

Città fragili e pandemia. Intervista a Gabriele Pasqui

di Alberto Bortolotti

04-08-2022

Nella fase di triplice crisi che stiamo vivendo, caratterizzata da Covid-19, cambiamento climatico e guerra in Ucraina, la sfida della coesione nelle città e nei territori sta riemergendo in modo inedito. A partire dal lockdown e dalle misure prese contro la propagazione del coronavirus, sino alle ripercussioni economiche che queste crisi stanno avendo sulla stabilità dei mercati primari e secondari - come la risalita dell'inflazione e dello spread -, un tema ricorrente continua a essere quello legato al futuro delle città.

Gabriele Pasqui è Professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Politecnico di Milano, responsabile scientifico del progetto Dipartimento di Eccellenza "Fragilità Territoriali", già Direttore del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) e consigliere della Fondazione dell'Ordine degli Architetti PPC della Provincia di Milano nonché autore di diversi saggi tra cui: Perché gli alberi non rispondono. Lo spazio urbano e i destini dell'abitare con Carlo Sini (Jaca Book 2020), Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari (Franco Angeli 2018), L'Italia al futuro (con Arturo Lanzani, Franco Angeli 2011). In questa intervista, Pasqui riflette sul suo recente saggio *Coping with the Pandemic in Fragile Cities* edito da Springer nel 2022, con particolare attenzione agli effetti che la pandemia ha avuto sulle fragilità delle città.

Coping with the Pandemic in Fragile Cities è costituito da un insieme di riflessioni sviluppate nel primo anno di pandemia da Covid-19, tra aprile 2020 e luglio 2021. Quali sono i principali effetti che la pandemia ha avuto sulla condizione di fragilità delle città in relazione alle tre prospettive che lei introduce, ossia il ruolo centrale dell'azione pubblica nel progetto e nella pianificazione dei luoghi, la centralità della dimensione socio-spaziale e la dimensione quotidiana della prossimità e dell'abitare? Gabriele Pasqui: Una prima osservazione è che una valutazione piena e completa degli effetti della pandemia in tutte le sue fasi, che sono state anche diverse, oggi ancora parzialmente in atto, sulla città dal punto di vista spaziale e sociale non è molto semplice, perché le dimensioni coinvolte sono numerose. Forse vi sono stati atteggiamenti troppo precipitosi nel valutare, da un lato, alcuni effetti estremi di cambiamento totale oppure, dall'altro, cambiamenti totalmente provvisori. Penso che dobbiamo ragionare su una dimensione intermedia di questi effetti, che ha diversi aspetti. Partirei dal terzo: i riflessi sulla vita quotidiana. Certamente il tema del rapporto tra le persone, della prossimità, è ancora oggi importante e secondo me lo sarà in prospettiva, sperando che la pandemia venga totalmente debellata ma non è affatto detto che questo sia l'unico evento di questa natura che si verificherà nei prossimi anni. Tutto ciò ci ha spinto a ragionare nuovamente sulla dimensione di prossimità anche nelle esperienze di vita quotidiana. Il secondo aspetto è legato agli effetti di natura sociale. Abbiamo sicuramente verificato che la pandemia ha avuto effetti più gravi sulle fasce deboli della popolazione e nelle zone in cui sono concentrate. Il primo aspetto riguarda l'organizzazione dello spazio urbano. È tornata al centro dell'attenzione l'idea della città di prossimità o "Città a 15 minuti", ed è sicuramente uno dei temi di maggior influenza, anche in ragione di quello che io penso sia il fenomeno più rilevante, ovvero i mutamenti dell'organizzazione del lavoro e della mobilità. Tutto questo credo possa avere effetti anche permanenti che in parte già vediamo.

La condizione di radicale incertezza che caratterizza questa fase storica sta avendo rilevanti conseguenze sulla percezione di stabilità delle persone sia in relazione alla dimensione socio-spaziale che a quella economica. A più di due anni dall'avvento della pandemia, appare chiaro che le città continueranno a rappresentare il motore del lavoro e dello sviluppo delle economie di scala degli Stati. Tuttavia, come pensa si possano governare o quanto meno indirizzare questi fenomeni, in un trade-off continuo tra tendenze "dirigiste" - come quelle per certi versi presenti in alcune teorizzazioni della "Smart City" - e fragilità territoriali altamente caratterizzate da rischio e incertezza, a partire dalla narrazione di una visione per il loro riscatto sino alle complicazioni che la pianificazione incontra nella programmazione delle politiche di coesione?

Gabriele Pasqui: Partirei da un'osservazione sull'incertezza. Uno degli elementi che evidenzio nel libro è che l'evento pandemico, ma anche gli eventi legati alla dimensione ambientale e climatica che hanno rapporti con la diffusione pandemica, hanno mostrato che il tipo di incertezza che abbiamo di fronte è ciò che la letteratura definisce come incertezza "ontologica" o "radicale". Questo tipo di incertezza non è riconducibile alle logiche del rischio. Quindi, tutta la letteratura e anche tutti gli strumenti e le tecniche di risk analysis e risk management incorrono nel pericolo di essere insufficienti per trattare fenomeni di questo tipo. Da questo punto di vista, la risposta può essere di varia natura. Una prima possibile risposta è quella che tenta di governare questi fenomeni di incertezza radicale in una maniera centralista, dirigista, ultra-pianificatoria. Credo però che questi tentativi siano destinati al fallimento, perché l'incertezza radicale si sottrae alla possibilità di governabilità: possiamo prepararci, ma non prevedere gli eventi, altrimenti parleremmo di rischio e non incertezza. Se da una parte c'è una modalità ultra-pianificatoria molto fiduciosa nella tecnica, dall'altra parte c'è una via che ritengo più interessante ed è legata alla letteratura sulla preparedness. Ciò significa che le società tendono ad essere maggiormente adattabili anche alle situazioni di incertezza radicale, e anche nella vita quotidiana, implicando la messa a fuoco di modalità diverse per porsi di fronte all'incertezza. Non sempre si tratta della soluzione a tutte le situazioni, ma sicuramente questa letteratura evita di ricondurre le logiche di azione pubblica a una capacità totale di governo della società, dei processi economici e spaziali.

Un capitolo del libro si sofferma sul rapporto tra ambiente e Covid-19 che, come scrive, sono entrambe questioni politiche. Sulla politica ecologica diversi osservatori hanno sottolineato come l'Italia sia molto indietro nonostante la condizione di forte fragilità che ne caratterizza il territorio, inoltre la crisi ucraina ha fatto emergere come i nostri sistemi di approvvigionamento energetico siano largamente dipendenti dalla Russia e da altri Paesi governati da regimi non democratici. Se la risposta continua a risiedere nelle città, cosa può fare l'urbanistica per innovare le politiche pubbliche affrontando simultaneamente disuguaglianze e transizione ecologica in questo intricato contesto geopolitico?

Gabriele Pasqui: Condivido la diagnosi messa in evidenza nella domanda. Certamente, siamo di fronte a riassetamenti degli equilibri geopolitici che l'urbanistica non è in grado di affrontare. Un esempio è il tema dell'approvvigionamento energetico, che è emerso drammaticamente con la guerra in Ucraina. Si tratta di questioni non affrontabili con gli strumenti dell'urbanistica. Tuttavia, siccome gran parte delle contraddizioni sta nelle aree urbane, non solo nelle grandi aree urbane ma anche in contesti urbani più ampi e diffusi, penso che alcuni accorgimenti e strategie anche di natura urbanistica e spaziale possano essere rilevanti. In particolare, penso si pongano almeno tre punti, affrontati indirettamente nel libro. In primo luogo, la transizione energetica riguarda la ridefinizione di un intero modello di sviluppo urbano, non solo l'efficientamento energetico ma più complessivamente un modello basato su minori consumi. In secondo luogo, maggiori attenzioni quotidiane ad aspetti che hanno implicazioni urbane, e un lavoro più intenso sulla rinaturalizzazione delle città sono elementi che possono aiutare. Il tema climatico in questo 2022 acquisisce

un'urgenza drammatica - basti pensare ai livelli delle temperature estive nelle città del nostro Paese -, perché la natura non riesce a ridurre gli aspetti estremi del surriscaldamento. Complessivamente dobbiamo quindi riportare la natura nella città, non solo attraverso la riforestazione ma anche de-pavimentando. In terzo luogo, insieme a questo, non dobbiamo solo portare avanti la transizione della mobilità dai combustibili fossili all'elettrico, che pure è importante, ma anche realizzare una radicale riduzione del numero delle auto. Questi sono temi che hanno a che vedere con l'organizzazione dello spazio urbano, con una maggiore attenzione alla riduzione del consumo di suolo non-edificato, alla rinaturalizzazione di suolo edificato, all'aumento delle prestazioni energetiche del patrimonio edilizio costruito, allo sviluppo di politiche per incentivare la riduzione dell'uso dell'automobile. Abbiamo esempi virtuosi di alcune città nel resto del mondo, ma in Italia siamo ancora molto indietro.

Un tema emerso tra gli esperti di urbanistica e non solo, durante la pandemia, riguarda la conciliazione tra spazio e tempo nelle città. Le pratiche della cosiddetta "Città a 15 minuti" lanciate da Anne Hidalgo e Carlos Moreno a Parigi, così come ragionamenti sulla desincronizzazione delle routine che caratterizzavano le città durante le ondate pandemiche, hanno rimesso in discussione i flussi del pendolarismo, l'organizzazione dei luoghi del lavoro, l'assetto della mobilità e delle infrastrutture di trasporto nonché gli orari stessi di apertura dei servizi, sia pubblici che privati. Spesso alcune proposte si sono trasformate in azioni materiali e immateriali, come quelle contenute nella "Strategia di adattamento Milano 2020" del Comune di Milano, tuttavia alcuni urbanisti come Marco Cremaschi hanno avanzato alcune perplessità sulla capacità della "Città a 15 minuti" di trasformare gli usi della città fornendo servizi di prossimità anche alle aree più fragili e periferiche. Qual è la sua opinione in merito?

Gabriele Pasqui: Sono d'accordo con Cremaschi. A mio avviso, da una parte il tema della "Città a 15 minuti" è suggestivo e riporta al centro dell'attenzione una dimensione di prossimità interessante, che effettivamente la pandemia ha fatto emergere - se pensiamo alla rilevanza del commercio di vicinato che ha anche una dimensione sociale e comunitaria, o al ruolo potenziale di alcuni luoghi, come le scuole, come forti integratori sociali. Dall'altra, non possiamo dimenticare che la distribuzione dei servizi all'interno della città non è uniforme: infatti, a seconda di dove si punta il perno del compasso dei 15 minuti, ci si trova in una situazione molto differenziata. Se poniamo il perno del compasso sull'area più centrale della città, la "Città a 15 minuti" per certi aspetti esiste già o quanto meno vi siamo molto vicini. Se, prendendo l'esempio di Milano, ci si sposta in fondo al Gallaratese o a Quarto Oggiaro, la "Città a 15 minuti" non esiste. C'è un tema di attrezzature di servizi, e anche laddove i servizi sono disponibili il welfare materiale è di cattiva qualità, e questo conta. Dipende dalla scuola, dall'asilo, dal parco pubblico che si hanno in prossimità, e da quanto questi servizi sono curati. Secondo me la suggestione è interessante, ma deve temperarsi con un'analisi materiale delle asimmetrie che oggi esistono rispetto al sistema dei servizi all'interno della città e deve portare ad una potente redistribuzione delle risorse pubbliche dal centro alle periferie in senso lato, quindi alle aree della città in cui abitano le popolazioni più fragili.

Restando sul tema delle disuguaglianze e delle periferie, questione da lei trattata a lungo nel suo lavoro e all'interno del libro, una domanda non irrilevante continua a essere: "Quali periferie e quali disuguaglianze?" Senza dubbio vi è un tema di riscatto economico, di distanza dalle opportunità, ma anche di scarso investimento nei servizi di cittadinanza che dovrebbero rilanciare questi luoghi, senza contare fenomeni di gentrificazione che hanno caratterizzato, ad esempio, molti quartieri un tempo periferici di Milano. Ci può parlare delle proposte per l'antifragilità ripercorse nel saggio e incubate nell'ambito del progetto Dipartimento di Eccellenza "Fragilità Territoriali"?

Gabriele Pasqui: Il nodo delle periferie mi è molto caro, perché penso che oggi sia uno dei temi

inevasi. Intanto dobbiamo sempre pensare le periferie al plurale, perché nominiamo con la parola "periferie" situazioni molto diverse. È molto importante non ascrivere alla parola "periferie" solo quelle che noi abbiamo in mente come tradizionali aree periferiche, come i grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica che furono costruiti molto lontani dal centro, perché ci sono condizioni di fragilità e perifericità diverse - alcune più prossime al centro, altre più periferiche ma caratterizzate da edilizia privata ecc. -, però dentro questa varietà vi sono alcuni tratti comuni ed è lì che bisogna agire. Il primo tratto comune è che questa "città periferica", costruita diversi anni fa, oggi manifesta una forte necessità di manutenzione, quindi acquisisce importanza il ruolo della manutenzione pubblica degli spazi, dei servizi, del sistema delle scuole, dei giardini ecc. Questo vuol dire reinvestire su queste parti di città. Un secondo aspetto riguarda l'attrezzatura sociale. La pandemia ha dimostrato con dati inequivocabili che nella fascia dei bambini e dei ragazzi vivere in aree periferiche significa vivere in condizioni abitative peggiori e quindi tassi di abbandono scolastico spaventosi - penso ad esempio alla prima fase della pandemia -, anche in alcune grandi città. Quindi si tratta di costruire le condizioni di affrancamento delle persone da condizioni di difficoltà. Terzo, il nodo abitativo è fondamentale: occorre cioè riuscire a costruire condizioni di qualità abitativa migliore per tutte e per tutti, attraverso politiche mirate. Su questo abbiamo avanzato una serie di proposte e idee progettuali incubate nel progetto Dipartimento di Eccellenza Fragilità Territoriali[1], sia in riferimento alla casa pubblica, quindi ai grandi quartieri di edilizia popolare, sia in riferimento alle parti di città non caratterizzate prevalentemente da Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), che lavorano contemporaneamente su politiche dell'abitare, politiche sociali e politiche degli spazi aperti. Bisogna tenere insieme queste tre dimensioni. Non è facile, ma ci vuole un grande investimento; il PNRR in parte prevede delle risorse a questo scopo, anche se in maniera troppo frastagliata, non unitaria, non basata su progetti territoriali, mentre penso che queste risorse debbano essere investite dentro progetti territoriali concepiti per un quartiere, per una parte di città, per un ambito critico, solo così è possibile tenere insieme quelle tre dimensioni e restituire qualità a queste parti di città.

Nel libro fa riferimento ad una recente esperienza di ricerca nella quale si è occupato delle strategie di sviluppo urbano sostenibile scaturite dallo stanziamento dei Fondi strutturali europei POR FESR FSE+ in Lombardia, quali potenzialità e criticità può implicare l'utilizzo di questo tipo di risorse nelle politiche di coesione? E per combattere le fragilità in relazione alla pandemia?

Gabriele Pasqui: Questa è un'esperienza interessante di accompagnamento della Regione Lombardia. Abbiamo avuto un incarico, come Dipartimento universitario, di accompagnamento nella distribuzione di risorse - non enormi, ma significative - a comuni lombardi con più di 50.000 abitanti, per costruire progetti integrati su aree periferiche. Si è inteso applicare una logica come quella che provavo a descrivere prima, cioè che integrasse l'identificazione di un territorio critico e la diagnosi precisa dei problemi - con particolare riferimento ad alcune popolazioni target come bambini, giovani, donne, anziani, poveri - e che tenesse insieme almeno due fra tre dimensioni: quella delle politiche per le scuole, quella delle politiche abitative e quella delle politiche per i servizi sociosanitari e socioassistenziali. Abbiamo visto che i fondi strutturali ovviamente sono una risorsa importante ma devono essere utilizzati in una maniera un po' meno burocratica e meccanica e questo non è per niente facile, sia per le difficoltà che hanno le pubbliche amministrazioni, sia per una certa farraginosità del meccanismo programmatico comunitario gestito poi dalle Regioni, che rendono questo tipo di progetti molto difficili da realizzare. Anche data l'urgenza di rispettare i tempi, il PNRR tende molto invece a "verticalizzare", costruendo interventi molto settoriali che sono poco integrati territorialmente. A mio avviso, questo comporta il rischio che vi sia una catena di interventi, anche sullo stesso ambito territoriale, ma separati gli uni dagli altri, e che gli effetti di una potenziale integrazione ex-post vengano vanificati. Quindi certamente la dimensione di investimento che i fondi

strutturali 2021-2026 e il PNRR distribuiscono sui territori è enorme, però la condizione per spenderli bene è una condizione di abilitazione e capacitazione della pubblica amministrazione, di attivazione delle società locali e di capacità di costruire progetti integrati che non possono essere date affatto per scontate. Ritengo sia una sfida ancora aperta, nella quale l'implementazione è fondamentale, ma non sono sicuro avremo sempre progetti realmente efficaci rispetto agli obiettivi che ci poniamo.

Un tema del quale si è spesso occupato riguarda l'importanza della conoscenza in relazione al ruolo del settore pubblico, dell'università e delle discipline inquadrato nel campo della progettazione e pianificazione. Sono competenze spesso sottovalutate dagli attori decisionali della politica italiana, pur rappresentando una delle principali competenze per affrontare fenomeni di resilienza e adattamento nella territorializzazione delle risorse. Quale ruolo potrebbero avere l'urbanistica e le politiche urbane in futuro?

Gabriele Pasqui: Si tratta di una domanda importante, alla quale non vorrei dare una risposta "difensiva". Da una parte è vero che i modelli di azione pubblica dominanti in questi ultimi anni, dentro un quadro di riduzione del ruolo dell'azione pubblica, e di risorse agli attori pubblici, sono stati dominati dalle culture manageriali. Le culture manageriali hanno tanti pregi, ma non quello di integrare territorialmente, cioè di costruire dei progetti di territorio e che dentro il territorio siano in grado di mettere a sistema l'azione per la resilienza contro il cambiamento climatico, l'azione di rinaturalizzazione, l'azione di politiche attive per il lavoro per le popolazioni fragili, cioè pensandole insieme in quel territorio insediato, in quella comunità. Questo l'urbanistica in teoria potrebbe essere in grado di farlo. Credo quindi che da una parte vi sia una dominanza di alcune culture - penso a quella macroeconomica e manageriale - rispetto ad altre; dall'altra parte, le culture urbanistiche spesso non sono in grado di far capire per quali ragioni e sulla base di quali principi sono efficaci. Perché rivolgersi agli urbanisti? È vero che siamo stati marginalizzati abbastanza dal processo mentre dovremmo essere più bravi a far capire che la nostra cultura può portare un valore aggiunto. La logica è che se si lascia fare agli urbanisti e agli architetti si perda tempo, invece ritengo che si possa essere insieme un po' più efficienti e un po' più efficaci proprio se si riesce a integrare territorialmente. Altrimenti le culture ingegneristiche, manageriali o macroeconomiche rischiano di dominare la scena.

Infine, una questione centrale che viene ripresa più volte nel corso del saggio riguarda il ruolo dello Stato. Con l'arrivo del Covid-19 prima e delle risorse del PNRR poi, si è resa evidente la necessità di rafforzare la macchina dello Stato. È chiaro che, come scrive, il mercato non intende e non è in grado di sostituire la pubblica amministrazione su una miriade di servizi essenziali alla persona, e laddove questi sono stati privatizzati ciò ha avuto ripercussioni largamente negative per ampie fasce della popolazione, anche in relazione a servizi considerati primari o "di cittadinanza" come la casa, i trasporti, la sanità, l'istruzione. Come rilanciare uno "Stato innovatore" capace di essere non solo garante, ma anche promotore e attuatore di azioni contro le fragilità delle città e dei territori?

Gabriele Pasqui: Occorre fare molte cose insieme. Non sono affatto sicuro che riusciremo a farle, però questo è l'obiettivo dal mio punto di vista. La pandemia ha dimostrato la centralità e l'essenzialità del ruolo dell'attore pubblico. L'intervento del settore pubblico, anche in alcuni casi molto forte e in forme non sempre auspicabili, è stato decisivo per ridurre alcuni effetti drammatici della pandemia, sia sul piano sanitario, sia su quello socioeconomico. Detto questo, ci vuole molto tempo per rimettere lo Stato in condizione di avere quel ruolo di efficienza, di efficacia e di innovazione a cui la domanda faceva riferimento, e io credo che uno dei primi punti sia quello di rafforzare l'amministrazione pubblica dal punto di vista del capitale umano. Oggi la pubblica amministrazione è tendenzialmente vecchia, con culture prevalenti non spendibili in una situazione come questa, o che lo sono solo in minima parte, e comunque le risorse ordinarie - quando noi

parliamo sempre di risorse straordinarie, si pensi al PNRR - e gli organici nel settore pubblico sono ancora largamente insufficienti. Lo si vede bene nel fatto che la gestione del PNRR rischia di essere critica. Quindi occorre un lavoro di lunga lena, di formazione, di cambiamento strutturale del personale, di assunzioni a tempo indeterminato di persone giovani e capaci, e manca un po' anche la politica - ovvero manca una capacità di visione strategica che colleghi la capacità amministrativa ad un orientamento molto forte e preciso. Più vado avanti e più penso che il nodo del pubblico sia il nodo decisivo, in assenza del quale anche questa straordinaria quantità di risorse e di investimenti potrebbe non essere affatto sufficiente, non tanto nel rispondere ai bisogni immediati del post-pandemia, quanto a cambiare drasticamente modello di sviluppo.

[1] Si veda la recensione al volume: Alessandro Coppola, Matteo Del Fabbro, Arturo Lanzani, Gloria Pessina e Federico Zanfi (a cura di), Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica, il Mulino, Bologna 2021.