

Tra metropolizzazione e shrinking. Forme di prelievo della rendita urbana e costruzione della città pubblica

1. Urban shrinkage vs urban growth

In diverse realtà urbane, prevalentemente appartenenti alle economie occidentali, appare del tutto evidente il superamento dell'organizzazione e della conseguente forma insediativa che ha caratterizzato lo sviluppo della città fordista e modernista, come buona parte della letteratura urbanistica ha documentato: più di 500 importanti città nel Mondo stanno perdendo popolazione, più di una città su quattro è una *shrinking city*. Si tratta di una profonda dilatazione alla scala post-metropolitana della distribuzione spaziale non solo della popolazione ma anche delle attività e delle funzioni urbane. Accanto alla crescente dinamica diffusiva e di *urban sprawl* (Webber 1968, Dear 1984, Ingersoll 2004, Hayden 2004, Kratochwil 2004, Bruegmann 2005), alcune realtà urbane hanno evidenziato segnali di declino economico e demografico, con la riduzione strutturale dei posti di lavoro e l'avvio di un processo di spopolamento (Oswalt, Rieniets 2006; Haase et al. 2013). In Europa, a partire dagli anni Settanta, le cause principali dello *shrinkage* sono la deindustrializzazione causata dalle dinamiche post-fordiste e dalla globalizzazione dell'economia. Il fenomeno si è manifestato più intensamente nelle città caratterizzate da una struttura produttiva monofunzionale, che hanno vissuto una fase di radicale deindustrializzazione; dopo la caduta della cortina di ferro, la crisi economica e demografica ha investito molte città dell'Europa centro-orientale (Turok, Mykhnenko 2007). In Italia, la forma dei sistemi urbani si è riconfigurata attraverso tre differenti fenomeni, che presentano articolati legami con la costruzione della città pubblica: la diffusione urbana, i processi di metropolizzazione, la crisi strutturale del mercato urbano. Un accelerato processo di diffusione urbana ha massicciamente eroso il suolo agricolo: a questo proposito, si vedano i Rapporti periodici del *Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS)*. Con il termine di metropolizzazione è indicata la tendenza all'integrazione di centri urbani grandi, medi e piccoli o anche di territori a urbanizzazione diffusa. Un'integrazione che riguarda attività economiche, relazioni sociali, attività legate alla "vita quotidiana"; i territori sono caratterizzati da diverse modalità di organizzazione dell'antropizzazione (Barbieri 2008, 2009, Campos e Oliva 2010). Si tratta di fenomeni il cui risultato fisico più evidente è quello della dilatazione del sistema insediativo-infrastrutturale, che presenta caratteri di diffusione rispetto a forme compatte o di agglomerazione; in cui i principi ordinatori e i fattori di localizzazione non sono più legati alla gerarchia, alla distanza, alla graduazione dei valori della rendita fondiaria in rapporto all'accessibilità. Tutti processi accompagnati dal progressivo aumento del consumo di suolo; dall'utilizzo di un sistema di mobilità privata diffuso (debole, congestionante, inquinante); nonché dalla crescita di un modello energivoro. Infine, in particolare le città del centro-nord hanno vissuto il fenomeno dei grandi progetti urbani incompiuti, non portati a termine, arenati per la crisi immobiliare: veri e propri "relitti incagliati" che caratterizzano i paesaggi urbani di diverse città del nostro Paese. È con queste mutate condizioni urbane e territoriali che il metodo della pianificazione deve oggi necessariamente confrontarsi.

2. Le cause del ritardo nella costruzione del welfare urbano

Riflettendo sul tema della costruzione della città pubblica, occorre ricordare le diverse e differenti cause di natura economica, politica, giuridico-amministrative che impediscono efficaci azioni di governo del territorio nell'interesse della collettività. Le cause di natura economica sono collegate alla situazione generale del nostro Paese e riguardano l'endemica carenza di risorse, che ha ragioni profonde nella nostra

economia (come non ricordare l'enorme fardello del debito pubblico che grava sul nostro Paese); e che l'estrema lentezza della ripresa economica non aiuta a superare.

Fallita la stagione riformista della programmazione economica nazionale che ha caratterizzato il dopoguerra del nostro Paese fino agli anni Settanta, le motivazioni di natura politica riguardano quella che sembra l'italica cronica incapacità di programmare a medio – lungo termine: le principali problematiche di natura urbana e territoriali (la difesa del suolo, l'adeguamento antisismico del patrimonio edilizio e il suo rinnovo, l'efficientamento energetico, le politiche di prevenzione dai grandi rischi ambientali e naturali), è ampiamente conosciuto, anche per quanto riguarda il fabbisogno economico - finanziario. Infine, le cause di natura giuridico - amministrativa riguardano le condizioni assai critiche del quadro istituzionale e dell'ordinamento giuridico – legislativo dovute all'assenza assai prolungata di qualsiasi riforma utile per il Paese, l'assenza del quadro normativo di riferimento, ha consentito alle Regioni di legiferare in tutta libertà, producendo quell'improprio 'federalismo urbanistico' che contraddistingue il nostro Paese, con la produzione di un'accozzaglia di strumenti inutilmente differenziati e assai poco efficaci rispetto a quelli che avrebbero dovuto sostituire; mentre non si contano gli interventi impropri in quanto relativi a temi e questioni di dubbia competenza regionale, come la regolazione dei diritti edificatori, la compensazione o la perequazione urbanistica, questioni che riguardano competenze specifiche dello Stato. Le leggi regionali si sono in estrema sintesi esercitate in una sorta di manutenzione straordinaria del vecchio piano regolatore generale: il vecchio, obsoleto e inefficace strumento regolativo non è stato mai realmente sostituito nel nostro ordinamento. La mancata approvazione della riforma costituzionale del dicembre 2017 determina quindi l'obbligatorio riallineamento, anche radicale, delle leggi regionali di governo del territorio approvate negli ultimi vent'anni, riportando ogni Regione al proprio compito istituzionale di affrontare gli aspetti specifici e di contenuto delle problematiche urbane e territoriali e lasciando alla legge nazionale la definizione della natura ed efficacia giuridica degli strumenti di pianificazione e di attuazione. Per quanto riguarda la 'legge di principi', anni di discussione, dibattiti e proposte ne hanno chiarito ogni aspetto, mentre gli stessi effetti della crisi economica globale, come le trasformazioni ormai durature del mercato immobiliare e le nuove forme di produzione e raccolta della rendita, stanno sgombrando il campo rispetto sia alle impostazioni neolibériste, sia a quelle più radicalmente pubblicistiche. Basterebbe riprendere il testo della proposta di legge Inu nel 2007, una proposta che, riletta oggi, mantiene una sua validità di fondo, da integrare con alcuni indispensabili aggiornamenti, per disporre di una valida base di discussione. In sintesi, i livelli di pianificazione che la 'legge di principi' dovrà riorganizzare in base all'attuale quadro istituzionale, potrebbero vedere le Regioni titolari della programmazione territoriale e della pianificazione paesaggistica, le Città metropolitane e le Province della pianificazione d'area vasta strutturale e quindi programmatica (oltre a quella strategica, obbligatoria per le Città metropolitane e facoltativa per le province); e i Comuni delle scelte operative e quindi della pianificazione conformativa.