

LETTERA APERTA

Spazio e *preparedness*.

Sulle sfide del Covid-19 per un rinnovato ruolo pubblico della pianificazione territoriale e delle politiche urbane

Introduzione

Questa lettera è stata preparata da un gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano.

Di fronte al carattere “senza precedenti” della sfida che il Covid-19 ha imposto, l’intero sistema socio-economico e di governo si è trovato del tutto impreparato.

Riteniamo che chi si occupa di pianificazione e di politiche urbane e territoriali, riflettendo criticamente sui propri strumenti, possa dare un contributo rilevante perché le comunità siano meglio preparate ad affrontare quella sfida e le sue conseguenze.

01. Cosa sappiamo?

La pandemia si configura come condizione intrinseca della nostra epoca (connessa ad altri fenomeni sempre più frequenti, come le manifestazioni dell’emergenza ambientale e climatica) e introduce nella prassi quotidiana il concetto di incertezza radicale, non calcolabile e non assicurabile.

Ora sappiamo che:

- ciò che è avvenuto appare legato all’abuso dell’ambiente (che favorisce i salti di specie nella trasmissione delle malattie) ed è strettamente legato alla globalizzazione: l’iperconnessione e mobilità di persone e merci;
- la ricerca medico-scientifica non è in grado di avere soluzioni pronte per tutto, non può capire in tempo reale caratteri di nuove epidemie né la loro potenziale trasformazione in pandemie, non può produrre in poco tempo un vaccino;
- non tutto è prevedibile. Ancora oggi non sappiamo se e come la pandemia possa tornare ad estendere i suoi effetti in maniera rilevante (in alcune parti del mondo è già così, in altre non ha mai smesso, in altre ancora vige una temporanea quiete);
- siamo di fronte a una condizione di profonda incertezza, irriducibile al rischio e dunque non calcolabile né assicurabile. Come la questione del cambiamento climatico aveva ampiamente dimostrato, dobbiamo dunque agire in un contesto che sfida i modelli usuali di management del rischio.

Dunque, eravamo impreparati. Pianificare significa proprio prepararsi, ma non essendo chiaro a cosa ci si deve preparare, si tratta di un’attività di pianificazione molto diversa da quelle che conosciamo, o che crediamo di conoscere. Entro queste osservazioni, pertanto, emerge il tema del ruolo della pianificazione e del suo rapporto con condizioni di incertezza estrema.

02. Cosa sta succedendo? Alcune osservazioni

Entro un quadro di sperimentazione ‘forzata’ dalla pandemia, sono state mobilitate forme di azione diverse e da queste emergono alcune osservazioni sulla dimensione spaziale.

- L'importanza del pubblico (e il ruolo centrale di alcune forze sociali).
Per affrontare i problemi drammatici scatenati dalla pandemia, il mercato non riesce ad offrire soluzioni ma è fondamentale il ruolo del pubblico. L'azione pubblica è necessaria. Senza un pubblico efficiente ed efficace, senza le istituzioni, il mercato non è in grado di garantire la salute e la sicurezza dei cittadini, né di produrre beni pubblici fondamentali, tra i quali lo spazio.
- La dimensione territoriale delle politiche e dei servizi.
I sistemi sanitari cercano di recuperare la dimensione del presidio territoriale. Dunque i territori contano. L'articolazione territoriale, alle diverse scale, della pandemia e la mancata territorializzazione delle politiche e degli interventi per l'emergenza hanno evidenziato come solo assumendo la varietà delle forme insediative, demografiche, socio-economiche dei territori sia possibile agire in modo efficace, facendosi carico anche dei divari e delle disuguaglianze tra individui e gruppi sociali.
- L'uso e l'adattamento dello spazio urbano.
Le città cercano azioni di adattamento – piste ciclabili, ridefinizione dello spazio pubblico, *dehors*, quartieri "15 minuti". In alcuni casi queste sono il frutto di soluzioni già pianificate e di cui è stata accelerata la realizzazione, in altri casi si tratta di soluzioni temporanee e reversibili, ma che prefigurano cambiamenti duraturi.

03. Come possiamo prepararci in una situazione di incertezza radicale? Possibili atteggiamenti per il planning e principi di azione per le politiche urbane

Prepararsi per essere pronti

L'esperienza che stiamo facendo con la pandemia rinvia ad altre situazioni simili che si sono dovute affrontare in ogni parte del mondo: dagli incendi devastanti dell'Australia dei mesi scorsi, allo Tsunami con incidente nucleare in Giappone del 2010, agli attentati terroristici nella Francia del 2015. Episodi drammatici che ci fanno capire che non sono efficaci forme convenzionali di pianificazione; un approccio al trattamento delle calamità imponderabili deve puntare non tanto ad evitarle, il che è impossibile, ma a costruire capacità di reazione nelle più diverse situazioni di catastrofe. La *preparedness* secondo il sociologo della medicina Andrew Lackoff è una forma di pianificazione che assume l'obiettivo di prepararsi all'imprevisto lavorando sulla costruzione di scenari, sulla protezione delle infrastrutture critiche di comunicazione, sull'accantonamento di scorte di dispositivi che consentono di far fronte a diversi tipi di emergenza, sulla messa in funzione di sistemi di allarme immediatamente attivabili, sul disegno di sistemi di coordinamento tra soggetti diversi e sulla verifica periodica del loro funzionamento.

Guardando a cosa sta succedendo di fronte alla pandemia possiamo renderci conto di quanto questo insieme di azioni sarebbero state necessarie, dall'accantonamento dei dispositivi di protezione, ad un chiaro disegno delle relazioni tra i soggetti dotati di competenze concorrenti, dalla funzionalità di sistemi di allarme, alla salvaguardia ed al mantenimento delle infrastrutture sanitarie sul territorio il cui indebolimento è stato alla base di tanti effetti drammatici in questa circostanza.

La *preparedness* di fronte all'incalcolabilità dei disastri che la crescente instabilità sociale, politica economica ed ambientale ci propongono, può essere il modo, anche per le città e nei territori, che possiamo darci di pianificare non la soluzione, ma almeno la costruzione di una capacità di reazione anche di fronte alle cose che non sappiamo di non sapere.

Linee di intervento

- Orientamenti della pianificazione (ambiente, sostenibilità, ...).

Alcune linee di intervento emergono da una lunga tradizione dell'urbanistica attenta alla vita delle persone e delle comunità e che semplicemente era stata travolta dalla euforia di una razionalizzazione cieca e fondata prevalentemente sul mercato: la tutela non rituale dell'ambiente, la centralità dello spazio pubblico, della mobilità sostenibile, dell'accesso al verde, dell'affrontare la questione delle disuguaglianze spaziali, del valore delle aree deboli, dell'accesso a servizi di prossimità che svolgono il duplice ruolo di costruire urbanità e di proteggere rispetto a situazioni critiche che costringono a chiusure.

- Questioni di governance.

Alcune linee di intervento derivano da tutto quanto dobbiamo riconoscere non aver funzionato durante la crisi: l'assenza di piani di emergenza per diversi tipi di scenari (piani pandemici che esistevano ed erano stati abbandonati; piani di emergenza per reagire a rischi naturali, ambientali o sociali, ecc.); la mancanza di dispositivi di protezione prodotti nel Paese, in questo caso mascherine, camici, guanti, ma il significato di "dispositivi di protezione" potrebbe estendersi anche ad altri ambiti; la confusione nella governance della crisi, che ha prodotto conflitti fra tutti i livelli di azione e di governo e che può essere invece preventivamente disegnata e mantenuta; l'importanza del funzionamento delle infrastrutture critiche – da quelle che consentono il normale metabolismo dei contesti insediativi (cibo, acqua, rifiuti, energia) fino all'accesso alla banda di telecomunicazione per tutte le attività e tutti i luoghi –, gli effetti negativi di tutte le forme di "razionalizzazione" dei servizi che hanno concentrato ed allontanato dai cittadini l'accesso.

- Questioni di alleanze tra soggetti pubblici, privati e intermedi.

Assumere il coinvolgimento delle forze sociali, dei corpi intermedi, delle reti associative e di volontariato che si sono mobilitate in questi mesi come una risorsa e non come un inciampo, perché la complessità dei processi è una risorsa straordinaria di apprendimento collettivo, di legittimazione e di efficacia nell'attuazione.

- Inneschi territoriali e spaziali.

Alcune linee di intervento sono la conseguenza di quanto ci siamo trovati a dover affrontare durante il lock-down e che hanno però messo in mostra necessità e potenzialità di un uso più flessibile dello spazio fisico con funzione di protezione in caso di pericolo, ma anche di un possibile modo di vita più interessante e libero: case che sono anche luoghi di lavoro e di loisir; spazi condominiali che possono essere finalmente utilizzati per il gioco ed il relax; uffici che possono liberare spazi per attività diverse; edifici che possono cambiare la propria funzione per adattarsi a nuove esigenze con una flessibilità finora poco conosciuta; luoghi suburbani o remoti che possono riacquisire interesse come luoghi dove possono essere svolte bene molte attività a distanza.

Considerare sempre gli effetti reali sulla vita quotidiana delle azioni, dei progetti, delle iniziative, in una prospettiva attenta alla materialità del rapporto tra forme dello spazio e pratiche ordinarie. Ciò significa conoscere in modo accurato come funzionano l'organizzazione del lavoro, la mobilità, la scuola, l'uso dei parchi e degli spazi aperti. Questo approccio prossimo alle pratiche, esperienziale, deve integrare le evidenze analitiche, i dati e i modelli, al fine di costruire soluzioni plausibili e credibili per chi le deve attuare nella vita di tutti i giorni.

Costruire progetti "territoriali", nei quali le azioni e le soluzioni siano declinate rispetto alla varietà delle risorse e dei problemi. Ciò implica capacità di cooperazione interistituzionale, ma anche

competenze specifiche (di contenuto e di processo, oltre che procedurali) che spesso oggi sono assenti nella pubblica amministrazione e che le risorse oggi in campo potrebbero servire a consolidare.

In conclusione

Si fa urgente la necessità di ripensare alcuni caratteri della pianificazione dello spazio e delle politiche urbane e di farlo in una prospettiva consapevole di uno stato di instabilità crescente. Guardando a questo insieme di elementi – cosa sappiamo adesso, cosa sta empiricamente avvenendo in reazione alla crisi, e cosa vuol dire prepararsi – possiamo cominciare a vedere con chiarezza quali sono i tratti di politiche e forme pianificazione capaci di affrontare situazioni di incertezza radicale. Una incertezza che può essere affrontata solo a partire dal riconoscimento di sistemi di opportunità, risorse disponibili e dalla loro combinazione e restituendo valore e guida a istituzioni pubbliche capaci di produrre, accumulare e far circolare forme di innovazione e intelligenza sociale.

Questi principi hanno bisogno di essere concretamente messi alla prova in processi complessi e multiattoriali, che assumano la dimensione territoriale come fattore determinante.

In una fase nella quale la politica italiana si misura con il “Recovery Plan” – un documento programmatico necessario ad ottenere ingenti finanziamenti dall’Europa e che rischia di trasformarsi in un elenco di progetti pregressi e inattuati – una riflessione aperta su quali debbano essere natura e contenuti di un simile piano sembra indispensabile.

Le conoscenze esperte nel campo della pianificazione e delle politiche urbane possono mettersi al servizio di questa riflessione per fare sì che non si perda l’occasione della crisi per la costruzione di nuove capacità governo che consentano di essere meglio preparati all’imprevisto e, allo stesso tempo, di trasformare le città e il territorio del nostro Paese nella direzione di una maggiore equità, inclusività e resilienza.

Simonetta Armondi

Sandro Balducci

Paolo Bozzuto

Martina Bovo

Massimo Bricocoli

Antonella Bruzzese

Daniele Chiffi

Alessandro Coppola

Francesco Curci

Valeria Fedeli

Beatrice Galimberti

Agim Kërçuku

Francesco Infussi

Eugenio Morello

Anna Moro

Carolina Pacchi

Gabriele Pasqui

Agostino Petrillo