

Quale pianificazione fuori dal paradigma della crescita?

Barbara Pizzo

Sapienza Università di Roma
Dip. Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
Email: barbara.pizzo@uniroma1.it

Abstract

La relazione tra urbanistica e paradigmi di crescita, interpretata spesso come strumentale allo sviluppo capitalistico, è da tempo al centro della riflessione urbana critica. Tale riflessione è rilevante anche per la possibilità di evidenziare e discutere il ruolo tecnico, di 'creazione di condizioni', di mediazione di interessi, e anche di legittimazione, svolto dall'urbanistica. Questa, al contrario, sembra riflettere meno sistematicamente sulla propria funzione di snodo in questo ambito, mentre i cambiamenti in corso, e non solo nel nostro paese, impongono di "reinterrogare le tecniche urbanistiche consolidate attorno ad un diverso paese e una diversa idea di sviluppo". Centrale all'interno di quella elaborazione teorica e della riflessione che qui si propone è la questione della produzione, dell'incremento, e della cattura del valore, che assume e tende a riprodurre un'idea di crescita e sviluppo continui, se non illimitati. Numerose sono le strategie definite e attuate nel tempo al fine di realizzare incrementi di valore all'interno dello spazio urbano per l'ottenimento di vantaggi pubblici e privati. Nonostante le crisi ricorrenti, anche di diversa natura, la logica alla base dei meccanismi di valorizzazione non sembra essere messa davvero in discussione. Se è vero che l'urbanistica è una tecnica che può servire ad attuare diversi progetti politici (Mazza), cos'è, e cosa può fare l'urbanistica fuori dai paradigmi di crescita? Come cambiano i meccanismi di creazione, incremento e cattura di valore (e il significato stesso di questi termini) dentro un diverso paradigma economico?

Parole chiave: pianificazione urbana - teoria e tecnica, political economy, pro-growth/post-growth paradigms.

Premessa / Introduzione

«Planning has retained the outward appearance of acting in the public interest while it has slowly but surely changed and evolved through successive reforms into a system that supports growth» (Allmendinger, 2016: 9).

La riflessione che propongo parte da questa affermazione di Phil Allmendinger, che richiede, a mio parere, qualche approfondimento: implicitamente, infatti, si direbbe contrapporre il principio dell'interesse pubblico alla crescita; racconta di un 'nuovo' orientamento dell'urbanistica *come se* ci fosse stato un tempo in cui l'azione urbanistica si è mossa fuori da paradigmi *pro-growth*. Ma è così?

Effettivamente, la pianificazione ha frequentemente (se non sempre) fatto coincidere l'interesse pubblico (principio fondamentale di legittimazione) con azioni ed interventi orientati alla crescita (Rydin, 2013; Xue, 2015; Holman, Mossa & Pani, 2018), mentre le pratiche presentate come 'innovative' spesso non sono che modi diversi per riprodurre l'ordine esistente (Savini, 2019). La spiegazione può essere rintracciata nel fatto che, in particolare dagli anni '70 in poi (sostiene Harvey, 1996), i pianificatori avrebbero adottato e attuato un'ideologia di pianificazione 'adatta' alla realtà economica. Il *planner* riceve (dal soggetto pubblico, dallo stato) un mandato per pianificare e gestire l'ambiente costruito, quello stesso mandato consente al *planner* di stabilire le condizioni per una 'crescita equilibrata' che dovrebbe creare opportunità 'per tutti' e garantire il bene comune rafforzando allo stesso tempo la legittimità dell'azione di pianificazione. In sostanza, secondo Harvey, questo processo eliminerebbe il rischio di conflitto sociale e garantirebbe le condizioni necessarie per un costante accumulo di capitale, riproducendo così continuamente l'ordine esistente. Pianificazione e governo del territorio svolgerebbero quindi un fondamentale ruolo di mediazione e negoziazione di interessi, per favorire circolazione e riproduzione del capitale. Già molti anni prima, Calabi e Indovina (1974) riconoscevano in quel ruolo la modalità attraverso cui si realizza concretamente 'l'uso capitalistico del territorio'.

Prima della pandemia Covid-19, a cui stanno facendo seguito misure post-crisi orientate alla 'ripresa' – più o meno implicitamente intendendo una *ripresa della crescita*, stava (seppur tentativamente) emergendo una riflessione critica su tale paradigma e sul ruolo dell'urbanistica in quel quadro.

Piuttosto che di 'decrecita' si prova(va) a lavorare più ampiamente sui così detti paradigmi 'post-growth' (Nelson & Schneider, 2018; Lamker & Schulze Dieckhoff, 2019; Schmelzer & Vetter, 2019).

Una delle questioni essenziali riguarda il modo in cui l'urbanistica 'sta' (può stare) dentro questi diversi paradigmi, considerando, come è stato accennato prima, che la sua azione finora è stata orientata alla 'creazione di condizioni', mediazione di interessi, e anche legittimazione di modelli basati sull'idea di crescita e di sviluppo continui, se non illimitati.

Le domande alle quali ci si propone di provare a rispondere sono: Può esistere e quale è il ruolo della pianificazione fuori dai paradigmi di crescita? Può darsi una pianificazione dentro un paradigma *post-growth*, e su quali diversi principi si basa? Esistono, e quali sono eventualmente, forme di 'valorizzazione' fuori dai paradigmi di crescita? Cosa intendiamo per valorizzazione, e cosa per crescita e sviluppo, fuori dai modelli finora dominanti? Se è vero che la pianificazione ha contribuito in modo decisivo all'uso capitalistico del territorio, può ora contribuire a realizzare il necessario cambiamento di paradigma, e come?

Urbanistica e paradigmi di crescita

La relazione tra urbanistica e paradigmi di crescita, interpretata spesso come strumentale allo sviluppo capitalistico, è da tempo al centro della riflessione urbana critica (Castells, 1972; Harvey, 1974, 1978, 1985, 1996; Harvey & Chatterjee 1974, Jessop, Peck & Tickell, 1999. In Italia, si veda ad es. Calabi & Indovina 1974).

Una parte consistente di tale riflessione si articola intorno a rivisitazioni di teorie quali 'Growth machine' (Molotch, 1976; Logan & Molotch, 1987; Jessop, Peck & Tickell, 1999; MacLeod, 2011; Cox, 2017) e 'Urban regime' (Stone, 1989, 1993, Stoker & Mossberger, 2001) anche all'interno di contesti diversi da quelli nei quali sono state elaborate, sia geograficamente, che temporalmente. Tale riflessione è rilevante anche per la possibilità di evidenziare e discutere il ruolo tecnico, di 'creazione di condizioni', di mediazione di interessi, e anche di legittimazione, svolto dall'urbanistica. Questa, al contrario, sembra riflettere meno sistematicamente sulla propria funzione di snodo in questo ambito, mentre i cambiamenti in corso, e non solo nel nostro paese, impongono di "reinterrogare le tecniche urbanistiche consolidate attorno ad un diverso paese e una diversa idea di sviluppo" (come richiamato nella call di questa sessione).

Come accennato, David Harvey sostiene che le città siano sempre cresciute ed evolute in accordo con l'obiettivo delle élites economiche e politiche di creare un 'surplus di prodotto' (Harvey, 2008; Krätke, 2014); mentre il neoliberismo come 'progetto politico' ha consentito cambiamenti nelle relazioni di potere tali da rafforzare questo orientamento: oltre ad aver rinsaldato il controllo al culmine di una gerarchia sociale verticalizzata, ha consolidato e diffuso una certa 'visione del mondo', rafforzando le élites economiche e politiche e legittimandone l'azione (Harvey, 2007).

Come forma attuale del capitalismo, il neoliberismo implica la *necessità* di una crescita permanente, l'alternativa è il declino. Pertanto, la crescita diventa un obiettivo e un interesse condiviso dello stato, dei governi locali, delle élites economiche.

Oltre a mettere in evidenza "il valore cruciale del mercato immobiliare e della sua finanziarizzazione in funzione di sostegno anti-ciclico dell'economia capitalistica" (Rossi, 2013, p. 6; cf. anche Aalbers, 2012; Halbert & Attuyer, 2016), Harvey evidenzia il ruolo dello stato nel consolidare tale 'visione del mondo'; si deve invece a Manuel Castells il riconoscimento del ruolo dello Stato "come garante del processo di accumulazione capitalistica e gestione del conflitto sociale alla scala urbana, tramite l'uso della pianificazione e della spesa pubblica" (ibid.). Per cui, si producono riforme 'state-driven' per rafforzare e incoraggiare la crescita 'market-driven'. Questi cambiamenti 'avvicinano' lo stato e il mercato e creano la realtà dello 'stato di mercato' (Allmendinger, 2016)¹.

Incremento e cattura di valore, la questione della rendita urbana

«The overarching political strategy shaping the city continues to be the pursuit of growth first ... They prioritise 'highest and best use' as the criterion for land use decisions, roll forward gentrification and create (frequently privatized) spaces for elite consumption» (Mayer, 2017, 173; cf. anche Krätke, 2014, e Smith 1982, 1987).

La logica dell'incremento e della cattura del valore è radicata nell'idea di possibilità illimitate di crescita e sviluppo; connessa ai processi di urbanizzazione attraverso i diversi 'circuiti' del capitale (Harvey, 1978; Gotham, 2009), è stata ed è tuttora una componente fondamentale dell'economia urbana. Inoltre, quello dell'incremento e cattura di valore è uno dei meccanismi fondamentali attraverso i quali si può comprendere

¹ È stata Anne Haila (con una provenienza e una formazione nel campo del *real estate*) a passare da riflessioni teoriche sul rapporto tra azione dello stato, rendita urbana e modello di sviluppo capitalistico, ad analisi empiriche volte a capire in modo approfondito tale rapporto (cf. Haila 1981, 1990, 1991, e in particolare, 2015).

il legame (apparentemente inscindibile) tra urbanistica e paradigmi di crescita. Parlare di incrementi e catture di valore significa parlare di rendita urbana.

L'urbanistica partecipa alla realizzazione di modelli di sviluppo *pro-growth* a partire dalla costruzione del mercato dei suoli, trasformando cioè "localizzazioni"² in "prodotti" in uno specifico "campo di investimento" che è la città nella Growth Machine Theory (Molotch, 1976; Logan e Molotch, 1987). Secondo questa interpretazione, soggetti pubblici e privati che perseguono obiettivi convergenti e hanno interessi condivisi stabiliscono priorità di sviluppo e operano nelle aree riconosciute come particolarmente vantaggiose economicamente (a maggiore redditività, cioè con i più elevati *rent-gaps*).

Sperimentare la decrescita, pianificare (ne) il post-growth

Secondo diversi analisti siamo ancora immersi nella crisi finanziaria del 2008. Quella crisi ha messo in luce qualcosa che in realtà abbiamo già sperimentato (nel caso ad es. delle *shrinking cities*³, ma anche come "risultato perverso" della competizione multiscale tra città e regioni, capace di contribuire al declino delle realtà più marginali o deboli): il limite effettivo (se non l'impossibilità) di prevedere un qualche tipo di crescita urbana o sviluppo a determinate condizioni. La recente pandemia ha ulteriormente aggravato un quadro già critico. Emerge il problema di come affrontare un'economia urbana in declino. Assumere una prospettiva *post-growth* significa assumere il declino (o lo "*steady-state*") non come un *rischio*, una possibile situazione da evitare, e neppure solo come un *dato*, e anche come un *obiettivo*: di giustizia, redistribuzione, e sostenibilità ambientale.

Roma come esempio

In una città che, anche per la presunta incompatibilità con il suo ruolo di città capitale, non ha portato avanti i seppur deboli progetti di sviluppo industriale, l'economia urbana è stata da sempre profondamente influenzata e guidata dalle logiche della rendita⁴. La rendita spiega gran parte delle relazioni tra potere economico e politico, interpretate come una specifica forma di 'regime urbano' (d'Albergo e Moini, 2015). La rendita in realtà a Roma è al plurale, perché non riguarda solo l'immobiliare ma anche ad es. le posizioni di attori chiave nella configurazione del potere urbano, dove spicca quella dello stato (in particolare nel rapporto con la 'città capitale'). Il caso di Roma è utile per capire quali sono i limiti e le possibilità di sviluppo "fuori" da paradigmi di crescita, e quale può essere il ruolo dell'urbanistica in un simile contesto. Significativamente, il giudizio sulle condizioni della sua economia, che per varie ragioni è stata considerata come 'stagnante', è fortemente condizionato dal maggiore o minore dinamismo del settore delle costruzioni; o meglio: quando la crescita, quasi appiattita sulla dinamica del settore delle costruzioni, rallenta o si ferma, sembra che non ci possa essere altro futuro che aspettare che si determinino le 'nuove' condizioni per ricominciare a fare ciò che si è sempre fatto, cioè per riprodurre l'ordine esistente (Savini, 2019).

Prospettive / considerazioni conclusive

Ragionare sull'urbanistica in prospettiva *post-growth* implica necessariamente mettere al centro la questione della rendita (Pizzo 2019; 2020; *forthcoming*). La questione della rendita urbana può essere considerata e affrontata in diversi "momenti" del ciclo di trasformazione urbana: "a monte", "a valle" o all'interno del processo di trasformazione. Se consideriamo la rendita "a monte", il fattore chiave è quello della proprietà (regime di proprietà, approcci e tempi dell'acquisizione dei terreni). Se consideriamo la rendita "a valle", il fattore chiave è la redistribuzione degli aumenti di valore nei vari modi possibili (ad es. fiscalità); se consideriamo la rendita come parte del processo di trasformazione, in questo caso il fattore chiave è quello della regolazione e il processo stesso di produzione e cattura di valore (ad es. *public value capture*)⁵.

Nei paradigmi *pro-growth*, il dibattito sulla rendita urbana è più spesso incentrato su chi "cattura" l'aumento di valore o sul modo di renderlo pubblico, piuttosto che sulla stessa logica del meccanismo (interviene cioè "a valle").

Diversamente, inquadrare la questione della rendita urbana all'interno di paradigmi diversi, non orientati alla crescita, implica considerare criticamente tale logica e, a mio avviso, tornare "a monte" nel processo di

² Una specifica localizzazione (di un terreno, di un edificio) è un prodotto che può essere valutato in base alla sua posizione relativa nello spazio.

³ Un fenomeno che in Europa è esploso alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90 - inserire riferimenti

⁴ Interpretata sia come strumento di accumulazione capitalistica (nella sua forma 'locale') che come fattore 'resistente' al capitalismo. Si vedano: Insolera 2011 [1962]; 1985; Della Seta & Della Seta, 1988, Tocci, 2009; d'Albergo & Moini 2013; d'Albergo, Moini & Pizzo 2016, 2018; ed anche De Muro, Monni e Tridico 2013; Vicari & Violante 2018; Violante & Annunziata 2011.

⁵ Si vedano a questo proposito: Camagni, 2012 a, b; e anche Cremaschi 2010.

formazione della rendita urbana. Questa è la prospettiva, peraltro non del tutto nuova⁶, di lavoro e di azione per l'urbanistica.

Riferimenti bibliografici

- Aalbers M. (ed.) (2012). *Subprime Cities. The Political Economy of Mortgage Markets*. Malden MA: Wiley
- Allmendiger P. (2016). *Neoliberal spatial governance*. London-New York: Routledge.
- Blecic, I. (ed.) (2017). *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, Franco Angeli, Milano
- Camagni R. (2012a). Le città del presente, le città del futuro: rendita e ricapitalizzazione. *eyesreg.it* 2 (marzo 2012) www.eyesreg.it
- Camagni R. (2012b). Rendita immobiliare, tassazione e ricapitalizzazione delle nostre città. In: R. Cappellin, F. Ferlaino, P. Rizzi (eds.), *La città nell'economia della conoscenza*. Milano: Franco Angeli, pp. 325-330
- Camagni R. (2020). Space, land rent and income distribution.
- Castells M. (1972). *La question urbaine*, Paris: François Maspero.
- Cox K. R. (2017). Revisiting 'the city as a growth machine'. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(3), 391-405.
- Crevaschi, M. (2010, September). Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa. In *Società Italiana di Scienza Politica, 24th Congress, University of Venice* (pp. 16-18).
- d'Albergo, E., & Moini, G. (2013). Politics, power and the economy in Rome: continuity and change in an urban regime. *Métropoles*, (12).
- d'Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma
- d'Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2016). In: Cellamare C. (ed.) *Fuori Raccordo. Abitare l'altra Roma*. Roma: Donzelli
- d'Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2018). The uncertain metropolization in Rome. Economy, space and governance. In: Gross S. J., Gualini E., Lin Y. (eds). *Constructing metropolitan space. Actors, policies and processes of rescaling in world metropolises*. New York – London: Routledge, pp. 172-195
- De Muro, P., Monni, S. & Tridico, P. (2013) "Rome - a Tale of Two Cities: The Development of a Capital City between Discourse and Reality," in F. Martinelli, F. Moulaert and A. Novy (eds.), *Urban and Regional Development Trajectories in Contemporary Capitalism*, London/New York: Routledge, pp. 195–213
- Della Seta, P., & Della Seta, R. (1988). *I suoli di Roma: uso e abuso del territorio nei cento anni della capitale* (Vol. 126). Roma: Editori Riuniti.
- Gotham, K. F. (2009). Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, pp. 355-371
- Haila, A. (1988). Land as a financial asset: the theory of urban rent as a mirror of economic transformation. *Antipode*, 20(2), 79-101.
- Haila, A. (1990). The theory of land rent at the crossroads. *Environment and Planning D: Society and Space*, 8(3), 275-296.
- Haila, A. (1991). Four types of investment in land and property. *International journal of urban and regional research*, 15(3), 343-365.
- Haila A. (2015). *Urban land rent. Singapore as a property state*, John Wiley & Sons
- Halbert, L. & Attuyer K. (eds.) (2016). Financialization and the production of urban space. *Urban Studies* 53 (7), *Special Issue*
- Harvey, D., & Chatterjee, L. (1974). Absolute rent and the structuring of space by governmental and financial institutions. *Antipode*, 6(1), 22-36.
- Harvey, D. (1974). Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. *Regional Studies*, 8(3-4), 239-255.
- Harvey D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. *IJURR – International journal of urban and regional research*, 2(1-3), 101-131 (Cf. anche 'Città Ribelli', cap. 2).
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital: Studies in the history and theory of capitalist urbanization*, Oxford, UK: Blackwell.
- Holman N., Mossa A., & Pani E. (2018). Planning, value (s) and the market: An analytic for "what comes next?". *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(3), 608-626.
- Insolera I. (2011 [1962]). *Roma Moderna: da Napoleone I al XXI secolo*. Torino: Einaudi
- Insolera I. (1980). *Le Città nella Storia d'Italia: Roma, Immagini e realtà dal X al XX Secolo*. Bari: Laterza

⁶ perlomeno in termini di concettualizzazione e teorizzazione (as es. proposta di legge F. Sullo) – Cf. Blecic, 2017.

- Jessop B., Peck J. A. & Tickell A. (1999). 'Retooling the machine: state restructuring, uneven development, and urban politics', in A.E.G Jonas and D. Wilson, eds., *The urban growth machine: critical perspectives two decades later*, New York: State University of New York Press, 141-159
- Krätke, S. (2014). Cities in contemporary capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1660-1677.
- Lamker C. W. & Schulze Dieckhoff V. (2019). *Sechs Thesen einer Postwachstumsplanung*. Dortmund: Kollektiv Postwachstumsplanung (FRU-Preis 2019, Sonderpreis). <http://www.postgrowthplanning.com>.
- Logan J. & Molotch H. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Los Angeles: University of California Press.
- MacLeod, G. (2011). Urban politics reconsidered: Growth machine to post-democratic city? *Urban Studies*, 48(12), 2629-2660.
- Mayer, M. (2017). Whose city? From Ray Pahl's critique of the Keynesian city to the contestations around neoliberal urbanism. *The Sociological Review*, 65(2), 168-183.
- Molotch H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American journal of sociology*, 82(2), 309-332.
- Nelson A., & Schneider F. (Eds.). (2018). *Housing for degrowth: Principles, models, challenges and opportunities*. London-New York: Routledge.
- Rydin Y. (2013). *Future of planning: Beyond growth dependence*. Bristol: Policy Press.
- Pizzo B. & Di Salvo G. (2015). Il nodo della rendita immobiliare, in E. d'Albergo, G. Moini, *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*. Roma: Carocci, pp. 82-95
- Pizzo B. (2020). Casa: Egemonia della logica di mercato e naturalizzazione della crisi. In: Madden D. & Marcuse P., *In difesa della casa. Politica della crisi abitativa*. Edizione italiana curata e tradotta da B. Pizzo. Edit Press / Territori
- Pizzo B. (forthcoming). *Vivere (o morire) di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo*, Donzelli, Roma
- Savini F. (2019). Responsibility, polity, value: The (un)changing norms of planning practices. *Planning Theory*, 18(1), pp. 58–81.
- Schmelzer M. & Vetter A. (2019). *Degrowth/Postwachstum zur Einführung*. Hamburg: Junius Hamburg.
- Smith N. (1982). Gentrification and Uneven Development, *Economic Geography*, 58(2), pp. 139-155.
- Smith N. (1987). Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers*, 77(3), pp. 462-465.
- Stoker G. & Mossberger K. (2001). The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835
- Stone C. N. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Stone C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-2
- Tocci W. (2009). L'insostenibile ascesa della rendita urbana. In: Il trionfo della rendita urbana. *Democrazia e Diritto*, 1/2009
- Vicari P. & Violante A. (2018). Ancora un'eccezione? La crisi fiscale della capitale tra neoliberalismo e presunto declino. In: A. Coppola & G. Punziano, *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Roma-Milano: Planum Publisher, pp. 166-180
- Violante, A., & Annunziata, S. (2011, July). Rome-Model: rising and fall of a hybrid neo-liberal paradigm in Southern Europe. In *Annual RC21 Conference, Amsterdam* (pp. 7-9).
- Xue, J. (2015). Sustainable housing development: decoupling or degrowth? A comparative study of Copenhagen and Hangzhou. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(3), 620-639.