbane minimali; non lo sono invece i valori medi o i valori quasi irrilevanti che ancora è dato scoprire in talune realtà comunali. Ma soprattutto l'imposizione urbanistica appare inadeguata a coprire nuovi (ma anche vecchi) oneri e impegni dei comuni: non solo per la costruzione ma anche la manutenzione delle infrastrutture urbane; per ridurre gli impatti ambientali dei nuovi insediamenti; per le nuove esigenze di tutela delle fasce deboli della popolazione, e segnatamente per l'edilizia sociale.

Un confronto diretto realizzato tre anni or sono fra gli esiti di procedure negoziate realizzate a Milano e a Monaco di Baviera non lascia dubbi al riguardo. Era emerso infatti un sostanziale sottodimensionamento comparativo degli oneri nel caso milanese, che, in termini di incidenza sul valore del costruito, rappresentavano, nel caso di edilizia residenziale, da un terzo a un quarto di quanto ottenuto dall'amministrazione pubblica a Monaco di Baviera (Camagni, 2008).

In Italia, siamo dunque ben lontani da una "equa" ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbane; una ripartizione che premia il privato, la rendita fondiaria, i consumi e una finanza di origine immobiliare a scapito dell'investimento pubblico sulla città.

Si tratta non solo di una condizione di iniquità, ma anche di larga inefficienza di lungo periodo. Si rinuncia nei fatti alla competitività, all'attrattività, alla sostenibilità e alla qualità della vita nelle nostre città, in una fase di globalizzazione in cui le decisioni di investimento delle imprese vengono effettuate su uno scacchiere internazionale e dunque in cui la "lealtà territoriale" delle imprese italiane appare largamente ridotta o comunque "condizionata" (Calafati, 2009): condizionata dall'efficienza dei contesti territoriali, dalla efficacia delle regole che governano le relazioni economiche e sociali, dalla lungimiranza delle amministrazioni pubbliche, locali e nazionali.

Quello della rendita fondiaria è un tema che sembra scomparso da tempo dall'agenda politica del nostro paese; occorre invece subito ripensare a un'equa ed efficiente tassazione delle rendite (non dei profitti imprenditoriali dei developer) come condizione per riavviare il circuito virtuoso della crescita, urbana e complessiva, del paese.

Al proposito occorre contestare una obiezione che viene talvolta proposta: che un aumento dell'imposizione fiscale possa scaricarsi su un aumento dei prezzi degli alloggi, con conseguente danno per i cittadini e in particolare di quelli meno abbienti. Qui la teoria economica urbana è chiara: una traslazione sui prezzi avviene solo nel caso delle localizzazioni marginali del comune marginale; in tutti gli altri casi è la maggiore domanda che determina il prezzo, in presenza di una curva di offerta relativamente rigida.

Da quanto ora detto si comprende come l'obiettivo di un'equa ed efficiente ripartizione dei plusvalori della trasformazione della città non sia tema tecnico: riguarda solo in parte le modalità con cui si svolge istituzionalmente il rapporto fra pubblico e privato nei processi di decisione urbanistica, siano esse regolative o negoziali. Dal punto di vista dell'equità e dell'efficienza, esistono buone e cattive negoziazioni, come esistevano in precedenza buoni e cattivi piani "regolatori".

Un simile ragionamento si applica a un'altra tematica, simile e collegata: quella della perequazione urbanistica, spesso intesa come strumento sempre virtuoso, efficace e benefico.

Nell'evoluzione recente di questo strumento infatti, da una utilizzazione su comparti urbani limitati, contigui o anche lontani ma ben definiti ex-ante, a una utilizzazione generalizzata attraverso indici unici, diritti edificatori commerciabili liberamente e utilizzabili tendenzialmente su tutta la città, emergono possibili contraddizioni e rischi di esiti iniqui. Tali contraddizioni, se non adeguatamente comprese e gestite con le opportune cautele e condizionalità, possono mutare il segno dei benefici attesi dallo strumento perequativo, allontanandolo dalle originarie finalizzazioni.

Questa possibile eterogenesi dei fini è a mio avviso riscontrabile nel dispositivo della perequazione urbanistica previsto dal Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, approvato dalla Giunta Moratti ma non entrato in vigore ed anzi contestato dalla nuova Giunta insediatasi nel giugno 2011. Con la possibilità che diritti edificatori maturati su terreni periferici possano essere utilizzati senza coefficienti correttivi su terreni centrali si realizza un trattamento chiaramente iniquo, favorevole a un nuovo tipo di speculazione (si veda al proposito il mio intervento sul n. 1/2011 di EyesReg).

Gli obiettivi di equità e di efficacia dell'azione urbanistica vanno verificati nella pratica, non nella presunta generica bontà degli strumenti, attraverso innovazioni sostanziali nella

trasparenza amministrativa e nella accountability delle amministrazioni nei confronti della collettività.

Riferimenti bibliografici

Camagni R. (1992), Le grandi città italiane e la competizione a scala europea. In: Costa P., Toniolo M., *Città metropolitane e sviluppo regionale*. Milano: Franco Angeli.

Camagni R. (1999), Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo. In: Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*. Ravenna: Maggioli.

Camagni R. (2011), L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano, *EyesReg*, 1(1): 25-29.

Camagni R. (2008), Il finanziamento della città pubblica. In: Baioni M., *La costruzione della città pubblica*. Firenze: Alinea.

Curti F. (2006), Le condizioni di sostenibilità del welfare urbano. In: Curti F. (a cura di), *Lo scambio leale*. Roma: Officina edizioni.

Marmolejo C. (2010), ¿Quién paga las infraestructuras y equipamientos públicos en reestructuración urbana en Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana?, *Arquitectura, Ciudad y Entorno*. Barcelona UPC.