

*Volume pubblicato con il contributo del Progetto d'Eccellenza
«Fragilità Territoriali» del Dipartimento di Architettura e
Studi Urbani del Politecnico di Milano*



POLITECNICO
MILANO 1863

DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA
E STUDI URBANI



**DIPARTIMENTO
D'ECCELLENZA
FRAGILITÀ TERRITORIALI
2018-2022**

RICOMPORRE I DIVARI

Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze
e per la transizione ecologica

A CURA DI

ALESSANDRO COPPOLA, MATTEO DEL FABBRO
ARTURO LANZANI, GLORIA PESSINA E FEDERICO ZANFI

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

18. I servizi dell'economia fondamentale: uno strumento d'indirizzo per il loro ridisegno nel territorio, di *Paolo Galuzzi e Arturo Lanzani* p. 259
19. Nuovi parchi agro-sociali: infrastrutture di cittadinanza nei territori periurbani, di *Lucina Caravaggi, Arturo Lanzani e Antonio Longo* 271
20. Strade, parcheggi e spazi di risulta: ridisegno del suolo e benessere ambientale nelle aree urbane fragili, di *Arturo Lanzani, Antonio Longo, Cristina Renzoni e Federico Zanfi* 283
- PARTE QUARTA: RETI E SERVIZI DELLA MOBILITÀ
- Introduzione. Accessibilità, lentezza e spazi di movimento per riformare le politiche «dei trasporti», di *Matteo Del Fabbro* 295
21. Ripensando il Codice della strada: reti e nodi per favorire l'intermodalità e la mobilità attiva, di *Paolo Bozzuto, Lorenzo Fabian, Paolo Gandolfi, Stefano Munarin e Luca Velo* 301
22. Accessibilità di prossimità in contesti a bassa densità: reti e servizi di mobilità per territori inclusivi, di *Paola Pucci, Matteo Colleoni, Luca Daconto e Bruna Vendemmia* 311
23. La mobilità elettrica: differenziare i sussidi e integrare i servizi esistenti in una prospettiva territoriale, di *Paola Pucci, Giovanni Lanza e Matteo Del Fabbro* 323
24. I servizi ferroviari regionali in ambiti periurbani: politiche integrate trasporti-usi del suolo, di *Paola Pucci e Giovanni Lanza* 333
25. Le linee lunghe di mobilità lenta: una visione concreta per rigenerare territori fragili, di *Paolo Pileri, Rossella Moscarelli e Alessandro Giacomel* p. 343
26. L'offerta di servizi di trasporto, pubblico a lunga percorrenza: connettere i territori intermedi e non dimenticare i margini, di *Paolo Beria e Andrea Debernardi* 355
- Progettare il nostro futuro in comunità aperte delle sei Italie, di *Fabrizio Barca* 365
- Produrre conoscenza utilizzabile: il ruolo civile dell'università per i territori fragili, di *Gabrielle Pasqui* 377
- Gli autori 385

GABRIELE PASQUI

PRODURRE CONOSCENZA UTILIZZABILE:
IL RUOLO CIVILE DELL'UNIVERSITÀ
PER I TERRITORI FRAGILI

Può un'università sempre più autoreferenziale, sempre meno legata alla cultura, alla politica e alla vita [Montedoro e Pasqui 2020], sempre più catturata da logiche discutibili di valutazione e accreditamento, tutte interne al perimetro del mondo accademico, produrre quella che Charles Lindblom [Lindblom e Cohen 1979] chiamava «conoscenza utilizzabile»?

Secondo Lindblom la conoscenza è utilizzabile nei processi di disegno e di attuazione delle politiche pubbliche, e più in generale nell'affrontare problemi sociali e di natura collettiva, se e quando la prospettiva entro la quale essa è prodotta, assunta e utilizzata non è quella del *problem solving*, ma innanzitutto quella del *problem setting*, del riconoscimento dei problemi, che spesso hanno una natura ambigua e «maligna» [Rittel e Webber 1973], contribuendo ad arricchire la discussione pubblica e a mettere al lavoro l'intelligenza della democrazia.

Riconoscere i problemi, ridefinirli, costruire dei quadri di senso generali entro i quali collocarli, significa anche assumere una prospettiva *critica*. Non è facile pensare il ruolo della critica nella nostra società, e anche nella nostra università. Si rischia sempre una pericolosa oscillazione tra l'appiattimento sulla *koïnè* dominante e il velleitarismo, tra la rinuncia a uno sguardo che sappia indicare il possibile e la pura testimonianza.

Proprio per evitare questi rischi è necessario mettersi alla prova con la produzione di conoscenza utilizzabile, capace di radicarsi nei processi, di assumere i vincoli all'azione e i rapporti di forza, ma anche di indicare nella direzione dell'orizzonte (e dei limiti: Palermo [2009]) del possibile, tenendo in considerazione i suoi potenziali effetti sulla vita quotidiana.

La produzione di *usable knowledge*, intesa esattamente in questo senso, è uno degli obiettivi prioritari che si è dato il Progetto Dipartimento d' Eccellenza «Fragilità Territoriali», finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca per il quinquennio 2018-2022. Questo stesso obiettivo è certamente uno dei punti di forza del percorso intrapreso con *Ricomporre i divari. Progetti e politiche territoriali contro le disuguaglianze*, che ha condotto alla redazione del volume che state leggendo.

Un percorso che ha preso le mosse da una constatazione generale e molto potente: le disuguaglianze tra persone e gruppi sociali, enormemente cresciute negli ultimi decenni a scala globale [Piketty 2015], sono fatti sociali e spaziali insieme, sono leggibili adeguatamente solo se siamo in grado di comprendere i divari territoriali entro cui le disuguaglianze, e l'ingiustizia sociale, si «fanno spazio» e costruiscono territorio [Soja 2010; Fainstein 2011; Secchi 2013].

Proprio per questo il tema delle disuguaglianze assume un ruolo così importante nella lettura delle fragilità territoriali. Non solo le fragilità hanno anche una componente demografica, sociale ed economica; più ancora, le fragilità dei territori, dei paesaggi, delle ecologie, degli insediamenti umani e della natura, sono strettamente connesse al fare dell'uomo, ai modelli di sviluppo che ci siamo dati e che sempre più mostrano la loro insostenibilità.

Si tratta di un'insostenibilità che ha a che vedere con una rottura del rapporto millenario tra specie umana e natura [Serres 2001], e che si manifesta nell'accelerazione demografica e tecnologica degli ultimi cento anni, strettamente connessa a processi di riorganizzazione e riassetto dei poteri economici e politici a scala planetaria. Per questa ragione pensare le disuguaglianze territoriali, proporsi di «ricomporre i divari», significa mettere in discussione un modello di sviluppo a scala nazionale e internazionale, sospendere la fiducia nelle possibilità autoregolatrici di una formazione economico-sociale, quella del capitalismo globalizzato a trazione finanziaria, che ha sempre più omologato luoghi e spazi. Questa forma sociale, con i suoi poteri, i suoi discorsi e le sue istituzioni, oggi si trova, anche durante

la terribile pandemia che stiamo attraversando, ma prima ancora di fronte alla crisi ecologica globale, a non essere più in grado di assicurarsi e riassicurarsi nei confronti di eventi irriducibili al rischio. Si tratta, lo capiamo sempre meglio in questi mesi, di eventi caratterizzati dall'incertezza radicale, che richiedono anche nuove forme di razionalità e una forte capacità di sperimentazione. È questo lo sfondo ineludibile entro cui collocare anche lo sforzo condotto in questo volume, nel quale questione ecologica e politiche territoriali sono strettamente annodate.

E ancora, più da vicino: radicandosi in una lunga tradizione di letture del territorio italiano, il percorso del progetto *Ricomporre i divari* ci ricorda che dobbiamo avere uno sguardo affilato e multiscalare sulle varietà territoriali, sul modo in cui nei diversi territori del nostro paese si articolano le relazioni tra le dimensioni della fragilità, i divari e le disuguaglianze.

È proprio per queste ragioni, per l'attenzione dedicata allo sguardo zenitale ma anche all'osservazione diretta e ravvicinata, per la capacità di coniugare una sapienza dei luoghi alla cura, direi alla passione, per le persone e le popolazioni, che il progetto *Ricomporre i divari* è stato in grado di produrre conoscenza utilizzabile.

Utilizzabile non significa necessariamente applicabile in modo meccanico, come se le proposte contenute in questo libro fossero delle determinate dirigenziali, dei commi di una legge di bilancio o dei paragrafi di un documento di programmazione. Le proposte raccolte intorno ai quattro assi delle strategie territoriali, dei patrimoni abitativi, delle infrastrutture della vita quotidiana, delle reti e dei servizi della mobilità, hanno gradi diversi di agibilità immediata. Come ricorda spesso Pier Luigi Crosta, ricerca utilizzabile non significa immediatamente e utilitaristicamente applicabile [Bianchetti e Crosta 2021].

Le proposte raccolte in questo volume sono tuttavia molto concrete, agibili, e mi sembrano condividere tre tratti essenziali. In primo luogo, le politiche di contrasto alle disuguaglianze devono assumere come priorità una rappresentazione e un'ipotesi di trattamento del problema

dei divari territoriali. Le politiche non sono efficaci se non sono territoriali, come la fase della gestione dell'emergenza sanitaria nella quale siamo precipitati, ma anche gli attuali sforzi di orientamento strategico nell'utilizzo delle risorse comunitarie, mostrano con tutta evidenza. Per costruire politiche davvero «territoriali» dobbiamo sovvertire una cultura dominante, tra le forze sociali e politiche e nelle istituzioni, e offrire ai *policy maker* e agli *stakeholder* strumenti per immaginare che la varietà territoriale degli interventi possa garantire insieme efficacia, efficienza e appropriatezza. Questo volume dimostra con chiarezza che politiche adatte ai territori, davvero *place-based*, possono essere anche gestite in modo più efficace perché più partecipativo, più attento alla dimensione degli effetti reali sulla vita materiale delle persone, delle famiglie e delle comunità.

Per fare questo, e moltissimi dei progetti lo richiamano esplicitamente, abbiamo bisogno anche di un'altra Pubblica Amministrazione, di un'autorevolezza del pubblico che ha bisogno di risorse finanziarie, ma anche cognitive, e di intelligenze al lavoro. Dopo decenni di discredito del pubblico, la congiuntura attuale mostra con nettezza la necessità di ritornare a rafforzare l'azione pubblica, a scala nazionale e locale. L'indebolimento finanziario, organizzativo e cognitivo degli attori pubblici ha enormemente ridotto l'efficacia, oltre che l'efficienza, dell'azione pubblica, vessata anche dalla crescente burocratizzazione dell'azione amministrativa, a sua volta giustificata dalla necessaria lotta alla corruzione.

In questo contesto abbiamo bisogno anche di un sapere tecnico all'altezza: inutile sottolineare che questo compito spetta anche a noi, all'università. Ripensare i nostri percorsi formativi, liberando il loro disegno e la loro sperimentazione dalle vessazioni burocratiche che impediscono il pieno dispiegarsi delle energie e delle risorse che nell'università hanno casa, è un passaggio rilevante per riannodare università, politiche e visioni di futuro.

Il secondo tratto che vorrei sottolineare è che le proposte, tutte rigorosamente operative, orientate a delineare specifici *policy network*, risorse e «imprenditori politici», implicano però anche una postura «visionaria». Si tratta di proposte

forti, anche quando apparentemente circoscritte, perché vanno a toccare interessi costituiti, a rompere consuetudini, a sfidare poteri forti. Ed è giusto così: il realismo, la capacità di offrire proposte che possono essere davvero realizzate non inibisce la necessità di pensare il «totalmente altro».

Per fare solo qualche esempio: pensare a una nuova gestione dei servizi socio-sanitari territoriali, a delle coste e a delle spiagge finalmente liberate dalla speculazione e dalle rendite, a un Codice della strada che promuova la mobilità lenta e sostenibile, a una politica capace di affrontare finalmente il tema delle case per i poveri significa provare a sovvertire relazioni di potere, *lobby* e rapporti di forza incancreniti e molto difficili da smontare.

Si tratta di un lavoro che per noi è innanzitutto culturale, ma che ha a sua volta bisogno di alleanze, anche all'esterno del mondo dell'università. Senza velleitarismi ma anche con determinazione, il percorso svolto con *Ricomporre i divari* propone una piattaforma di lavoro per le istituzioni, ma anche per gli attori economici e sociali interessati a rompere con equilibri e relazioni di potere consolidate.

Terzo elemento trasversale: visione e concretezza delle proposte possono stare insieme a una condizione: assumere che il tema delle disuguaglianze sia «la» questione intorno a cui sviluppare conoscenza e ricerca utilizzabile, nella prospettiva di un diverso modello di sviluppo alla scala locale, ma anche alle molteplici scale globali. Per questa ragione la dimensione ecologica è pervasiva in tutto il libro, ben radicata nella necessità di guardare alle persone più fragili, alla loro vita quotidiana, alle ingiustizie profonde a cui sono soggette. Uomini, donne e natura, insieme, in una diversa prospettiva di sviluppo.

Questo libro nasce da intuizioni e da un lavoro preparatorio che precede la diffusione della pandemia. Il convegno che ha lanciato questo lavoro si è svolto nei giorni immediatamente precedenti il primo *lockdown*, nella seconda metà di febbraio del 2020.

Tuttavia, opportunamente i curatori del libro hanno pensato di non mutare il senso e le prospettive del lavoro collettivo che si è svolto nei mesi successivi, piegandolo in

forma innaturale alle questioni connesse al Covid-19. Mi sembra una scelta giusta. Tutti i temi affrontati nelle proposte acquistano ancora più senso nel quadro di una strategia unitaria, europea e nazionale, che assuma la dimensione territoriale e la questione ecologica come i capisaldi di una nuova stagione di programmazione delle risorse pubbliche che faccia piazza pulita dell'ideologia liberista dello Stato minimo.

D'altra parte, lo sappiamo bene, gli effetti di breve e pur troppo anche di medio e lungo periodo della pandemia tendono ad acuire le disuguaglianze e a concentrarle spazialmente. Per questa ragione, le proposte di questo libro devono anche essere intese come materiali messi a disposizione dei *policy maker* nella fase attuale di programmazione delle risorse ordinarie e straordinarie che il nostro paese ha e avrà a disposizione, dal *Recovery Fund* ai Fondi strutturali 2021-2027.

Le proposte di *Ricomporre i divari* vanno dunque lette anche come un contributo alla discussione tecnica e politica in corso, proponendo un modo che mi sembra efficace per stare nella discussione pubblica da parte dell'università. Il tema del ruolo dei saperi tecnici e delle competenze in questa fase così difficile meriterebbe una discussione accurata. Mi accontento qui di sottolineare come il contributo tecnico e operativo proposto in questo libro assume da una parte la necessità di contribuire efficacemente all'azione pubblica, qui e ora; dall'altra si prende cura responsabilmente delle sue proposte, del suo linguaggio, misurando sempre la necessità di sorvegliare la nostra presa di parola, come accademici e come esperti, nel campo aperto dei discorsi comuni, della sfera pubblica e del dibattito politico.

C'è un ultimo punto che vorrei sottolineare con forza. Pur essendo incardinato in un progetto dipartimentale, il percorso di *Ricomporre i divari* è stato aperto, e allo stesso modo aperti sono anche i suoi esiti. Aperti a ricercatori e studiosi di altre università e di altri enti di ricerca, a un soggetto come il Forum Disuguaglianze e Diversità che è stato un partner importante lungo tutto il percorso, a un insieme di attori con i quali sono state messe alla prova e

discusse le proposte, a una pluralità di occasioni e strumenti di comunicazione.

Questa natura aperta costituisce a mio avviso un valore straordinario di questo processo e dei suoi esiti. Una conoscenza è utilizzabile non solo se viene messa a disposizione degli attori delle politiche, ma anche e soprattutto se è l'esito di un dialogo sociale e di un'efficace interazione multiattoriale. Da questo punto di vista, *Ricomporre i divari* si propone non solo di offrire idee praticabili, ma anche immagini e visioni che sono nate e sono state condivise entro reti molto interessanti.

Per tutte queste ragioni, questo volume e il lavoro che l'ha preceduto dovrebbero essere considerati solo una mossa di apertura, a partire dalla quale nei prossimi mesi e anni il progetto di Dipartimento d'Eccellenza «Fragilità Territoriali» potrà irrobustire la sua capacità di produrre e riprodurre ricerca e conoscenza davvero utilizzabile.

Milano, gennaio 2021

Referimenti bibliografici

- Bianchetti, C. e Crosta, P.L.
2021 *Dieci conversazioni sulla ricerca*, Roma, Donzelli, in corso di pubblicazione.
Fainstein, S.
2011 *The Just City*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
Lindblom, Ch. e Cohen, D.K.
1979 *Usable Knowledge. Social Sciences and Social Problem Solving*, Yale, Yale University Press.
Montedoro, L. e Pasqui, G.
2020 *Università e cultura. Una scissione inevitabile?*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
Palermo, P.C.
2009 *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Roma, Donzelli.
Piketty, T.
2015 *The Economics of Inequality*, Harvard, Harvard University Press.

GLI AUTORI

- Rittel, H.W. e Webber, M.M.
1973 *Dilemmas in a General Theory of Planning*, in «Policy Sciences», 4, 2, pp. 155-169.
- Secchi, B.
2013 *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza.
- Serres, M.
2001 *Hominescence*, Paris, la Pommier.
- Soja, E.W.
2010 *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis-London, University of Minnesota Press.

GIOVANNI ALLEGRETTI, ricercatore presso il Centro di Studi Sociali dell'Università di Coimbra (Portogallo). Si occupa di *governance*, processi partecipativi e deliberativi e tecnologie per il dialogo civico.

MARCO ARLOTTI, ricercatore RTB in Sociologia economica al Politecnico di Milano, si occupa di politiche di welfare con particolare attenzione alla dimensione territoriale.

ALESSANDRO BALDUCCI, professore di Pianificazione e politiche urbane presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Si occupa di nuove forme dell'urbano e delle implicazioni per le politiche e la pianificazione.

FILIPPO BARBERA, professore ordinario di Sociologia economica presso il Dipartimento CPS dell'Università di Torino. Si occupa di economia fondamentale e di aree marginali.

FABRIZIO BARCA, statista ed economista, è oggi coordinatore del Forum Disuguaglianze e Diversità.

GIANFRANCO BECCIU, professore associato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale del Politecnico di Milano, studia i rapporti tra acqua, città e ambiente.

PAOLO BERIA, professore associato di Economia applicata presso il DAStU, Politecnico di Milano, dove dirige il laboratorio di ricerca TRASPOL sulle politiche dei trasporti. Membro del comitato scientifico SIET.

PAOLO BOZZUTO, PhD in Urbanistica, è ricercatore e docente presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU) del Politecnico di Milano.

MASSIMO BRICOCOLI, professore di Pianificazione e politiche