

SUL FUTURO DELLA CITTÀ EUROPEA THE FUTURE OF THE EUROPEAN CITY

Giorgio Piccinato*

RESUMEN

Este artículo enuncia y explica brevemente las ideas de varios documentos referidos al conjunto del territorio de la Unión Europea y llega a la conclusión de que todos ellos son documentos políticos y, por tanto, demasiado generalistas que emplean una extrema cautela en la identificación de las posibles líneas de acción. Frente a ello se plantea la necesidad de responder a una serie de cuestiones para afrontar la estrategia espacial de Europa, para construir la identidad de la ciudad europea no contentándonos con proposiciones demasiado genéricas, pero además, sin ignorar cuanto ha sido ya hecho.

ABSTRACT

This article deals about the ideas of the different reports that are about the European Union territory, observing that in all of them it is not very clear the possible ways of working. They are calificated as political documents, so too much generalist. In that way, it is necessary to answer several questions to confront the territorial strategy of Europe and to make the identity of the European city with no very abstract proposals, and without ignoring as much as it has been done.

Sono ormai più di dieci anni che l'Europa comunitaria si occupa di territorio, in maniera sempre più esplicita. Come è noto, l'organizzazione dello spazio non rientra nelle competenze della Commissione né, quindi, le politiche strettamente urbanistiche. Queste restano affidate ai singoli Stati membri e, almeno in linea di principio, ai livelli amministrativi regionali e locali, secondo il principio cosiddetto di sussidiarietà. D'altra parte, diviene di giorno in giorno più evidente l'impatto sul territorio di molti programmi europei che, nello svilupparsi e nell'articolarsi configurano, pur se imperfettamente, delle vere e proprie politiche, in particolare nel settore dei trasporti, dell'agricoltura, del controllo ambientale.

La tradizionale lentezza –o prudenza– della Commissione ha fatto sì che le prese di posizione ufficiali, come quelle uscite dal Forum di Vienna del 1998, venissero precedute da diversi studi e analisi, che si presentano come sondaggi o regesto di problemi od orientamenti esistenti e proponibili nelle varie aree prese in esame.

* Profesor ordinario de la Università di Roma Tre.

Rientrano in questa categoria documenti quali Europa 2000 (1991)¹, Europa 2000 Plus (1994)², il Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile (1998)³ e, soprattutto, lo ESDP⁴, la cui elaborazione è durata ben 10 anni ed è stato adottato dai ministri responsabili del territorio nel maggio 1999. Il Libro verde sull'ambiente urbano (1990) è probabilmente il primo documento, ancorché privo di indicazioni politiche quanto fermo negli assunti culturali, che può essere individuato in questo gruppo. Bisogna rilevare che l'intera linea di documenti riguardanti l'insieme del territorio dell'Unione Europea proviene da una iniziativa del Consiglio e dalla sua emanazione che è la conferenza dei ministri responsabili per la pianificazione territoriale (riunitasi per la prima volta a Nantes nel 1988). Sono questi che hanno sollecitato la Commissione a preparare dei documenti attraverso i quali affrontare le tematiche territoriali; di qui derivano Europe 2000 e Europe 2000+ e, soprattutto, i cosiddetti principi di Lipsia, discussi nel 1994. Questi informano tutto il lavoro successivo, individuando:

1. i principi politici cui si informeranno tutti i documenti successivi: coesione, sostenibilità, sussidiarietà, volontarietà.
2. le sfere di attività: un sistema equilibrato e policentrico, pari accessibilità alle infrastrutture e alle conoscenze, protezione del patrimonio culturale e naturale.
3. le linee operative: ruolo degli stati membri, cooperazione fra stati membri e/o con stati terzi, coordinamento delle politiche europee.

Un tempo così lungo, anche per i ritmi prudenti dei rapporti internazionali, può però offrire spazio per alcune considerazioni sulla natura e i problemi di una prospettiva "europea" dell'organizzazione territoriale. Il primo elemento che balza agli occhi è la radicale diversità tra documenti generali, del tipo top-down, e quelli relativi ad azioni specifiche. Queste ultime sono i vari programmi di intervento diretto sulla città, tipo Urban, e quelli del programma Interreg: North Sea Region, Baltic Sea Region, Atlantic Area, South-Western Europe, Western Mediterranean and Latin Alps, Central European Adriatic Danubian and South Eastern European Space, North-Western Metropolitan Area. Questi dovrebbero essere i programmi che, nascendo dalle amministrazioni locali, sono o dovrebbero essere più direttamente operativi. Appartengono invece alla prima categoria i vari schemi generali, la cui ultima versione è quell'ESDP recentemente approvato, nella sua forma definitiva, a Potsdam. Si tratta, come forse è inevitabile, di documenti estremamente

¹ *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*, Luxembourg, 1991.

² *Europe 2000+: Cooperation for the European territorial development*, Luxembourg, 1994.

³ Commission of the European Communities (ed.), *European sustainable cities: report. 28 Oct. 1998*, Luxembourg, 1999.

⁴ *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Final Discussion at the Meeting of the Ministers responsible for Regional/Spatial Planning of the European Union, Postdam, 10/11 May 1999.

prudenti, il cui scopo sembra piuttosto quello di indicare temi spazialmente rilevanti piuttosto che indicare vie di uscita. Non si tratta, in realtà, neppure di scenari, almeno nella accezione comune di prospettive future, date alcune tendenze di sviluppo o in seguito all'adozione di alcune politiche comunitarie. Ci sono, è vero, anche elementi di scenario, ma sono utilizzati non tanto per identificare un modello più o meno attendibile, quanto per suggerire temi o percorsi per le politiche da porre in essere.

Qui è il valore politico del documento, che si pone come uno stimolo ai decisori europei ad affrontare esplicitamente i problemi dell'organizzazione territoriale. Che poi questi siano caratterizzati ed approfonditi così da essere presentati in maniera convincente non sembra sia stata una preoccupazione per gli estensori del documento. Stiamo qui esaminando quel "draft" che è stato offerto alla discussione, anziché la versione definitiva, che presenta differenze redazionali più che sostanziali, ma non per questo prive di significato. Esaminiamone sommariamente la struttura. La prima parte inquadra storicamente il lavoro, ne identifica il carattere, ne indica gli obiettivi politici e la metodologia utilizzata. La seconda esamina le tendenze e le forze che caratterizzano lo sviluppo dello spazio europeo a lungo termine, con un capitolo che riguarda l'impatto delle politiche comunitarie sul territorio. La terza suggerisce alcuni possibili obiettivi, che ricalcano poi i principi di Lipsia: un sistema urbano policentrico e meglio equilibrato e nuove relazioni tra città e campagna, parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze, una gestione prudente del patrimonio culturale e naturale, un quadro per una politica territoriale integrata. La quarta parte affronta il tema dell'organizzazione e degli strumenti per una politica territoriale europea.

Sull'ESDP doveva aprirsi un dibattito, che in diversi paesi si è in effetti verificato. Meno in Italia, troppo assente per lunga tradizione, grazie alla posizione marginale, all'interno del ministero dei lavori pubblici, che l'organizzazione territoriale ha sempre ricoperto ed allo svuotamento di competenze portato dal processo di regionalizzazione. Né si può dire che il tema abbia sollecitato a fondo gli ambienti "culturali" come le università o le associazioni i categoria. Commenti sull'ESDP si possono trovare soprattutto nelle riviste di lingua inglese: è forte la sensazione che, ancora una volta, si tratti di una questione che interessa in primo luogo quel centro dell'Europa -Regno Unito, Germania e Benelux- che costituisce il livello alto di quegli squilibri cui si appunta l'ESPD. Certo, che l'Unione Europea si ponga esplicitamente il tema dell'organizzazione del territorio all'interno di un sistema di obiettivi generali di sviluppo, è un dato unanimemente riconosciuto come positivo. Forse, argomentano alcuni, sarebbe opportuno menzionare alcuni grandi valori "europei" di sfondo, come una democrazia pluralista, il rispetto dei diritti umani, l'impero della legge, insieme ad alcuni problemi più recenti, come disoccupazione, discriminazione, polarizzazione sociale, sicurezza⁵.

La scelta degli obiettivi appare abbastanza arbitraria, ed è probabilmente frutto di un difficile tentativo di collegamento alle altre politiche dell'Unione: porre

⁵ ARL, Comments on the Draft of a European Spatial Development Perspective, Eureg, 1997.

sullo stesso piano sviluppo sostenibile, coesione economica e sociale e uguale competitività significa rinunciare fin dall'inizio all'obiettivo di una forte caratterizzazione spaziale, quale soltanto il primo termine –sviluppo sostenibile– può fornire.

Un segno ulteriore dell'evidente incertezza nel quale il documento è stato elaborato viene dall'esame comparato dei due testi: quello "draft" del 1997 e la versione finale del 1999. Il primo è strutturato con chiarezza: un capitolo di analisi delle tendenze e dei problemi più rilevanti dell'organizzazione dello spazio europeo, quindi delle opzioni e delle politiche da adottare, e finalmente degli strumenti e delle azioni necessarie a mettere in moto il processo (anche se i testi non sembrano trasmettere contenuti altrettanto decisi). Il testo definitivo si presenta invece, assai più modestamente, come un regesto di temi elencati senza ordine di priorità o di relazione. E' questo il riconoscimento dell'impossibilità di indicare linee strategiche significative? L'elenco dei temi è importante, soprattutto se lo leggiamo come un tentativo di estrapolare le caratteristiche territoriali dei diversi programmi europei. Così facendo, mette in luce anche alcuni esiti indiretti -quelli derivanti dalle politiche di prestito della Banca europea (BEI) o delle politiche della concorrenza- oltre a quelle, di più immediato rilievo, riguardanti i trasporti, l'agricoltura, l'ambiente.

Si può anche sostenere che nello ESDP ci sia tutto, o quasi. Vediamo qualche esempio di cinismo:

"L'ESDP è l'espressione della volontà degli Stati membri...di preservare la diversità...".

"L'ESDP è un quadro politico per migliorare la cooperazione fra gli Stati membri, le regioni e le città".

"ogni Stato darà al documento il seguito che desidera".

Vediamo qualche esempio di banalità:

"I cinque aspetti seguenti sono decisivi per lo sviluppo sostenibile delle città:

- il controllo dell'espansione urbana.
- il mix delle funzioni e dei gruppi sociali (soprattutto nelle grandi città, dove una parte crescente della popolazione è minacciata d'essere esclusa dalla società urbana).
- la gestione intelligente ed economica delle risorse dell'ecosistema urbano (specialmente l'acqua, l'energia e i rifiuti).
- una migliore accessibilità grazie a mezzi di trasporto che siano non solo efficaci ma anche non inquinanti, e infine.
- la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale".

Credo sia difficile trovare qualcuno che voglia opporsi a questi buoni propositi. Anzi, mi pare che, chiunque sia il destinatario di questo documento, se ha un po' d'amor proprio, dovrebbe sentirsi offeso. O forse c'è qualche "decisore" contrario ad una gestione intelligente ed economica, ecc. ecc?.

In realtà il documento, proprio per la sua ovvietà, tradisce la difficoltà di delineare un progetto di spazio speculare a quello politico o, forse, denuncia la debolezza di un progetto politico che non è capace di tradursi concretamente nella società e nello spazio. C'è chi suggerisce la presenza, in questi documenti, di due modelli:

quello francese dell'*aménagement du territoire* e quello tedesco del *Raumordnung* (come viene praticato oggi), intendendo il primo interventista e regolativo il secondo. Questo spiegherebbe anche la vaghezza delle indicazioni dell'EDSP, perché le scelte vere dovrebbero venire dal basso, da regioni e città. Sarà bene allora vedere come ci si muove "in basso", se è vero che scelte e importazioni qualificanti si trovano, per esempio, nei programmi Interreg. In realtà, anche qui le scelte politiche paiono tradursi (per quel poco che sono riuscito ad esaminare) in una snervante pariteticità economica e geografica dei provvedimenti proposti e, quindi, in una sostanziale assenza di volontà programmatica. L'ipotesi dei modelli mi pare convincente, e meriterebbe di essere approfondita. In effetti diverse tradizioni sono qui a confronto, e diversi tipi di legami fra saperi e corpo sociale: quella dei *Services d'Etat* francesi, quella del federalismo regionalista tedesco, quella del professionismo olandese e quella del pragmatismo incrementalista britannico. Ingegneri, geografi e planners danno la linea: di urbanisti, storici, sociologi non c'è quasi traccia. Anche su questo converrà riflettere.

Nei documenti fin qui prodotti è evidente una estrema cautela nella identificazione delle possibili linee di azione (che talvolta non sono neppure indicate): la necessità di ottenere l'unanimità su documenti che interessano tutti o quasi i paesi dell'Unione porta fatalmente a schivare ogni percorso che comporti una scelta fra opzioni in qualsiasi modo conflittuali. Questa è probabilmente una delle ragioni principali, anche se non l'unica, del valore scientificamente modesto di tali elaborati, che devono intendersi piuttosto come documenti politici, e quindi necessariamente generali, se non generici. Mancano, soprattutto, indicazioni di qualità, che valgano cioè a specificare le caratteristiche desiderabili (e possibili) del nuovo spazio europeo, i modi attraverso i quali tali caratteristiche possono essere raggiunte (progetti, piani, procedure), i termini delle scelte necessarie (sulla mobilità urbana ed extraurbana, sulla accessibilità, sull'uso dei centri storici).

Numerose sono le questioni cui una strategia spaziale di livello europeo dovrebbe far fronte. Tutte comportano delle scelte e delle ipotesi di lavoro: una riflessione approfondita potrebbe certamente individuarne altre. Dalla comunità scientifica e dai luoghi della ricerca, più liberi da condizionamenti politici e nazionali, è lecito attendersi un forte contributo di idee che, anche se non immediatamente applicabili, identifichino prospettive valide per il medio e lungo periodo.

Quali vie da percorrere per un recupero delle aree in via di abbandono? Come affrontare il tema delle periferie degradate, oggi luoghi di primo insediamento delle fasce di immigrati? Quale il senso da attribuire al rapporto tra costruito e aree verdi, nella città e nel territorio extraurbano? Quali sono gli spazi pubblici della futura città europea? Come rafforzare l'identità della città europea, come opporsi al processo di omogeneizzazione indotto dal prevalere di modelli culturali appiattiti su pochi stereotipi? In altre parole, come costruire una qualità/identità della città europea?

Mi sembrano questioni importanti –ma altre se ne potranno certamente identificare– tali da favorire percorsi di approfondimento diversificati, e quindi più corrispondenti a realtà urbane e territoriali differenti. Bisogna anche ricordare che organizzazioni spaziali apparentemente simili possono corrispondere a strutture

sociali ed economiche diverse, ciò che deve metterci in guardia dall'accontentarci di proposizioni troppo generiche. C'è dunque molto lavoro da fare, senza bisogno di improvvisare o di ignorare quanto già è stato fatto, anzi utilizzando materiali e conoscenze che sul territorio europeo si sono andate accumulando sia nelle sedi deputate alla ricerca scientifica che nelle amministrazioni impegnate nella gestione della città e del territorio. Per non dimenticare che i principi, se non radicati nei fatti, si riducono a slogan.