

## **Città multipolari: un approccio di politica urbana per assorbire la marginalità**

*Antonino Mazza Labocchetta*

«[...] è inutile stabilire se Zenobia sia da classificare tra le città felici o tra quelle infelici.  
Non è in queste due specie che ha senso dividere le città, ma in altre due:  
quelle che continuano attraverso gli anni e le mutazioni a dare la loro forma ai desideri  
e quelle in cui i desideri o riescono a cancellare la città  
o ne sono cancellati» (I. Calvino)

### *Abstract*

Un approccio di politica urbana: è quello con cui si vuole leggere il paradigma della marginalità utilizzato dal legislatore italiano per affrontare il nodo delle periferie. Periferie dai molti volti: fatte di degrado edilizio, economico, sociale, carenza di servizi, di stratificazioni culturali, simboliche, di funzioni, lontane dai centri nevralgici di elaborazione delle informazioni e dell'organizzazione del lavoro, oltre che dalle strutture del welfare urbano e del tempo libero. Periferie povere di capitale sociale. Eppure, *parte* della città, che è equilibrio complesso.

Problema urbanistico ed edilizio, certo: che pone, però, al pianificatore una drammatica questione democratica.

Che fare? Città *multipolari* per assorbire la marginalità, nelle quali tutte le componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarietà, non di gerarchia.

Sommario: 1. Premessa. – PARTE PRIMA. - 2. La periferia come area degradata (d.p.c.m. 25 maggio 2016). - 3. Il paradigma della «marginalità». - 4. Periferie come «non luoghi». Dove si spezza il legame tra *urbs* e *civitas*. - 5. «Separatismo sociale». – PARTE SECONDA. 6. Periferia: un concetto di matrice europea. - 7. Le dinamiche insediative in Italia tra aspirazioni pianificatorie e spontaneismo edificatorio. - 8. Il dibattito culturale del secondo dopoguerra: l'esigenza di un disegno organico dello sviluppo urbanistico. - 9. Una nuova consapevolezza del «problema urbanistico» si fa strada anche tra le forze politiche. - 10. L'ansia riformatrice non ferma la speculazione. – PARTE TERZA. - 11. Un lascito di paesaggi urbani deteriorati. - 12. L'esigenza di un'analisi empirica del tessuto urbano. – 13. Piano regolatore come strumento di conoscenza del territorio. – 14. Le sfide dei progetti di sviluppo urbano. - 15. Programmi complessi a fronte di risorse scarse. - 16. Quale *visione* di sviluppo della città? – 17. *Quartierizzare* i problemi urbani. – PARTE QUARTA. 18. *Governance* territoriale per la creazione di capitale sociale. - 19. Gli indicatori delle disuguaglianze territoriali. – 20. Città-centro e città-periferie. – 21. La città e la rete. – 22. La città e gli immigrati. – 23. Conclusioni

## 1. Premessa

La dicotomia centro/periferia non è più (o non è solo) un problema urbanistico-edilizio. Pone ineludibili interrogativi sul piano sociale ed economico<sup>1</sup>.

La gran parte della popolazione vive oggi nelle città, e la gran parte della popolazione urbanizzata vive nelle periferie<sup>2</sup>.

Le condizioni di degrado di molte delle periferie urbane hanno sollecitato il nostro legislatore ad occuparsene in modo specifico nella consapevolezza, ormai diffusa, che le città sono il luogo in cui si gioca il futuro dell'umanità<sup>3</sup>. Sono motori di innovazione, dice Edward Glaeser; offrono opportunità di creare ricchezza e benessere. Insomma, un formidabile sistema, creato dall'uomo per moltiplicare e accelerare le proprie capacità produttive<sup>4</sup>.

E, tuttavia, le città sono, al tempo stesso, capaci di mettere in moto processi di riarticolazione economica, sociale, culturale e politica, che producono fenomeni di marginalizzazione dagli esiti imprevedibili e, alla lunga, destabilizzanti<sup>5</sup>.

Davanti al pianificatore, dunque, una drammatica *questione democratica*<sup>6</sup>.

Il legislatore italiano, come vedremo, declina il concetto di periferia secondo il paradigma della «marginalità». Spazio «povero». Povero di contenuto: di storia, di tradizioni, di stratificazioni culturali e simboliche, di funzioni. Marginale rispetto ai centri nevralgici di elaborazione delle informazioni e dell'organizzazione del lavoro, oltre che alle strutture del welfare urbano e del tempo libero.

Nel secondo dopoguerra, tra le grandi trame della pianificazione e i sogni individualistici della «città spontanea»<sup>7</sup>, ha oscillato una politica incapace di governare adeguatamente le trasformazioni del territorio<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Nella periferia Y. LACOSTE, *Geografia del sottosviluppo*, Milano, 1980, *passim*, individua una dimensione che, ad un tempo, è spaziale e politica; per la prospettiva giuridica G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 122 ss.; ID., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, Torino, XXIII, 1988, 1 ss.; importante è anche l'analisi degli aspetti economico-sociali, per i quali si rinvia a C. RANCI, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, 2002.

<sup>2</sup> La periferia non è più una «piccola parte della città», ma, soprattutto nei grossi agglomerati urbani, rappresenta statisticamente «la maggior parte del sistema insediativo», costituito da una «maggioranza consistente che non vuole più restare in una condizione di non città»: in questi termini M. VITTORINI, *Le città di Roma*, in U. DE MARTINO – F. MARTINELLI, *Roma. Verde e quartieri nella città metropolitana*, Roma, 1992, 33.

<sup>3</sup> Con d.p.c.m 25 maggio 2016 si dà attuazione all'art. 1, commi 974 ss., della l. n. 208/2015, che prevede un Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle «periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia [...] finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per le rigenerazione delle aree urbane degradate [...]».

<sup>4</sup> Le città sono l'apice della realizzazione umana: E. GLAESER, *Il trionfo della città*, (The Penguin Press, 2011), trad. it., Milano, 2012; la nuova città, secondo J. GOTTMANN, *La città invincibile. Una confutazione dell'urbanistica negativa*, Milano, 1983, *passim*, non è più figlia della rivoluzione industriale, ma di un nuovo processo di urbanizzazione, che impone al pianificatore un lavoro di accompagnamento di inedite dinamiche economico-sociali e conseguenti relazioni umane; L. WIRTH, *L'urbanesimo come modo di vita*, (1938) trad. it., Roma, 1998.

<sup>5</sup> F. MANGANARO, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo e responsabilità delle amministrazioni e delle comunità locali e subnazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 2003; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002; Y. KAZEPOV, *La povertà urbana*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999; N. NEGRI – C. SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, 1996; G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, 1993.

<sup>6</sup> Descrivendo l'evoluzione della città occidentale dal Medioevo all'epoca moderna, L. MUMFORD, *La cultura delle città*, Milano, 1954, *passim*, mette in evidenza il legame tra pianificazione e democrazia e tra equilibrio ecologico ed equilibrio sociale. Fondamentale A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; ID., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 224 ss..

<sup>7</sup> F. ZANFI, *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Milano, 2008, guarda alla città latente, abusiva come ad un fenomeno che proietta nello spazio un «modello familiare», frutto di un certo immaginario collettivo, che, perseguendo una «politica di autorganizzazione», ha drammaticamente segnato il corso dell'urbanistica nel nostro Paese; S. BOERI, *L'Anticittà*, Roma-Bari, 2001, parla di «società molecolare» nella quale lo spazio viene costruito dagli attori socio-economici ad «immagine e somiglianza» degli interessi che li muovono; P. COLAROSSO – F. BELARDELLI – N. LOMBARDO, *Abusivismo e ambiente*, in A. CLEMENTI – F. PEREGO (a cura di), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma*, Roma, 1983, 104 ss.; D. COLASANTE, *1925 – 1981: la città legale*, *ivi*, 249; M. OLIVERI, *1925 – 1981: la città abusiva*, *ivi*, 280 ss.; A. LEONE, *L'edificazione abusiva*, in *Casabella*, 438, Milano, 1978, 44.

E ha finito così per consegnare alla nostra generazione un difficile lascito. Tessuti urbani feriti, lacerati, marginalizzati, anonimi. “Strappati”. Non a caso Renzo Piano parla di «rammendo» delle città<sup>9</sup>.

Un lascito che impone una nuova sfida: più bisturi che ruspa. Recuperare, riqualificare, connettere.

Ma il bisturi richiede occhio attento, che sappia leggere nelle pieghe dei tessuti. E quello urbano è un tessuto che va indagato dal pianificatore attraverso processi complessi. Più *governance* che *government*: le politiche pubbliche del governo del territorio e delle sue trasformazioni sono chiamate a misurarsi con la molteplicità e, insieme, con l'interdipendenza di fenomeni che nello spazio fisico hanno il loro naturale punto di ricaduta. Visioni organiche e integrate sono la rotta del decisore, per scongiurare il *cul-de-sac* nel quale può cacciare, da un lato, l'esercizio separato delle competenze e delle funzioni amministrative<sup>10</sup> e, dall'altro, la mancanza di coinvolgimento, di partecipazione e di responsabilizzazione di tutte le componenti del sistema sociale all'interno di percorsi condivisi di democrazia attiva<sup>11</sup>.

Al pianificatore si richiedono abili strategie di *governance* urbana e territoriale, che comportano capacità di *ascolto* del territorio, ben più di quanto possano garantire gli strumenti della partecipazione tradizionalmente concepiti dalla legislazione urbanistica, e un'azione di *accompagnamento* dell'interazione tra i diversi attori socio-economici, finalizzata a costruire un campo di *relazioni urbane* e meccanismi di *apprendimento collettivo*, decisivi per la creazione di capitale sociale. Si tratta di snodi che debbono inevitabilmente precedere il momento decisionale e regolativo, perché questo possa calare nel tessuto urbano non come un corpo estraneo, ma come l'esito di un'azione costruita con la comunità sociale, coerente con la prospettiva di sviluppo elaborata insieme attraverso i canali di integrazione messi in moto dal decisore<sup>12</sup>.

Compito immane, quello di assorbire la marginalità. Le previsioni demografiche tracciano imponenti processi di urbanizzazione su scala globale, cui si accompagna in modo esponenziale la creazione di

---

<sup>8</sup> Cfr. P. BARCELLONA, *L'individualismo proprietario*, Torino, 1987.

<sup>9</sup> R. PIANO, *Il rammendo delle periferie*, in *Il Sole 24 ore*, 26 gennaio 2014. Le periferie ci interrogano e ci pongono davanti alle nostre responsabilità: «la periferia è la città del nostro tempo della quale tutti siamo in un modo o nell'altro responsabili. Perciò sarebbe bene cominciare a studiarla con impegno e, possibilmente, con tolleranza: G. DE CARLO, *Dopo gli errori del nostro tempo*, in A. CLEMENTI – F. PEREGO (a cura di), *Europolis. La riqualificazione delle città in Europa. I. Periferie oggi*, Roma, 1990, 300.

<sup>10</sup> La complessità dei problemi connessi alle trasformazioni territoriali e urbane è tale da ridurre all'impotenza l'esercizio della singola funzione amministrativa, se non adeguatamente inscritta in un disegno organico multisettoriale. Per A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione e pluralità delle fonti del diritto*, in F. PUGLIESE – E. FERRARI, *Presente e futuro della pianificazione urbanistica* (Atti del II Convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto urbanistico – A.I.D.U. di Napoli del 16-17 ottobre 1998), Milano, 1999, 113, l'ampliarsi della materia urbanistica «fino a ricomprendere la gestione territoriale nel suo complesso» mette in crisi l'originaria concezione «minimale» dell'urbanistica del 1942; v. anche P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010; P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, II, 93 ss.; E. FERRARI – N. SAITTA – A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, 2001; P. URBANI, *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla procedimentalizzazione delle attività delle attività tra Stato e Regioni*, in Atti del Convegno di Venezia del 18-20 novembre 1987 su *Seicentosedici dieci anni dopo*, Roma, 1988, 383 ss. (ora in *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*, Milano, 1988, 35 ss.); M. NIGRO, *Territorio. Problemi generali*, in *Seicentosedici dieci anni dopo*, Venezia, 1988, 355; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.; G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, in *Riv. giur. urban.*, 1985, 157; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1983, 629 ss.; S. AMOROSINO, *Pubblici poteri, organizzazione del territorio, questione edilizia*, Venezia, 1981; A.M. SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962, 59 ss..

<sup>11</sup> Sul tema K.S. CHRISTENSEN, *Cities and Complexity. Making intergovernmental decision*, Berkley, 1999; P.L. CROSTA (a cura di), *La produzione sociale del piano. Territorio, società e stato nel capitalismo maturo*, Milano, 1984.

<sup>12</sup> Per Renzo Piano sono fondamentali i processi partecipativi della cittadinanza: «bisogna coinvolgere gli abitanti dei quartieri – afferma l'illustre architetto in F. PINI, *Così farò rinascere le città a rischio*, in *Corriere della Sera*, Sette, 10 marzo 2017 – con una presentazione pubblica, essere leali, non tentare di persuaderli, devi cogliere le loro opinioni. Il destino di un edificio è complesso e dipende anche da loro». Il «mestiere» dell'architetto «ti obbliga ad immergerti nella cultura del posto, vai a Berlino e diventi berlinese. A Mosca pensavo a Tatlin, a El Lissitzky. Un architetto non può essere un turista, deve cogliere le necessità ed interpretarle, essere capace di ascoltare un luogo, di farlo suo, di coglierne gli aspetti umani, fisici, storici, sennò fallisce nel suo compito».

immense periferie. Periferie che, come è stato efficacemente detto<sup>13</sup>, avranno «una parte importante nel futuro del mondo»; vi si muove «un popolo di “esclusi”, continuamente messi a contatto tramite i media con modelli di vita non raggiungibili e praticabili nel loro mondo». Se nella città novecentesca il proletariato aveva «un rapporto dialettico e conflittuale con il “centro”», ma ne condivideva l’«orizzonte politico», oggi lo scenario fa delle periferie lande «remote», prive di reti sociali, lontane dal controllo delle istituzioni, nelle mani di mafie e cartelli del crimine, emarginate dai flussi globali nei quali naviga il “centro”, sprofondate in una condizione di isolamento. Insomma, una sfida per le religioni, la Chiesa, lo Stato, le istituzioni, la scuola. «Papa Francesco l’ha intuito con forza: qui si gioca il futuro»<sup>14</sup>.

Che fare? Città *multipolari*. Città cioè nelle quali tutte le componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarietà, non di gerarchia; città nelle quali vengano distribuite in tutte le aree polarità positive. E’, probabilmente, la via – certo non facile – per restituire *vitalità* a territori atrofizzati e assorbire la marginalità di molte delle nostre periferie. Per colmare il vuoto di senso nel quale sono sprofondate.

E’ questa la sfida. E, insieme, un’operazione politicamente rilevante, perché equivale a modificare la percezione che del territorio ha chi lo abita. Proprio *in questa percezione* il territorio vive e si esprime<sup>15</sup>. E’ la geografia del «*genius loci*», direbbe Weiner; la creatività umana si nutre, infatti, dell’incontro tra *persona* e *luogo*: un rapporto *dinamico*, di mutuo condizionamento<sup>16</sup>.

## PARTE PRIMA

### 2. La periferia come area degradata (d.p.c.m. 25 maggio 2016)

---

<sup>13</sup> A. RICCARDI, *Il futuro si gioca in periferia*, in *Corriere della Sera*, Sette, 19 febbraio 2016.

<sup>14</sup> A. RICCARDI, *Il futuro si gioca in periferia*, cit.; non a caso Papa Francesco, nella visita a Milano del 25 marzo, comincia il suo percorso proprio dalla periferia, dalla «Case bianche di via Salomone [...]», un «tormentato gruppo di palazzoni alla periferia Est di Milano, dove per 474 famiglie l’amianto che foderà i muri scrostati rappresenta l’ultimo dei problemi. Proprio qui, dove umanità, fragilità e alienazione si rincorrono dalla mattina alla sera [...]»: così scrive, nel suo servizio, G. ROSSI, *Il Papa a Milano per ridare speranza anche a chi è escluso dalla capitale del benessere*, in *Corriere della Sera*, Sette, 24 marzo 2017. E’ l’apertura la cifra del pontificato di Francesco, come nota l’arcivescovo di Milano, Angelo Scola: «Papa Francesco non si stanca di annunciare, con i gesti prima che con le parole, una Chiesa estroversa, instancabile nell’andare incontro a ogni donna e ogni uomo», per superare quella che egli chiama la «cultura dello scarto».

<sup>15</sup> J. GOTTMAN, *The evolution of the concept of territory*, in *Sociale science information*, 1975, XIV, 29.

<sup>16</sup> E. WEINER, *La geografia del genio. Alla ricerca dei luoghi più creativi del mondo dall’antica Atene alla Silicon Valley*, trad. it. di A. Cristofori, Milano, 2016; per dire di come l’ambiente urbano condizioni lo stesso spirito civico, il senso del “pubblico”, arrivando anche a logorare il legame di appartenenza ad una comunità come in una sorta di *cupio dissolvi*, vien fatto di pensare a L. SCIASCIA, *Nero su nero*, Milano, 2016 (1<sup>a</sup> ed. 1991), 27, quando, raccontando della piazza del Gran Cancelliere a Palermo, a due passi dalla Cattedrale, ridotta in rovina ed «immondezzaio», addita «una scuola elementare nuovissima» che sorge al centro di essa, come «una indecente incongruenza». Ma «considerando che la gente del quartiere tra le immondizie è costretta a vivere, la scuola è pur sempre un servizio, una comodità». Eppure, «se in qualsiasi altra parte del mondo si protesterebbe per le immondizie o (aiutati che forse il comune ti aiuta) si darebbe mano a toglierle [...] qui si è pensato invece – da parte di una ignota pattuglia di animosi – che non l’immondizia deve andar via ma la scuola».

Emerge il mutuo condizionamento tra persona e luogo, quasi fosse, quest’ultimo, lo specchio dell’anima, anche quando O. PAMUK, *Istanbul. I ricordi e la città*, (2003), trad. it. Roma, 2017, 393, iniziando il suo trentaquattresimo capitolo intitolato «L’infelicità è odiare se stessi e la città», scrive: «Talvolta la città si trasforma in un luogo completamente diverso»: diventa «un posto terribilmente vuoto come la mia anima. La sporcizia delle strade secondarie, il tanfo emanato dai bidoni della spazzatura, i buchi, le salite e le discese interminabili sulle vie e i marciapiedi, tutto quel disordine, quel caos e quel subbuglio che fanno di Istanbul la vera Istanbul, mi danno la sensazione che, non la città, ma la mia anima e la mia vita siano insufficienti, tremende e piene di difetti. Sembra che Istanbul sia un castigo che merito, e io sia una creatura che la insozza. Mentre io e la città ci trasmettiamo le nostre tristezze, sento che né io né Istanbul abbiamo la forza di reagire: anch’io, come la città, sono un morto vivente, un cadavere che respira, un misero condannato alla sconfitta e alla sporcizia, come mi ricordano le strade e i marciapiedi».

E, ancora, è nei vicoli bui e lugubri di San Pietroburgo, tra le bettole e le urla degli ubriachi, in mezzo ad un’umanità soffocata che Raskolnikov matura il proposito di uccidere. E’ impressionante come i luoghi derelitti, poveri, riflettano l’anima angosciata del protagonista di F. DOSTOEVSKIJ, *Delitto e castigo*, Torino, 2005.

E' compito del giurista ricercare, innanzitutto, una nozione giuridica di periferia. Lo fa autorevolmente Mazzamuto, muovendo dall'esigenza di colmare lacune definitorie del legislatore e, al tempo stesso, di rispondere alla crescente attenzione che il tema occupa nell'agenda politico-istituzionale<sup>17</sup>.

E, in effetti, una positivizzazione della nozione non si rinviene, se non nell'art. 1, comma 2, del d.p.c.m 25 maggio 2016, che definisce le periferie come «le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi».

Il decreto dà attuazione all'art. 1, comma 974, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, che prevede il «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia». Le finalità del Programma offrono all'interprete criteri per isolare non solo il campo dell'intervento pubblico, ma anche la nozione di periferia offerta dal legislatore.

I progetti, secondo il legislatore, vanno orientati a promuovere il miglioramento della qualità del decoro urbano; la manutenzione, il riuso e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti; l'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana; il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana (in particolare, lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, di misure per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano); progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali, culturali, educativi, didattici promossi da enti pubblici e privati<sup>18</sup>.

Il decreto, richiamando la Convenzione europea del paesaggio, mostra di muovere dalla consapevolezza che il paesaggio è forma *concreta* di qualsiasi tipo di territorio e complesso dei suoi tratti, dei suoi lineamenti e delle sue strutture. Il paesaggio è «*in ogni luogo* un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana»<sup>19</sup>. Tant'è che la «riqualificazione delle aree compromesse o degradate» è obiettivo anche dei piani paesaggistici (art. 135, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non a caso richiamato nel decreto)<sup>20</sup>.

La «riqualificazione paesaggistica» delle aree urbane degradate è, per il nostro legislatore, la base necessaria per il «recupero della dignità e dell'identità espressiva dei luoghi». Obiettivo né facile né di immediata realizzazione. Presuppone l'avvio di un'analisi attenta delle trasformazioni del tessuto economico-sociale sin qui intervenute. Come restituire, per esempio, «dignità» al Corviale, prodotto di una tensione culturale fondata su idee di città non più attuali? Era il tempo del capitalismo industriale, della fabbrica, della classe operaia. Di quel tempo è rimasto ben poco: il capitalismo finanziario sopravanza quello industriale, il flusso la fabbrica, l'individuo la classe. Quanto al recupero dell'«identità espressiva dei luoghi», l'obiettivo del legislatore presuppone, da un lato, la stratificazione di un insieme di sistemi simbolici nei quali *riconoscersi* come gruppo e, più ancora, come comunità; dall'altro, l'addensarsi di *funzioni* intorno a cui articolare processi di integrazione.

---

<sup>17</sup> Al riguardo, si interroga M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia*, in *Nuove Autonomie*, 2016, 5 ss..

<sup>18</sup> P. BERDINI, *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Roma, 2014; EUROMOBILITY, *Mobilità sostenibile in Italia: indagine sulle principali 50 città*, in *VII Rapporto*, 2013; F. MANGANARO, *Sistemi di trasporto per una mobilità sostenibile*. *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per un studio sui rapporti fra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010; S. MUNARIN – M.C. TOSI (a cura di), in *Urbanistica*, 2009, LXI, 139, 88 ss.; D. GATTUSO – S. CONCETTINO, *Pianificazione della mobilità urbana*, in *Logistica management*, 156, 2005, 89 ss; F. MORACI (a cura di), *Welfare e governance urbana*, Roma, 2003; L. BIFULCO (a cura di), *Il genius loci del welfare*, Roma, 2003; I. DIAMANTI – F. BORDIGNON, *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 42, 1, 2001, 115 ss.; E. MINGIONE (a cura di), *Le sfide dell'esclusione. Metodi, luoghi, soggetti*, Bologna, 1999; A. MELA, *Sociologia delle città*, Roma, 1996.

<sup>19</sup> Così si legge nel preambolo della Convenzione europea del paesaggio, stipulata a Firenze il 20 ottobre 2003 e ratificata in Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14. D. PANDAKOVIC – A. DAL SASSO, *Saper vedere il paesaggio*, Torino, 2013; G. LAGANA', *Osservando il paesaggio. Il progetto come processo partecipato fra diagnosi e partecipazione*, Melfi, 2012; G. LAGANA', *Osservando il paesaggio. Il progetto come processo partecipato fra diagnosi e partecipazione*, Melfi, 2012; A. MANIGLIO CALCAGNO, *Architettura del paesaggio. Evoluzione storica*, Milano, 2006; A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2004; E. TURRI, *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Venezia, 1998.

<sup>20</sup> Diversa la prospettiva di J.L. NANCY, *Au fond des images*, Parigi, 2003, per il quale il paesaggio inizia con l'allontanamento e con la perdita del concreto.

E, però, quelli che il legislatore indica sono passi indubbiamente importanti e necessari per costruire un sistema di relazioni urbane e di contenuti, drammaticamente sbriciolatisi in molte delle periferie urbane.

### 3. Il paradigma della «marginalità»

Il legislatore utilizza il paradigma della «marginalità» per leggere il concetto di periferia. Un paradigma fondato su basi economico-sociali. E' un approccio che, riducendo la complessità dei modelli di riferimento con cui potrebbe costruirsi la dicotomia centro-periferia, vuole condurre ad un'analisi empirica delle differenze tra le aree territoriali<sup>21</sup>.

Periferia è certamente lontananza *fisica* dal centro. Il concetto lo si coglie, pertanto, su un piano che è innanzitutto spaziale. E, però, è dato empirico che lontananza non equivale *di per sé* a scarsa qualità della vita. Sono al centro i Quartieri Spagnoli di Napoli e così la Vucciria di Palermo; sono lontane dal centro le tranquille ed eleganti villette dei ceti facoltosi<sup>22</sup>. Periferia – dice efficacemente Boeri – è *condizione mobile*. Storia e geografia non coincidono perfettamente<sup>23</sup>.

Anche la periferia può essere centro, se per centro intendiamo il luogo in cui si concentrano e si controllano i dati e le informazioni, si articolano le funzioni, si svolgono le attività, si gestiscono le transazioni, si elaborano le decisioni, si distribuiscono le risorse, si diffondono valori, stili di vita, modelli di comportamento<sup>24</sup>.

E, ancora: dire periferia in una città di piccole dimensioni non è come dire periferia in una città di medie e, ancor più, in una città di grandi dimensioni o in una metropoli. E' certo più facile nelle piccole città mantenere saldi il patrimonio relazionale, il senso di appartenenza, il legame identitario.

Il paradigma della marginalità, impiegato dal legislatore, consente, dunque, di meglio afferrare il concetto di periferia, altrimenti scivoloso. Non ne esclude la dimensione spaziale o geografica, ma impedisce che essa sottragga aree territoriali centrali, e tuttavia “marginali”, all'intervento pubblico.

---

<sup>21</sup> Di fondamentale interesse le opere di U. TOSCHI, *La città. Geografia urbana*, Torino, 1966, che guarda alla città non solo come fatto geografico, ma come fatto antropogeografico, e di L. MUMFORD, *La cultura delle città*, cit., 1954.

<sup>22</sup> E' noto il fenomeno della c.d. *gentrification* che la sociologa inglese Ruth Glass coniò nel 1964 per descrivere quanto cominciava a prendere piede a Londra in alcuni quartieri operai: classi agiate vi si trasferivano, rinnovando e riqualificando le aree urbane prima degradate. Su questi aspetti, per approfondimenti; L. FREEMAN – F. BRACONI, *Displacement or succession? Residential mobility in gentrifying neighborhoods*, in *Urban Affairs Review*, 2004, 40, 4, 463 ss.; R. KERSTEIN, *Stage models for gentrification: an examination*, in *Urban Affairs Quarterly*, 1990, 25, 620 ss.; D. Ley, *Gentrification and the politics of the new middle-class*, in *Environment and Planning D*, 1994, 12, 53 ss.; G. SEMI, *Il quartiere che (si) distingue. Un caso di gentrification a Torino*, in *Studi culturali*, 1, 1, 83 ss.; N. SMITH, *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*, London, 1966. E. WILY – D. HAMMEL, *Gentrification, segregation and discrimination in the American urban system*, in *Environment and Planning A*, 2004, 36, 1215 ss.; P.A. REDFERN, *What makes gentrification “gentrification”?*, in *Urban Studies*, 2003, 40, 12, 2351 ss..

<sup>23</sup> S. BOERI, *L'Anticittà*, Roma-Bari, 2011, invita a lasciare «agli incubi di chi crede ancora al mito di un centro antico e ricco contrapposto a una Periferia recente e abbandonata a se stessa» l'idea della «conquista del centro», del «“quarto stato” in marcia verso i quartieri borghesi». E' così se solo ci guardiamo intorno: «a palazzoni popolari si alternano quartieri di ricche villette». Eppure, «in Europa, c'è chi si ostina a credere che la periferia sia ancora oggi un concetto a matrice geografica, un territorio riconoscibile misurando con un righello la distanza dal centro antico delle nostre città. [...] Nelle città europee, la periferia, il degrado, la povertà, l'assenza di servizi sono un arcipelago e non una cintura. Arrivano ovunque: negli edifici sfitti del centro, nei parchi, nelle fabbriche dismesse».

<sup>24</sup> Spesso definita in negativo come area che *non* è centro, la periferia individua la zona urbana che sta ai margini rispetto al “centro”, al di là dei confini che ne segnano il limite estremo. E' concetto non solo urbanistico, ma sociologico. In senso economico-sociale e politico, la periferia può essere, infatti, anche la parte della città diffusa all'interno degli agglomerati del passato e del presente che costituiscono la città consolidata: in questo senso, F. MARTINELLI, *Periferie sociali: estese e diffuse*, Napoli, 2008, che individua la periferia in ogni parte della città che ospita popolazione che vive in condizioni di minore reddito – quando non di povertà - e di disagio abitativo. Una prospettiva, questa, che individua la periferia con riferimento alla qualità della sua popolazione. S. BOERI, *L'Anticittà*, cit., 1.

Emerge, infine, dalle finalità che il legislatore mostra di voler perseguire come l'architettura non sostituisca, ma si affianchi alla pianificazione<sup>25</sup>: al di là della pur necessaria qualità estetica dell'ambiente urbano, l'obiettivo è quello di restituire *vitalità* a territori, che rimarrebbero altrimenti ancora atrofizzati.

Certo, lo sviluppo urbano è riqualificazione, ed anche nuova progettazione. Ma non può non offrire risposte adeguate alle esigenze di carattere sociale, economico, culturale che il territorio esprime.

La scelta di mettere in campo, con la legge di stabilità del 2015, importanti risorse per la riqualificazione delle periferie è un forte segnale di attenzione del Governo, che dimostra come la città sia snodo centrale di crescita economica, l'*infrastruttura* fondamentale su cui lavorare<sup>26</sup>.

Politiche di questo tipo, che collegano cioè allo spazio urbano una *visione* del processo di crescita economico-sociale, non possono che essere politiche di *preminente interesse nazionale*. Intorno ad esse si annodano fattori di coesione sociale. Grandi o piccole che siano, le città custodiscono un patrimonio di bellezza, di storia, di risorse, di valori materiali ed immateriali: espressione sì di *un* territorio, ma, insieme, tassello di un mosaico nel quale l'intera *nazione* si ricompone e comunica in una fitta rete di relazioni e di scambi.

Perde quella che il legislatore chiama l'«identità espressiva» il territorio che non riesca più a comunicare. In questa capacità narrativa si salda il legame tra *urbs* e *civitas*.

#### 4. Periferie come «non luoghi». Dove si spezza il legame tra *urbs* e *civitas*

La città è, insieme, *urbs* e *civitas*. E' struttura materiale, insieme di luoghi: piazze, strade, mercati, teatri, caffè, parchi. Luoghi che sono segno, simbolo, linguaggio in cui la *civitas* si riconosce e con cui si esprime<sup>27</sup>. Luoghi che sono un ponte tra passato e futuro. La città è memoria e futuro. Memoria perché conserva le tracce del passato, che danno identità<sup>28</sup>. Futuro perché la città è laboratorio di sviluppo e motore di innovazione<sup>29</sup>. Insomma, un sottile equilibrio tra valori storici, culturali, simbolici, identitari e nuove dinamiche socio-economiche.

La città, per dirla con Augé, è «luogo», dove luogo significa «spazio nel quale tutto fa segno»; nella sua organizzazione si può leggere l'intera struttura sociale<sup>30</sup>. Non lo è la periferia, travolta da quella che Renzo Piano chiama l'«esplosione urbana»: è un «non luogo», un «resto per molti aspetti casuale», un «altro dalla città», un «dappertutto che è nessun luogo», caratterizzato da incompiutezza, disordine, irriconoscibilità, bruttezza<sup>31</sup>. Si sviluppa «come una macchia d'olio su di una carta assorbente dilatandosi in inattese illogiche direzioni»<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> Come sostiene Renzo Piano, «Le rivoluzioni non le fanno gli architetti. Noi osserviamo, interpretiamo i cambiamenti in atto nel mondo»: F. RAMPINI, *L'astronave nel ventre di Parigi*, in *la Repubblica*, *Il venerdì*, 6 gennaio 2017, nel quale il grande architetto racconta come ha concepito il *Centre Pompidou*.

<sup>26</sup> Lo spiega chiaramente A. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, 2010.

E' recentissimo pure il maxi concorso nazionale per la riqualificazione delle periferie, che ha visto vincitrici dieci città, tra le quali anche Reggio Calabria (si consenta la citazione quale omaggio alla mia città). Il concorso ha visto partecipare 140 Comuni, 58 del Sud e delle isole, 35 del Centro e 47 del Nord. Le dieci periferie sono state scelte dalla Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanee e Periferie Urbane del MiBaCT e dal Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori.

<sup>27</sup> Secondo U. ECO, *La struttura assente. La ricerca semiotica e il metodo strutturale*, Milano, 1968, solo apparentemente gli oggetti dell'architettura non comunicano ma funzionano. Ma l'architettura è cultura, e, come tale, è un sistema di segni, che *comunica*.

<sup>28</sup> I. CALVINO, *Le città invisibili* (1972), Milano, 2016, 11, «La città non dice il suo passato, lo contiene come le linee di una mano, scritto negli spigoli delle vie, nelle griglie delle finestre, negli scorrimano delle scale, nelle antenne dei parafulmini, nelle aste delle bandiere, ogni segmento rigato a sua volta di graffi, seghettature, intagli, svirgole».

<sup>29</sup> E. GLAESER, *Il trionfo della città*, cit., 2012; A.J. SCOTT, *Capitalism, cities and the production of symbolic form*, in *Transcripts of the Institute of British Geographers*, 26, 2001, 11 ss.; ID., *The Cultural Economy of Cities*, London, 2000.

<sup>30</sup> M. AUGÉ, *L'incendio di Parigi*, in *MicroMega*, 7, 2005.

<sup>31</sup> Per riferimenti più ampi si rinvia a F. PEREGO, *Europolis e la variabile della qualità urbana*, in A. CLEMENTI – F. PEREGO (a cura di), *Europolis – La riqualificazione delle città in Europa. I. Periferie oggi*, cit., 1990, 3.

<sup>32</sup> Così G. MICHELUCCI, *La macchia d'olio*, in *La nuova città*, 1952, 10, 372.



Se, in qualche modo, ancora regge l'identità tra *urbs* e *civitas* nelle piccole e medie città, questo legame di riconoscibilità sociale e di appartenenza si spezza nelle periferie incompiute, nei «non luoghi» del degrado socio-economico. «Per gli abitanti di quartieri periferici molto precari – dice Papa Francesco nell'Enciclica *Laudato Si'*, dedicata alla cura della casa comune – l'esperienza quotidiana di passare dall'affollamento all'anonimato sociale che si vive nelle grandi città, può provocare una sensazione di sradicamento che favorisce comportamenti antisociali e violenza»<sup>33</sup>.

## 5. «Separatismo sociale»

In un lavoro del 2013 Petrillo definisce il concetto di «periferia» richiamando il termine greco *peripherein*, che indica l'atto sovrano del demarcare, delimitare, tracciare confini e, più esattamente, del circoscrivere. L'atto cioè di stabilire, in definitiva, chi sta dentro e chi sta fuori<sup>34</sup>. E, in effetti, il «centro», cui è contrapposta la «periferia», racchiude tradizionalmente l'idea di potere. Rimanda alla fonte della legittimazione.

Se consideriamo i fenomeni che riflettono le dinamiche spaziali e sociali delle città, il senso di sradicamento di molte aree urbane diventa vera e propria segregazione: le classi più agiate «si ritagliano» gli spazi dove preferiscono risiedere, e, facendo impennare i prezzi degli immobili, spingono le classi meno agiate o povere nei quartieri più degradati. Tracciano confini. Stabiliscono chi sta dentro e chi sta fuori.

Vi sono studi che descrivono questi fenomeni di c.d. «separatismo sociale»: spesso è la «qualità del vicinato», più che l'intrinseca qualità degli immobili, a muovere la geografia sociale delle città<sup>35</sup>. In un recente reportage si racconta come centoventi famiglie, che occupavano in condizioni di degrado un edificio abbondato di Rio de Janeiro, siano stati «sfrattati», quando Donald Trump annunciò il progetto di costruire cinque Trump Towers da trentotto piani nel quartiere in cui vivevano, Porto Maravilha. Un progetto che si inseriva in un piano più ampio di riqualificazione urbana da 2,2 miliardi di euro inteso a rinnovare la zona del porto in vista dei giochi olimpici. Il progetto comportò un aumento vertiginoso degli affitti, di fatto costringendo le classi povere a lasciare la zona ai nuovi investitori e alle classi agiate<sup>36</sup>. In Francia le politiche di inclusione messe in atto con le c.d. ZEP (*Zones d'éducation prioritaires*) mostrano quanto sia difficile comporre l'enorme frattura tra gli studenti delle periferie più disagiate e quelli dei quartieri più eleganti della città<sup>37</sup>.

I fattori economico-sociali giocano, dunque, un ruolo decisivo nel determinare la geografia urbana e le condizioni di degrado delle periferie, fino a farle diventare, dicevamo, «non luoghi», un «dappertutto che è nessun luogo», «altro dalla città».

Intervenire direttamente su questi fattori significa muoversi su un piano alto, che porta lontano. E' in questa direzione, però, che il legislatore mostra di voler muovere qualche passo, non facile né di immediata realizzazione, come abbiamo evidenziato, ma importante e necessario. E' il piano in cui la Costituzione variamente impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza della persona umana, ne impediscono il pieno sviluppo.

---

<sup>33</sup> FRANCESCO, *Laudato Si'*, Lettera enciclica sulla cura della casa comune, Milano, 2015, 126.

<sup>34</sup> A. PETRILLO, *Peripherein: pensare diversamente la periferia*, Milano, 2013. In un mondo fortemente urbanizzato la periferia, come sostiene P. DESIDERI, *Città di latta*, Roma, 2002, 35, diventa la «forma» stessa della metropoli. La letteratura sul tema è ormai vasta: per qualche riferimento v. V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, 2003.

<sup>35</sup> É. MAURIN, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, 2004; E. PRETECEILLE, *Segregazione, classi e politica nella grande città*, in A. BAGNASCO – P. LE GALÈS, *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, 2001, 101 ss.; G. SEMI, *Il quartiere che (si) distingue. Un caso di gentrificazione a Torino*, cit., 83 ss..

<sup>36</sup> C. CLERICI – D. JEANTET, *Gli sfratti di Rio de Janeiro che lasciano indietro chi non è abbastanza ricco*, in *www.lastampa.it*, 18 agosto 2016.

<sup>37</sup> P. LASCOUMES – P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, 2e, Parigi, 2012; P. DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, 2010.

Troppo «rumorosi» gli studenti di un liceo di periferia: sono stati cacciati dal Museo d'Orsay. E' quanto ha denunciato un servizio di S. MONTEFIORI, *I miei studenti di periferie cacciati dal Museo d'Orsay*, in *Corriere della Sera*, 10 dicembre 2016. L'accorata protesta della docente del liceo periferico: «I miei ragazzi non hanno fatto niente, non li si rimprovera tanto di parlare, perché tacevano, ma di esistere». E' pietra di inciampo, la periferia, scandalo per la nostra civiltà.

Difficile, come vedremo, è il lascito consegnato all'attuale generazione da politiche che nel corso del tempo, e soprattutto, nel secondo dopoguerra, hanno guidato in modo non lineare le nostre dinamiche insediative.

## PARTE SECONDA

### 6. Periferia: un concetto di matrice europea

Periferia è storicamente concetto di matrice europea<sup>38</sup>, definitosi in rapporto ai tradizionali «centri storici»<sup>39</sup>. E' alla morfologia delle città europee che occorre, infatti, guardare per descrivere le traiettorie dello sviluppo urbano. Città compatte, che si ramificano al loro interno in strade e piazze. Costituiscono il cuore pulsante dello spazio urbano; ricche di stratificazioni culturali, ne custodiscono memorie e valori simbolici<sup>40</sup>. Spesso circondate da mura (il pensiero corre inevitabilmente alle città medievali<sup>41</sup>), videro espandersi intorno a sé sobborghi e periferie, la cui densità aumentò, nel corso del tempo, fino ad assumere dimensioni complesse nel secolo scorso. Va, però, precisato che il grado di industrializzazione, la spinta tecnologica, le scelte dei singoli Paesi caratterizzarono in maniera differente lo sviluppo urbano nel continente europeo<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Riferendosi alla città tradizionale dell'Europa mediterranea P. GEORGE, *Città*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, I, Roma, 1991, sostiene che essa si presenta come «un organismo a tre elementi attorno ai quali si ripartiscono le sue attività e si definisce il suo ruolo»: l'elemento del sacro, l'elemento militare o della sovranità, il mercato.

Diversi sono la morfologia e il modello di sviluppo urbano delle città nord-americane, in cui un centro storico concepito secondo il nostro tradizionale parametro non c'è. Altri parametri articolano, qui, il rapporto tra gli spazi: le città si muovono tendenzialmente seguendo «griglie» di isolati di dimensioni pressoché uguali. L. SACCHI, *Il disegno dell'architettura americana*, Roma-Bari, 1989; C. NORBERG SCHULZ, *L'architettura del Nuovo Mondo. Tradizione e sviluppo nell'architettura americana*, Roma, 1988. Su altro versante, un riferimento può essere Tokyo: una città di 37 milioni di abitanti in cui è addirittura possibile distinguere differenti «città nella città». E non di rado le élites abbandonano l'area centrale preferendo aree periferiche di grande pregio. Ancora diverso è il modello di sviluppo urbanistico dei Paesi in via di sviluppo, segnati da un incremento demografico che ha riversato nella città la popolazione rurale. Intorno alla città sono state via via occupate enormi aree degradate (slum) o addirittura edificati insediati strutture precarie costruite con materiali di risulta (legno, lamiera ecc.) dagli stessi abitanti (squatter settlements); M. DAVIS, *Il pianeta degli slum*, Milano, 2006; M. BALBO, *La città inclusiva. Argomenti per la città per PVS*, Milano, 2002.

<sup>39</sup> Nel nostro ordinamento, se l'individuazione del «centro storico» (zona A) è vincolata alle sue oggettive caratteristiche storiche, artistiche, ambientali, non altrettanto può dirsi con riferimento alle altre scelte di zonizzazione e/o di destinazione urbanistica: secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale: Cons. St., Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5661, in *Redazione Giuffrè amministrativo*, 2014; T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, 21 ottobre 2015, n. 632, *ivi*, 2015; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 6 agosto 2015, n. 1077, *ivi*, 2015, si tratta di scelte sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non siano inficiate da errori di fatto e/o da abnormi illogicità o palese irragionevolezza. Non necessitano di motivazione specifica, se non quando superino gli standard minimi previsti dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

<sup>40</sup> E' qui che concentrano in massima parte gli edifici pubblici, le chiese, i monumenti, le strutture di scambio commerciale.

<sup>41</sup> E' la città costruita come struttura autonoma in contrapposizione alla campagna. Le mura che la circondano, la fortificano e la difendono rispetto al mondo esterno, ma, insieme, segnano il limite oltre il quale comincia uno spazio che non è città. In letteratura M. WEBER, *La città medievale*, Milano, 1940; L. MUMFORD, *Le città nella storia*, Milano, 1963; G. FASOLI, *Le autonomie cittadine nel Medioevo*, in *Nuove questioni di storia medievale*, Milano, 1964, 173.

<sup>42</sup> Cfr. L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, 1963; P. SICA, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, Bari, 1977, II, 1021; R. VILLARI, *Mille anni di storia. Dalla città medievale all'unità dell'Europa*, Roma-Bari, 2005, 3 ss., vede nella «rinascita delle città» e nella fase storica che accompagnò quel periodo tra l'XI e XIII sec. l'inizio di svolgimenti di lungo periodo. «Il tempo delle città è il tempo dei mercanti e delle università, dei banchieri e della manifattura, di san Domenico e di san Francesco, delle eresie provenienti dall'Oriente, come quella dei catari, o nate all'interno della stessa società cittadina e legate alle nuove esperienze, come quella dei valdesi. La rivoluzione cittadina investì con la sua dinamica tutta la realtà: insieme alla vita economica, alla religione, alla cultura, alle comunicazioni, anche le più ampie istituzioni politiche, le monarchie e l'impero, ne furono condizionate e

In generale, si può dire che la dilatazione della città è fenomeno non lineare, che va da un periodo di crescita più intensa del centro (urbanizzazione) ad un periodo di crescita più intensa della periferia (sub-urbanizzazione), inframmezzati da fasi in cui torna a farsi più rapida la crescita al centro (ri-urbanizzazione) ovvero della periferia (contro-urbanizzazione)<sup>43</sup>. Avviene secondo dinamiche fondamentalmente influenzate dalla *densificazione* della popolazione, che si diffonde nello spazio in maniera orizzontale, ma anche verticale (in quest'ultimo senso, i grattacieli rappresentano il fenomeno più vistoso).

Un moto, quello centro/periferia, fortemente legato allo sviluppo del trasporto urbano e alla diffusione delle automobili, che rendono chiaramente più facile il trasferimento in zone decentrate e residenziali<sup>44</sup>.

E' soprattutto la crescita del terziario, in massima parte allocato fisicamente nell'area urbana centrale, a favorire il ritorno al centro, con la conseguenza di un aumento dei prezzi delle case: un fatto che, a sua volta, ha finito per spostare nelle zone periferiche e più degradate fasce sempre più ampie di popolazione.

Le oscillazioni descritte non hanno, tuttavia, sensibilmente alterato, nel corso del tempo, il patrimonio relazionale, funzionale ed economico-sociale, del «centro», quale spazio privilegiato delle élites.

### 7. Le dinamiche insediative in Italia tra aspirazioni pianificatorie e spontaneismo edificatorio

La condizione di «degrado» e di «marginalità» nella quale versano le periferie è in larga parte il risultato di una politica del territorio che, inseguendo le esigenze dell'espansione urbana, è stata nel tempo incapace di gestirne le trasformazioni. E, per di più, ha finito per abbandonarle, non di rado, alla peggiore speculazione edilizia.

Dopo la prima parabola dello sviluppo urbano che, in Italia, possiamo collocare nel periodo compreso tra l'Unità e la seconda guerra mondiale, una forte accelerazione del processo di urbanizzazione venne impressa, nel secondo dopoguerra, per effetto della crescita industriale del Paese<sup>45</sup>. La trasformazione del tessuto economico produsse un'impennata demografica nelle aree urbane, soprattutto in quelle dove correvano le direttrici dello sviluppo<sup>46</sup>. L'incremento demografico nelle città ebbe importanti conseguenze urbanistiche.

E' una fase, quella del secondo dopoguerra, nella quale le dinamiche insediative oscillarono tra grandi aspirazioni pianificatorie, da un lato, e spontaneismo edificatorio, dall'altro<sup>47</sup>. Quest'ultimo toccò punte allarmanti di illegalità - in non pochi casi sanate dall'opera del legislatore -, che hanno finito non di

---

trasformate; S. BOERI – I. BERNI, *Fare di più con meno*, Milano, 2012: la rivoluzione industriale rompe l'equilibrio tra la città e il territorio, innescando fenomeni di concentrazione urbana mai sperimentati in precedenza.

I mutamenti della struttura economica sconvolgono il tessuto urbano, suddividendo la città in quartieri borghesi, quartieri giardino e, ai margini, quartieri operai, dove si addensava, intorno alla fabbrica, un'umanità priva degli stessi servizi di base.

<sup>43</sup> B.J. BERRY, *The Counter-urbanisation*, Beberly Hills and London, 1976; G. DEMATTEIS, *Deconcentrazione metropolitana, crescita periferica e ripopolamento di aree marginali*, in *L'Italia emergente*, Milano, 1983; ID., *Contro-urbanizzazione e deconcentrazione: un salto di scala dell'organizzazione territoriale*, in INNOCENTI (a cura di), *Piccola città e piccola impresa*, Milano, 1985; ID., *La deconcentrazione della crescita urbana in Italia*, in AA.VV., *Regioni in transizione*, Milano, 1985; M. GIBELLI (a cura di), *La rivitalizzazione delle aree metropolitane*, Milano, 1986; P. MARCUSE, *Il futuro di New York: un ritorno alla città?*, in AA.VV., *Roma, Parigi, New York: quale urbanistica per la metropoli*, Roma, 1986.

<sup>44</sup> G. CRAINIZ, *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, 1996; F. PINTO, *La strada dritta*, Milano, 2011; M. MATTEUCCI, *Storia dell'automobile*, Torino, 1967.

<sup>45</sup> Su questi aspetti si rinvia a A. MIONI, *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Padova, 1976, 151-160; G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in G. CAMPOS VENUTI – F. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Roma-Bari, 1993, 5 ss.; S. CAFIERO – D. CECCHINI, *Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia*, in D. MARTELLATO – F. SFORZI (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, Milano, 1990.

<sup>46</sup> Pensiamo, per esempio, all'ondata migratoria interna degli anni '50 e '60 del secolo scorso.

<sup>47</sup> Eppure il Novecento, come racconta C. RATTI, *I cittadini partecipano al progetto del futuro*, in *Corriere della Sera, La Lettura*, 8 gennaio 2017, è il secolo in cui l'architettura pensa in grande, tanto da far dire a Gio Ponti, il progettista del grattacielo Pirelli di Milano che «l'Italia l'han fatta metà Iddio e metà gli architetti». Essere architetti significava avere la chiave per cambiare il mondo, «trovarsi al servizio di una rivoluzione permanente; l'utopia della modernità diventava campo di lavoro quotidiano».

rado per lacerare in modo definitivo il tessuto urbano, impedendo la piena espansione dell'opera pianificatoria e creando sacche di territorio privo di necessari servizi pubblici e di adeguate infrastrutture.

Gli anni '70 del '900 segnarono, nel nostro Paese, il giro di boa dell'abusivismo edilizio, aprendo una stagione urbanistica caratterizzata da forti spinte individualistiche. Il riflusso dell'ondata del '68 faceva venir fuori rivendicazioni di abusivi e sfrattati. Drammatica, per esempio, era all'epoca la situazione urbanistica a Roma: l'abusivismo raggiungeva livelli davvero preoccupanti. Addirittura, al mercato edilizio regolare se ne affiancava uno irregolare<sup>48</sup>. Non molto diversa la situazione a Napoli, magnificamente descritta nel film *Le mani sulla città* (1963), nel quale Francesco Rosi, denunciando la speculazione immobiliare, descrive l'intreccio (o la coincidenza) tra interessi economici e politici.

Già nel periodo fascista cominciavano ad emergere in modo non trascurabile le tensioni tra gli interessi della proprietà fondiaria, da un lato, e quelli di chi nella pianificazione urbanistica intendeva trovare un argine a pratiche speculative<sup>49</sup>. La rivendicazione della proprietà come puro diritto di libertà non faceva che disconoscere le ragioni dell'azione urbanistica intesa come inscindibilmente connessa con la sfera pubblica, con lo «stare in pubblico»<sup>50</sup>.

Per quanto lo sforzo dei partiti riformisti fosse orientato a sostenere le ragioni di una pianificazione ordinata e razionale, le politiche del secondo dopoguerra si piegarono all'esigenza di accelerare l'opera di ricostruzione, che mal si conciliava con le rigide procedure dettate dalla legge urbanistica. A questa esigenza non era estraneo l'intento della classe politica di dare impulso al settore edilizio in funzione anticiclica. In un'economia essenzialmente rurale, l'edilizia poteva rappresentare un importante volano economico e imprimere una svolta al processo di industrializzazione, rispondendo, al tempo stesso, al reale fabbisogno abitativo. In altri termini, l'emergenza della ricostruzione diede il destro a politiche intese ad «accantonare» la legge urbanistica a favore di strumenti di intervento più agili. Sono gli anni dei c.d. «piani di ricostruzione», disciplinati da leggi speciali, che favorirono pratiche molto discutibili di gestione e di trasformazione del territorio<sup>51</sup>. Inseguendo uno sviluppo edilizio privo delle coordinate razionali e ordinate del modello pianificatorio, tali pratiche non ressero all'impatto della progressiva urbanizzazione della popolazione seguito all'abbandono delle campagne e all'industrializzazione del Paese degli anni '50<sup>52</sup>.

Era come se le grandi trame architettoniche e urbanistiche disegnate dal Movimento Moderno e intese a individuare soluzioni razionali e funzionali ad una società e ad un'economia fondate sulla produzione industriale, si sfilacciassero nella ricerca individualistica dell'uomo contemporaneo, post-moderno, che riannodava le «magnifiche sorti e progressive» in una rilettura della storia sottratta ad ogni finalismo, ai grandi progetti della modernità e dell'illuminismo. Un uomo che, fondamentalmente ripiegato su se stesso, si costruiva il proprio *spazio* individuale.

## 8. Il dibattito culturale del secondo dopoguerra: l'esigenza di un disegno organico dello sviluppo urbanistico

Ma l'opinione pubblica più accorta, già negli anni '50, cominciava ad avvertire come il «problema urbanistico» presentasse risvolti ormai drammatici. Un grosso dibattito scaturì da una famosa inchiesta dell'«Espresso» dell'11 dicembre 1995, intitolata *Capitale corrotta = nazione infetta*, che apriva uno

---

<sup>48</sup> Su questi aspetti si rinvia a E. CATALANO – C. ROSI, *Politiche per l'abusivismo*, in A. CLEMENTI – F. PEREGO (a cura di), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma*, Roma, 1983, 389: «Alla fine degli anni Sessanta una casa su sei era abusiva; dal 1969 al 1976 si costruiscono 68 mila abitazioni senza autorizzazione mentre se ne realizzano 73 mila legalmente: un alloggio su due è stato costruito abusivamente».

<sup>49</sup> Cfr. V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*, Bologna, 1990; G. CIUCCI, *Gli architetti e il fascismo. Architettura e città, 1922-1944*, Torino, 1989; G. TONIOLO, *L'economia dell'Italia fascista*, Bari, 1980; L. BARTOLOTTI, *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma, 1978; A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, 1977; P.L. CIOCCA – G. TONIOLO, *L'economia italiana nel periodo fascista*, Bologna, 1976; N. TRANFAGLIA (a cura di), *Fascismo e capitalismo*, Milano, 1976; V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*, Bologna, 1990.

<sup>50</sup> Cfr. C. BIANCHETTI, *Urbanistica e sfera pubblica*, Roma, 2008, 13.

<sup>51</sup> G. SAMONA', *L'urbanistica e l'avvenire delle città*, Bari, 1971, *passim*, spec., 215.

<sup>52</sup> Cfr. P. DI BIAGI (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano INA-CASA e l'Italia degli anni cinquanta*, Roma, 2010.

spaccato inquietante sulla corruzione edilizia romana. Un fenomeno purtroppo non solo romano: «È un problema che interessa tutta l'Italia [...]. È un problema che investe la classe dirigente»<sup>53</sup>.

«Sacco edilizio» è espressione efficace e significativa, perché rimanda al modo in cui la grande speculazione stabilisce come e in quale direzione debba avanzare la città. L'*Immobiliare*, di cui si era occupata l'inchiesta giornalistica romana, aveva acquisito i terreni in maniera strategica, imprimendo così alla città il modello di sviluppo più conveniente, per poi imporlo al Comune.

Eppure negli anni della ricostruzione post-bellica non mancarono voci autorevolissime a presidio di una concezione dell'urbanistica come piano razionale, programmazione di vasto respiro, visione di insieme, previsione del futuro. Intorno all'Istituto nazionale di urbanistica, fortemente rilanciato dall'impegno finanziario e culturale di Adriano Olivetti, si muovevano figure del calibro di Luigi Piccinato, Giovanni Astengo, Giuseppe Samonà, Ludovico Quaroni, Edoardo Detti. Nel primo numero della rivista *Urbanistica*, che nel 1949 riprese la pubblicazione, Adriano Olivetti, allora alla direzione, scriveva: «L'urbanistica reclama la pianificazione». Per Olivetti bisognava superare l'individualismo e stabilire un nuovo rapporto tra persona e comunità»<sup>54</sup>. L'idea era quella di ricercare una «connessione organica tra privato e pubblico», nella quale potesse saldarsi «l'intero arco entro cui si dipanavano le tappe della vita umana, dall'infanzia alla maturità». L'urbanistica, nella visione di Olivetti, rappresentava il «veicolo privilegiato» per la realizzazione di «un'ininterrotta educazione alla socialità e al recupero dei valori comunitari»<sup>55</sup>. Nutrito della lettura di Maritain, Olivetti concepisce la comunità solo come «comunità concreta»: essa è innanzitutto uno spazio, la porzione di territorio nella quale l'uomo vive e convive, sperimenta il rapporto con l'altro, compone i conflitti<sup>56</sup>. La Comunità dev'essere «misura umana», piuttosto che «a misura d'uomo», proprio perché la persona umana è al centro della Comunità<sup>57</sup>.

Fortemente critica anche la posizione di Piccinato riguardo ai processi di espansione e di ricostruzione in atto nelle aree residenziali durante il dopoguerra. Sviluppatisi al di là di ogni pianificazione, si limitavano ad inseguire l'interesse immediato dei singoli e quello della speculazione. Lo sviluppo urbanistico, immaginato da Piccinato, era sostenuta da un'idea di piano regolatore che, risalendo ad un quadro di pianificazione di livello regionale, potesse trovare nel territorio (città, campagne, montagne) una razionale sistemazione attraverso l'ordinata distribuzione dei centri di produzione, di lavoro, di residenza. L'obiettivo era quello di programmare «una logica urbanizzazione del suolo attraverso nuove comunità organiche ben attrezzate ed economicamente efficienti»<sup>58</sup>. Posizione, questa, condivisa da Adriano Olivetti, che nel piano regionale vedeva un «piano territoriale di coordinamento», capace, in quanto tale, di «porre in evidenza i problemi di insieme», di individuare soluzioni organiche, di prevenire le conseguenze disastrose

---

<sup>53</sup> Così M. CANCOGNI, *Capitale corrotta = nazione infetta*, in *L'Espresso*, 11 dicembre 1995, che racconta della speculazione edilizia sulle aree fabbricabili: «se ventottomila famiglie – è il *j'accuse* – vivono nelle baracche della Tuscolana, della Prenestina o del campo Parioli, la colpa è degli speculatori sulle aree; se trecentomila famiglie di professionisti, commercianti, impiegati, operai pagano affitti sproporzionati alle loro possibilità o vivono in case vecchie, sovraffollate, sprovviste di comforts moderni, la colpa è degli speculatori delle aree». Vi si racconta di come Vigna Clara sia stata trasformata in un quartiere di lusso. «Un vano a Villa Clara si vende a 1.300.000 lire. Il costo si valuta 650.000 lire. Il margine va per metà alla Società edilizia Vigna Clara che ha costruito il quartiere, e per metà alla Società generale immobiliare, proprietaria dei terreni e che ha fatto il piano regolatore, subentrando al Comune, e ha dato alla zona il carattere di quartiere di lusso». Il Comune ha portato sul luogo tutti i servizi, costruendo, inoltre, la vecchia arteria di raccordo con la vecchia Cassia e «l'Immobiliare vende i terreni intorno a Vigna Clara a quarantimila lire al metro quadrato. Li aveva comprati a prezzo agricolo, intorno alle quattrocento lire».

<sup>54</sup> A. OLIVETTI, *Riprendendo il cammino*, in *Urbanistica*, 1, 1949, 2.

<sup>55</sup> È la lettura che del pensiero di Olivetti, molto efficacemente, dà G. BERTA, *Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la Comunità*, Ivrea, 1980, 144.

<sup>56</sup> A. OLIVETTI, *L'Ordine politico delle comunità dello Stato secondo le leggi dello spirito* (1946), ora ID. (a cura di D. CADEDDU), *L'ordine politico delle Comunità*, Roma, 2014, 34.

<sup>57</sup> Debitore del pensiero di Maritain e di Mounier, Olivetti vede la comunità come un «diaframma tra l'individuo e lo Stato».

<sup>58</sup> L. PICCINATO, *Pianificazione regionale* (1951), ora in F. MALUSARDI, *Luigi Piccinato e l'urbanistica moderna*, Roma, 217. La conseguenza di un piano di sviluppo avulso da un piano di sviluppo regionale è sotto gli occhi: «Basta guardarsi intorno – dice Piccinato – per rendersi conto» della gravità dei problemi. «[...] quartieri interi a forma di lunghi infiniti sobborghi allineati lungo le arterie del traffico; gruppi di case distribuite inorganicamente in località nelle quali sono difficili o impossibili i servizi elementari cittadini (acqua, luce, gas, medico, scuole, ecc.); quartieri interi addossati e frammisti alle industrie; zone di turismo di villeggiatura soffocati da quartieri che distruggono o annullano l'efficienza delle spiagge, delle zone termali, caotici gruppi di abitazione senza regola distanziatissimi dai centri di lavoro ecc.».

di scelte che non armonizzano «il dispositivo urbanistico» con le «fonti di vita economica»<sup>59</sup>. L'economia, per Olivetti, era motore di trasformazione sociale, ma lo sviluppo economico non poteva non trovare un punto di raccordo e di sintesi nell'urbanistica, alla quale, in definitiva, veniva assegnato il primato: solo l'urbanistica poteva «dare forma organizzata ai disegni di trasformazione sociale»<sup>60</sup>. Disegni che coinvolgono una molteplicità di interessi e che perciò stesso chiamano necessariamente a raccolta intorno all'urbanistica tutte le discipline, aventi ad oggetto l'uomo e l'ambiente. Già nel 1955 lo metteva chiaramente in evidenza Renacco, riferendosi al Piano regolatore di Ivrea: l'urbanistica richiede l'apporto di scienze come la geografia, l'economia, l'agricoltura, la statistica, ma anche di scienze umanistiche come la storia, la sociologia, la psicologia, la pedagogia. Scienze, tutte, che devono trovare terreno di cooperazione tra loro, senza che alcuna di esse sia subordinata ad altre. O, meglio, la soluzione va trovata «nella subordinazione di tutte, alla pari, ad una scienza della pianificazione, che non coincida più con nessuna disciplina specializzata, ma che abbia per sua specialità esclusiva lo studio delle interrelazioni: che tragga dalle scienze specializzate i suoi dati relativi all'ambiente o alla produzione o alla struttura sociale o ad altro, e che rinvii alle scienze specializzate per i provvedimenti tecnici necessari ad intervenire nelle situazioni»<sup>61</sup>.

### 9. Una nuova consapevolezza del «problema urbanistico» si fa strada anche tra le forze politiche

Si deve all'INU se sul finire degli anni '50, sia pur con non lievi difficoltà, cominciò a farsi strada anche tra le forze politiche una nuova consapevolezza del «problema urbanistico». È del 1960 il *Codice dell'Urbanistica*, redatto da una Commissione nella quale sedevano, tra gli altri, Astengo, Piccinato, Samonà. Un documento che costituiva una vera e propria proposta di legge, in un momento in cui il processo di industrializzazione si consolidava. L'idea di fondo era quella di integrare la pianificazione urbanistica con la programmazione economica. Il Codice sollecitava il processo di decentramento regionale previsto dalla Costituzione, e, nelle more, prevedeva il Consorzio delle Province cui attribuire i poteri amministrativi delle Regioni, in modo da consentire l'attuazione immediata del decentramento nella materia urbanistica. Al fine di porre un argine allo spontaneismo dell'iniziativa privata e di guidarla, il Codice introduceva strumenti di base: l'obbligatoria formazione di patrimoni comunali di aree da urbanizzare e lottizzare; la cessione gratuita del 30% delle aree nelle zone di espansione per la formazione delle attrezzature e delle infrastrutture pubbliche; la formazione di comparti e dei relativi consorzi, obbligatori o volontari e con l'assunzione a loro carico delle spese per le opere di urbanizzazione primaria al fine di organizzare e moralizzare l'iniziativa privata; la perequazione dei volumi edificabili per eliminare le ingiustizie che nascono dalla distribuzione volumetrica ed, infine, la perequazione dei valori, con l'obbligo della cessione fino al 50% del plusvalore

<sup>59</sup> A. OLIVETTI, *Discorso inaugurale al IV Congresso INU*, in *Urbanistica*, 10-11, 1952, 1. Condizione essenziale di progresso era, per Olivetti, quella di coordinare armonicamente «il dispositivo urbanistico e le fonti di vita economica». L'esperienza dimostrava come quest'indispensabile coordinamento fosse, al contrario, considerato secondario. «Prima procedono le industrie a costruire o ingrandire fabbriche senza una visione precisa delle conseguenze urbanistiche delle loro attività; poi - notava amaramente Olivetti - sotto la pressione del disordine sociale, si cercano rimedi quando le soluzioni organiche sono ormai divenute impossibili»; sul legame tra pianificazione urbanistica ed economia F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale* (Atti del Convegno internazionale di Passo della Mendola del 3-7 settembre 1955) Trento, 1956, 35 ss.; v. anche la prospettiva di G. BERTA, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, 361; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, 707; S. MAZZAMUTO, *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, XIII, 1997, 542; C. DOGLIO – P. VENTURI, *Giuseppe Samonà. La pianificazione organica*, Padova, 1977.

<sup>60</sup> In modo del tutto condivisibile G. BERTA, *Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la Comunità*, cit., 39, sostiene che se «l'analisi economica doveva rappresentare l'atto preliminare della politica di piano ed indicare ad essa le coordinate di sviluppo da seguire, [...] il momento gestionale doveva essere demandato agli urbanisti».

<sup>61</sup> N. RENACCO, *Il Piano Regolatore Generale di Ivrea*, in *Urbanistica*, 15-16, 1955, 193; v. anche P. STELLA RICHTER, *I principi di diritto urbanistico*, Milano, 2006, 24: «l'urbanistica – o, altrimenti detto, il governo del territorio – non comprende nella sua accezione giuridica tutto ciò che comunque ha incidenza sull'uso del territorio e neppure solamente tutto ciò che sul territorio ha un'incidenza diretta; essa comprende piuttosto tutto ciò che mira ad assicurare il coordinamento dei vari possibili usi. Più precisamente essa costituisce il sistema per consentire che tutti i possibili usi convivano sul medesimo territorio».

(dedotte le cessioni gratuite di aree e le spese per l'urbanizzazione), ed il diritto al risarcimento dei danni conseguenti alla diminuzione di valore in seguito a variazione del piano esecutivo<sup>62</sup>.

Il Codice concorse senz'altro a sensibilizzare le tensioni riformatrici delle forze politiche progressiste<sup>63</sup>. Nel febbraio del 1962, formatosi il primo governo di centro-sinistra, il Ministro dei Lavori pubblici, Fiorentino Sullo, varò una nuova commissione per la riforma urbanistica, composta non di soli urbanisti, ma anche di giuristi, economisti e sociologi<sup>64</sup>. Ne uscì il disegno di legge Sullo del 1962, che presentava radicali elementi di novità. L'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica venivano iscritti nel quadro della programmazione economica nazionale, in coerenza con gli obiettivi che questa fissava<sup>65</sup>. Al fine di contrastare la speculazione sulle aree edificabili e di affrontare la crescita incontrollata dei centri urbani, la proposta modificava il regime proprietario delle aree, attraverso un sistema che lasciava alla proprietà privata solo una parte delle aree edificate. Le altre, edificate o edificabili, sarebbero gradualmente passate in proprietà ai Comuni, che ai privati avrebbero ceduto il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani<sup>66</sup>.

Si sollevarono le destre, e non solo le destre. Sullo addirittura trovò in sommosa anche la famiglia: «A casa mia, con un senso di sgomento e di smarrimento più che di curiosità, i miei parenti stretti mi chiesero, anche essi, se volessi togliere loro davvero la casa»<sup>67</sup>. Il “miracolo economico” aveva creato in tutti i proprietari potenziali di aree, anche periferiche e suburbane, il sogno della proprietà. «E questi hanno reagito», scrive Sullo. «Ho ricevuto lettere in questi mesi, che sono rivelatrici di un diffuso stato d'animo. Dalla Romagna, un cittadino si lagnava perché la legge urbanistica gli avrebbe confiscato un ettaro di terreno sul quale aveva sperato di costruire la dote delle figlie! Non ci si rende conto che il moltiplicarsi di questi “sogni ad occhi aperti” dei piccoli proprietari terrieri suburbani è incompatibile con altre richieste che gli stessi proprietari fanno allo Stato democratico, in quanto cittadini che aspirano, ad esempio, al diffondersi della scuola e ad un più razionale sistema di sicurezza sociale»<sup>68</sup>.

Era il sogno individualistico che si scontrava con le grandi idee della pianificazione. In mezzo, le trame della speculazione spezzavano l'illusione riformatrice.

Dalla montagna venne fuori la legge 18 aprile 1962, n. 167, che introduceva disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. L'obiettivo era quello di creare comprensori di aree da destinare alla costruzione di case economiche e popolari, oltre che alle opere ed ai servizi complementari, urbani e sociali. La disponibilità di tali aree, cui attingere a condizioni di favore, doveva perseguirsi «nel quadro di una programmazione urbanistica ben definita nel tempo e nello spazio ed

---

<sup>62</sup> In questi termini G. ASTENGO, *Verso il codice dell'urbanistica*, in *Urbanistica*, 32, 1960, 3 ss.; ID., *Verso una nuova legislazione urbanistica: impostazione e caratteristiche della proposta INU*, relazione all'VIII Congresso nazionale di Urbanistica, *Il codice dell'urbanistica*, Roma, 16-18 dicembre 1960, *ivi*, 33, 1961, 116; ID., *Urbanistica in Parlamento*, *ivi*, 36-37, 1962, 1 ss..

<sup>63</sup> V. gli Atti del convegno di studi tenuto a Napoli il 9-10-11 giugno 1961 (a cura del Partito della Democrazia Cristiana – Ufficio attività culturali), *Aspetti della pianificazione urbanistica in Italia*, Roma, 1963; G. ASTENGO, *Anni decisivi*, in *Urbanistica*, 38, 1963, 3; F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, Firenze, 1964.

<sup>64</sup> F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, cit., 287. Oltre a urbanisti, come Astengo, Piccinato e Samonà, la Commissione, presieduta dallo stesso Sullo, fu composta da giuristi, come Roehrsen (vice-presidente), Giannini, Benvenuti, Guarino, da sociologi, come Compagna, ecc..

<sup>65</sup> Cfr. G. ASTENGO, *I Tema. Il coordinamento tra programmi economici e piani urbanistici in Europa*, Relazione al IX Congresso nazionale di urbanistica, *Programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica*, Milano, 23-25 novembre 1962, in *Urbanistica*, 38, 1963, XII-XVIII.

<sup>66</sup> Il meccanismo era il seguente: il sistema della pianificazione rispecchiava, formalmente, quello previsto dalla legge urbanistica del 1942. Una novità importante era l'obbligatorietà dell'esproprio per l'attuazione dei Piani particolareggiati. Una volta acquisite le aree, il Comune doveva provvedere alle opere di urbanizzazione primaria e cedere, con asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, di proprietà del Comune. La base d'asta era data dalla differenza tra l'indennità d'esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione. L'indennità d'esproprio è calcolata, per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbana prima dell'approvazione del piano, sulla base del valore agricolo. Quanto ai terreni non edificati, ma aventi destinazione urbana già prima dell'approvazione del piano, l'indennità d'esproprio era determinata sulla base del valore delle aree più vicine di nuova urbanizzazione, aumentato della rendita differenziale di posizione, comunque non superiore al coefficiente fissato dal comitato dei ministri. Per i terreni edificati, l'indennità d'esproprio veniva, infine, calcolata sulla base del valore di mercato della costruzione.

<sup>67</sup> F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, cit., 17.

<sup>68</sup> F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, cit., 21.

armonicamente inserita nell'organismo cittadino»<sup>69</sup>. Si voleva, in altri termini, che le aree destinate all'edilizia economica e popolare fossero *integrate* nel tessuto cittadino<sup>70</sup>.

#### 10. *L'ansia riformatrice non ferma la speculazione*

L'ansia riformatrice non fermava la speculazione, che intanto saccheggiava il territorio muovendosi, piuttosto comodamente, nel sottobosco politico in un intreccio perverso di interessi.

Il caso che forse più impressionò l'opinione pubblica e mise drammaticamente le forze politiche davanti alle proprie responsabilità fu il crollo di Agrigento. Come accertato dalla Commissione nominata dal Ministero dei Lavori pubblici, Giacomo Mancini, e presieduta dall'urbanista Michele Martuscelli, circa 9.000 opere erano state costruite in spregio ad ogni norma edilizia. Veniva fuori uno spaccato inquietante di responsabilità variamente intrecciate tra attori politici, economici, sociali.

La «legge ponte» del 1967 tentò di serrare le uscite, limitando gli interventi edilizi dei singoli in assenza di strumenti urbanistici di carattere generale ed introducendo in modo generalizzato l'obbligo della licenza edilizia, anche nel tessuto non urbanizzato del territorio comunale. Lasciò, però, una finestra aperta: la moratoria di un anno, che inondò di licenze l'intera Italia<sup>71</sup>.

Gli anni '80 videro fiorire una stagione controversa. Pur tra voci dissonanti, un certo ceto intellettuale, trasversale alla destra e alla sinistra, mostrò addirittura di esaltare «i valori» sprigionati dall'edilizia abusiva: intraprendenza, spirito creativo, innovazione, liberazione dai troppi laccioli burocratici. E' la stagione in cui l'edilizia «abusiva» divenne edilizia «spontanea». Non è un caso se nel 1983, a Roma nel Castel Sant'Angelo, fu aperta una mostra intitolata *La città spontanea*<sup>72</sup>.

E' proprio in questi anni che la c.d. legge Nicolazzi (l. 28 febbraio 1985, n. 47) aprì il triste capitolo dei condoni edilizi<sup>73</sup>. Milioni di fabbricati, costruiti al di là di ogni regola specie negli anni del boom edilizio, vennero condonati. E, a dispetto delle successive e periodiche rassicurazioni politiche, non si trattò dell'ultimo condono: nel 1994 – Berlusconi al governo – venne un maxi-condono, poi riaperto negli anni 2003-2004<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> In questi termini la Circolare del Ministero LL.PP. 15 luglio 1962, n. 2611.

<sup>70</sup> M. NIGRO, *L'edilizia economica e popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, Padova, 1984. Un diritto all'«abitazione» vide nell'edilizia popolare Corte cost., 14 luglio 1958, n. 50, in *Giur. cost.*, 1958, 586: «l'edilizia popolare [...] va intesa e così comunemente si intende, come quel complesso di provvidenze che, sotto varia forma, perseguono il fine di agevolare la soddisfazione di uno dei bisogni fondamentali dell'individuo: quello dell'abitazione, che le vicende economiche e sociali, collegate o provocate dai due conflitti mondiali, hanno reso più acuto, e di tale natura da non consentire, di regola, all'individuo di soddisfarlo coi soli suoi mezzi»; T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1974, 392.

<sup>71</sup> Per approfondimenti e indicazioni bibliografiche R. POGGI, *Legge urbanistica e «legge ponte»*, Firenze, 1968.

<sup>72</sup> A. CLEMENTI – F. PEREGO (a cura di), *La metropoli «spontanea». Il caso di Roma. 1925-1981: sviluppo residenziale di una città dentro e fuori dal piano*, Bari, 1999; E. DEAGLIO, *Patria 1978-2010*, Milano, 2010, racconta dell'invasione di Roma da parte di sindaci siciliani, capeggiati dal sindaco comunista di Vittoria e spalleggiati da Lucio Albertini, responsabile dell'urbanistica del PCI. I sindaci protestavano contro la legge n. 47 del 1985, non perché avesse concesso il condono, ma perché l'aveva fatto in termini giudicati troppo restrittivi!

<sup>73</sup> Così P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2016, 5.

<sup>74</sup> La legge 1 agosto 2003, n. 212, che ha convertito il decreto legge 24 giugno 2003, n. 143, prevede all'art. 5-bis che «le porzioni di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, escluso il demanio marittimo, che alla data di entrata in vigore del presente decreto risultino interessate dallo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 su fondi attigui di proprietà altrui, in forza di licenze o concessioni edilizie o altri titoli legittimanti tali opere, e comunque sia quelle divenute area di pertinenza, sia quelle interne a strumenti urbanistici vigenti, sono alienate a cura della filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente mediante vendita diretta in favore del soggetto legittimato che ne faccia richiesta. L'estensione dell'area di cui si chiede l'alienazione oltre a quella oggetto di sconfinamento per l'esecuzione dei manufatti assentiti potrà comprendere, alle medesime condizioni, una superficie di pertinenza entro e non oltre tre metri dai confini dell'opera». Se si considera che le aree vincolate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio dovrebbe coprire il 47% del territorio nazionale, comprendendo gran parte delle aree demaniali o patrimoniali, incorre in evidente aporia il legislatore, quando aggiunge che «il presente articolo non si applica, comunque, alle aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e successive modificazioni».



Gli abusi edilizi hanno profondamente segnato il territorio, aprendo ferite difficilmente rimarginabili: paesaggi devastati, periferie degradate. Un doppio danno, se si considera che alla ferita inferta al territorio si aggiungono i costi derivanti dall'urbanizzazione, spesso nemmeno coperti dai ricavi dei condoni.

Le oscillazioni tra spinte individualiste e disegni pianificatori consegnano alla nostra generazione un lasciato difficile.

## PARTE TERZA

### 11. *Un lascito di paesaggi urbani deteriorati*

Il Rapporto BES 2015 evidenzia come la crisi economica che stiamo vivendo si traduca in un ridimensionamento della pressione edilizia sul territorio e in una corrispondente rivitalizzazione del settore agricolo. Un fatto da ascrivere principalmente al crollo del settore delle costruzioni, che ha segnato, per la prima volta dal 1970, una battuta d'arresto nella perdita di superficie agricola utilizzata<sup>75</sup>.

Tuttavia, la crisi economica riesce ugualmente a far sopravvivere l'abusivismo edilizio, «le cui dimensioni non hanno riscontro nelle altre economie avanzate e gareggiano, in alcune regioni, con quelle della produzione edilizia legale». Emerge dai dati del 2014 come il contesto economico fortemente recessivo abbia avuto un diverso impatto sull'edilizia legale e su quella illegale. La produzione legale si è ridotta di oltre il 60% dal 2008, mentre quella illegale di meno del 30%<sup>76</sup>. Il fenomeno interessa tutto il territorio nazionale. In modo preoccupante riguarda regioni come il Molise, la Campania, la Calabria e la Sicilia, dove, nel triennio 2012-2014, si stima che il numero di costruzioni abusive oscilli tra il 45 e il 60% rispetto a quelli autorizzati, fino al punto di ridurre nella «sostanziale irrilevanza» la pianificazione urbanistica.

E' la risposta ad una domanda vacillante, che produce, però, «un deterioramento dei paesaggi urbani», associato «soprattutto nel Mezzogiorno, all'inconsistenza delle politiche di recupero e riqualificazione dei centri storici»<sup>77</sup>.

Giustamente il Rapporto BES mette in rilievo l'incidenza della crisi economica sulla produzione edilizia, ma sottotraccia lascia intravedere la drammatica caduta di consapevolezza, culturale e politica, di come lo spazio urbano sia snodo fondamentale di aggregazione comunitaria, identità collettiva e riconoscibilità sociale<sup>78</sup>. Qualche anno fa Giuseppe Roma, già Direttore del Censis, propose la costituzione di un Ministero per le Città, che, senza sottrarre competenze ai Comuni, diventasse punto di raccordo per le politiche nazionali per i centri urbani e le infrastrutture<sup>79</sup>, a riprova di come il futuro del Paese, nell'opinione più avvertita, venga legato allo sviluppo delle città. Una direzione, questa, che nell'urbanistica trova terreno di dialogo fecondo tra politica, economia e società.

### 12. *L'esigenza di un'analisi empirica del tessuto urbano*

---

<sup>75</sup> In questi termini ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Rapporto BES 2015, 212 ss..

<sup>76</sup> Nel 2014 il numero delle costruzioni abusive è salito, rispetto all'anno precedente, da 15,2 a 17,6 ogni cento autorizzate: ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., 217. Un sommerso incentivato dalla crisi, che si qualifica «come forma pure e semplice di evasione fiscale, sgombrando il campo da qualsiasi alibi sociologico (il cosiddetto "abusivismo di necessità")».

<sup>77</sup> ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., 212-221; anche LEGAMBIENTE, *Rapporto ecomafia 2016. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Milano, 2016, in cui si evidenzia la pressione dell'abusivismo nonostante la crisi generale del settore edilizio. «[...] se nel 2007 l'abusivismo edilizio pesava per circa l'8% sul totale costruito, nel 2015 la percentuale è pressoché raddoppiata e destinata in prospettiva a crescere anche negli anni a seguire». Si calcola che «2015 sarebbero stati costruiti altri 18.000 immobili completamente fuori legge».

<sup>78</sup> Forte, al riguardo, l'esortazione di FRANCESCO, *Laudato Si'*, cit., 127: «E' necessario curare gli spazi pubblici, i quadri prospettici e i punti di riferimento urbani che accrescono il nostro senso di appartenenza, il nostro "sentirci a casa" all'interno della città che ci contiene e ci unisce».

<sup>79</sup> In Francia opera un *Ministre de la Ville* e in Germania lo *Stadentwicklung*. In Italia il Ministero delle Aree urbane del 1987 era senza portafoglio, ed è stato chiuso nel 1993 per mancanza di fondi. Più diffusamente M. PETRANZAN, *Reti di città: politiche abitative e governo delle città*, in *Italiadecide, Rapporto 2010. L'Italia che c'è: le reti territoriali per l'unità e per la crescita*, Bologna, 2011, 439, che vede nel Ministero per le Città la sede di coordinamento nazionale di politiche di sviluppo delle aree urbane.

Il processo di riarticolazione del territorio non può essere «calato dall'alto», ma deve muovere da un'analisi attenta degli spazi urbani, delle loro specificità demografiche, sociali, culturali, economiche. In una parola, dalla «domanda» che essi esprimono. E' su questa domanda che può essere innescato un processo di sviluppo socio-economico realistico. E' questo l'approccio che deve indirizzare una politica «per» le periferie. Altro è una periferia a forte componente di popolazione giovanile, altro una periferia dove a dominare è la componente anziana della popolazione.

E' evidente che, attraverso i «luoghi», le due componenti della popolazione esprimono disagi diversi, che le politiche territoriali debbono cogliere e assorbire in maniera diversa. Mettere in moto processi di valorizzazione di potenzialità e di innovazione economiche (scuole, reti tecnologiche, spazi collettivi e urbani organizzati, start-up, micro-imprenditorialità, attività artigianali, centri di consulenza e di qualificazione professionale, ecc.) è quanto può assorbire il disagio giovanile. Diverse le politiche per rispondere alla domanda che viene dalla popolazione anziana (una componente, quest'ultima, che chiede assistenza sociale, servizi, centri di aggregazione sociale e di animazione culturale, ecc.)<sup>80</sup>.

Lo spazio pubblico è dimensione *concreta*. Va indagata dal basso con strumenti empirici, gli unici capaci di individuare il pluralismo territoriale, di dargli visibilità, di riempierne i molti *vuoti*.

Interventi di questo tipo non puntano a dare nuova forma al territorio – in alcuni casi necessaria, ma, come vedremo, non sufficiente –, ma a scovare e stimolare le energie che vi sono nascoste: a «cercare e saper riconoscere chi e che cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio»<sup>81</sup>. Appunto: dargli *spazio*.

### 13. Piano regolatore come strumento di conoscenza del territorio

Per indagare lo spazio pubblico è necessario allargare e potenziare gli strumenti partecipativi per farne canali strutturati di incontro, di ascolto e di dialogo sociali.

Le regole di partecipazione, che troviamo generalmente nella legislazione urbanistica, non sono sufficienti. E' ragionevolmente pensabile che il cittadino medio del Corviale o dello Zen presenti osservazioni al piano regolatore comunale<sup>82</sup>? E' più facile pensare che siano gli interessi più attrezzati e più consolidati a fare pressione.

Al di là della questione, variamente dibattuta, se il diritto di presentare osservazioni si traduca in mero apporto collaborativo e non in vero e proprio rimedio giuridico a tutela di interessi individuali cui l'amministrazione debba rispondere in maniera motivata<sup>83</sup>, il problema è che, nell'ambito della pianificazione urbanistica, la partecipazione va organizzata come processo *autonomo* da affidare ad una struttura *autonoma*, guidata, nell'ambito degli Uffici di piano, da un team di esperti in progettazione, variamente composto (urbanisti, sociologi, economisti, giuristi, ecc.), cui affidare il compito specifico di intercettare e studiare le domande provenienti dal territorio attraverso indagini empiriche. Intervenire sul territorio è compito complesso e difficile: non si risolve solo nel dargli forma fisica e qualità estetica, pur necessarie, ma deve anche innescare un processo socio-economico virtuoso, che, facendo leva sui punti di forza, individui e aggredisca le criticità.

---

<sup>80</sup> Cfr. R. PIANO, *Antico è bello. Il recupero della città*, Bari, 1980: porsi all'«ascolto» del territorio è il presupposto fondamentale di ogni attività di trasformazione urbana.

<sup>81</sup> I. CALVINO, *Le città invisibili*, cit., 160; molto profonda l'analisi di FRANCESCO, *Laudato Si'*, cit., 127, che, dopo aver sottolineato l'interrelazione tra gli spazi urbani e il comportamento umano, indica un percorso per chi progetta «edifici, quartieri, spazi pubblici e città: quello di avvalersi del contributo di diverse discipline che «permettano di comprendere i processi, il simbolismo e i comportamenti delle persone». Per questo «non basta la ricerca della bellezza nel progetto, perché ha ancora più valore servire un altro tipo di bellezza: la qualità della vita delle persone, la loro armonia con l'ambiente, l'incontro e l'aiuto reciproco». La pianificazione urbanistica non può non partire dal basso. Aggiunge il Papa: «Anche per questo è tanto importante che il punto di vista degli abitanti del luogo contribuisca sempre all'analisi della pianificazione urbanistica».

<sup>82</sup> La circolare del Ministero dei lavori pubblici 7 luglio 1954, n. 2485 riconosce la legittimazione a presentare osservazioni anche ai privati «ai fini di un apporto collaborativo dei cittadini al perfezionamento del piano». L'art. 9 della l. n. 1150 del 1942 e succ. mod. e integr. legittimava solo le associazioni sindacali e le istituzioni pubbliche.

<sup>83</sup> La questione non può essere affrontata in questa sede. Si rinvia a Corte cost., 20 marzo 1978, n. 23, in *Foro amm.*, 1978, I, 2453; Cons. St., Sez. IV, 30 giugno 2004, n. 4804, in *Foro amm.*, CdS, 2004, 1723; Cons. St., Sez. IV, 31 maggio 2012, n. 3262, *ivi*, 2012, 1200.

Esito, questo, difficilmente raggiungibile dall'“alto” di una regia pianificatoria che affidi la “legittimazione” delle scelte urbanistiche, già prefigurate, alle procedure di comunicazione formale, senza che il territorio venga indagato alla base attraverso ben strutturati canali di “dialogo sociale diffuso”<sup>84</sup>.

Le scelte pianificatorie (prescrittive) seguono al momento conoscitivo. Alcune di esse non possono non tenere conto di (ed essere influenzate da) limiti derivanti da determinate caratteristiche morfologiche del territorio, altre possono, invece, guidare l'attività di trasformazione del territorio e migliorarne la fruibilità pubblica, proprio muovendo dai dati conoscitivi e dalle informazioni raccolti.

Sembra avviarsi in questo senso la legislazione urbanistica regionale di punta. Ci riferiamo, in particolare, alla legge 11 marzo 2005, n. 12 della Regione Lombardia, una delle più innovative. Nel Piano di governo del territorio<sup>85</sup> il legislatore lombardo inserisce il c.d. «piano dei servizi», il quale determina addirittura il numero degli utenti dei servizi all'interno del territorio (*city users*) e li distingue in diverse coorti: a) la «popolazione stabilmente residente» nel comune che utilizza le diverse tipologie di servizi in base alla distribuzione territoriale; b) la «popolazione da insediare» secondo le previsioni del documento di piano, articolata per tipologia di servizi anche in base alla distribuzione territoriale; c) la «popolazione gravitante nel territorio», stimata in base agli occupati nel comune, agli studenti, agli utenti dei servizi di rilievo sovracomunale, oltre che ai flussi turistici.

#### 14. Le sfide dei progetti di sviluppo urbano

Diversi osservatori portano a ritenere che i grandi progetti di sviluppo urbano puntino oggi alla riqualificazione<sup>86</sup>. Si affaccia, sia pur faticosamente, la consapevolezza che il paradigma dell'espansione edilizia debba essere ormai quello della c.d. «crescita stazionaria». In altri termini, uno «sviluppo senza crescita»<sup>87</sup>.

Per lungo tempo la crescita illimitata ha prodotto un enorme consumo di suolo, sottraendolo alla sua funzione, quella cioè di alimentare i cicli produttivi. Gettato nel tritacarne dei processi e degli scambi di mercato, il suolo è stato trattato alla stessa stregua dei beni di consumo, e non vissuto come risorsa scarsa e bene comune<sup>88</sup>.

La nuova frontiera è quella della rigenerazione, del recupero e della riqualificazione di aree dismesse. Vi sono vuoti da riempire. Il nostro Paese ha una serie di aree dismesse: aree liberate dalle Ferrovie dello Stato, caserme non più utilizzate, zone industriali, come l'area ex Falk a Sesto San Giovanni o il quartiere San Giovanni di Napoli, fino agli anni '80 a fortissima densità operaia e “desertificato” dal processo di deindustrializzazione<sup>89</sup>, o, ancora, l'area di Bagnoli a Napoli, ecc.<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> D'altronde, la dottrina autorevolmente sostiene che il governo del territorio presuppone la conoscenza del territorio, che si raggiunge attraverso un processo di raccolta e di elaborazione di dati ed informazioni: F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 8-9. In questo senso, il piano è «un importante strumento conoscitivo per quanti sono chiamati ad operare sul territorio».

<sup>85</sup> Il Piano di governo del territorio si scompone nel documento di piano, nel piano dei servizi, nel piano delle regole.

<sup>86</sup> P. PONTRANDOLFI, *Strumenti della programmazione complessa e negoziata. Sperimentazioni progettuali per lo sviluppo e la riqualificazione della città e del territorio*, Melfi, 2012; P. GALLUZZI – P. VITILLO, *Rigenerare le città*, Santarcangelo di Romagna, 2008; V. LINGUA, *Riqualificazione urbana alla prova. Forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all'area vasta*, Firenze, 2007;

<sup>87</sup> S. LATOUCHE, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, 2008; P. CACCIARI, *Pensare la decrescita. Sostenibilità ed equità*, Napoli, 2006; H.E. DALY, *Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2001.

<sup>88</sup> Sul consumo di suolo si v. G. F. CARTEI – L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; C. GARDI – N. DALL'OLIO – S. SALATA, *L'insostenibile consumo di suolo*, Monfalcone, 2013.

<sup>89</sup> S. BRANDOLINI, *Grandi idee e clamorose incompiute. Il nodo del porto, l'incognita di Bagnoli*, in *Corriere della Sera*, *Agenda Italia*, 28 novembre 2016, racconta come nel «quartiere fieramente operaio» di San Giovanni «fino agli anni 80 circa 100 mila lavoratori si recavano in fabbrica come la Cirio, le Vetriere Ricciardi, Pietrarsa, Massa Lombarda, Manifatture Cotoniere meridionali, Mobil Oil, Q8, Corradini. E proprio nell'ex stabilimento conserviero sorge, da settembre scorso, il nuovo complesso universitario della Federico II. [...] E' qui che, dopo lunghe trattative e sopralluoghi, la Apple ha trovato casa: dal 6 ottobre sono partiti i corsi dell'Academy Apple, la prima in Europa. Un fiore, per ora, nel deserto». Oggi nel triangolo tra San Giovanni, Barra e la porta orientale di Napoli la disoccupazione supera il 40%.

La sfida, insomma, non è la conquista del territorio, ma il costruire *in-between*, «tra» e «nelle» cose.

Riqualificazione è mantenimento dell'esistente<sup>91</sup>: obiettivo non facile, se consideriamo che il nostro tessuto industriale è fatto in larga parte da piccole e medie imprese e che i costi della riqualificazione possono essere in molti casi superiori rispetto a quelli derivanti dalla nuova edificazione.

Mantenimento dell'esistente e, insieme, innovazione (si pensi, per esempio, ai progetti diretti a tradurre la sostenibilità ambientale in edifici *energy saving*). Riqualificazione è, insomma, processo creativo, alla base di ogni innovazione. E non vi è nessuna innovazione che possa prescindere dal territorio. Molti, al riguardo, potrebbe essere i riferimenti: dal triangolo industriale ai distretti, dal cablaggio della città all'energia pulita, ecc..

Certo, là dove la crescita illegale degli insediamenti ha creato lacerazioni del tessuto urbano tali da non poter essere ricucite, occorre intervenire drasticamente, foss'anche demolendo ed eventualmente ricostruendo<sup>92</sup>, purché ogni azione di recupero, di riqualificazione, di trasformazione e di crescita urbana avvenga in maniera non frammentaria o episodica, ma all'interno di una cornice di medio-lungo periodo che indichi una *visione* dello sviluppo della città, fondata sulla valorizzazione del "bene territorio" e del suo concreto patrimonio relazionale<sup>93</sup>. E' probabilmente la mancanza di questa visione che, in parte, spiega i fallimenti di progetti come il Corviale e Tor Bella Monaca di Roma o lo Zen di Palermo<sup>94</sup>.

Miope, e destinata a creare altre sacche di disagio e di degrado, è la politica orientata alla costruzione del "singolo edificio", a scapito di progetti strutturali che, alzando lo sguardo più in alto, puntino piuttosto ritessere le trame del tessuto urbano perché possano esprimere sempre nuove capacità narrative<sup>95</sup>; miope è pure la politica che, per rispondere al bisogno abitativo, realizzi nuovi insediamenti senza progettare intorno un *paesaggio*, che è fatto di luoghi aggreganti (spazi pubblici, piazze, parchi, parcheggi ecc.)<sup>96</sup>; e, soprattutto, miope è la politica che lasci alle buone pratiche di questo o quell'amministratore locale le strategie di sviluppo urbano senza che a monte si disegni un quadro unitario di strumenti di "economia urbana".

---

<sup>90</sup> Caserme che possono essere riutilizzate, evitando così inutili, e molto elevati, costi di manutenzione.

<sup>91</sup> Spiega la progettista Laura Ammaturo a E. RODDOLO, *Cambiare pelle ai palazzi. Fuori e dentro*, in *Corriere della Sera*, 15 ottobre 2016, che, nei limiti del possibile e quando non siano necessari interventi strutturali di rinforzo, «per ristrutturare bisogna fare un passo indietro [...]. Bisogna rispettare l'immobile esistente». Aggiunge l'ing. Paolo Rigone del Politecnico di Milano: «La tendenza oggi è ripensare gli immobili "strappando" via la "pelle" di rivestimento di un edificio fino a lasciare solo l'ossatura per poi rivestirla a nuovo: il cosiddetto *recladding*». In questo modo, «non si spreca la capacità funzionale degli edifici di partenza e assieme si va incontro alla necessità urbanistica di mantenere la città con la loro caratteristica storica».

<sup>92</sup> Anche se – osserva Vezio De Lucia, riferendosi al progetto di demolizione delle Vele di Scambia nell'intervista a F. ERBANI, *Ma non basta il tritolo a cancellare i ghetti*, in *il Venerdì di Repubblica*, 21 ottobre 2016, «la demolizione è una sconfitta dello Stato che non è capace di governare strutture tanto impegnative». Secondo l'urbanista napoletano, la decisione di abbattere quegli edifici è come «organizzare una festa per santificare il tritolo. [...] avevamo perso tutti, che cosa c'era da festeggiare?».

<sup>93</sup> Un patrimonio che è fatto di risorse umane, sociali, economiche, fisiche, ambientali, immateriali.

<sup>94</sup> F. FAVA, *Lo Zen di Palermo. Antropologia dell'esclusione*, Milano, 2008; A. SCAGLIONE, *Tor Bella Monaca: una risorsa per la periferia di Roma. Scelte sostenibili e fattibilità economica del progetto di riqualificazione urbana*, Roma, 2006; A. SCIASCIA, *Tra le modernità dell'architettura. La questione del quartiere Zen 2 di Palermo*, Palermo, 2003; P.O. ROSSI, *Roma. Guida all'architettura moderna. 1909-2000*, Roma, 2000, 321. In parte, il fallimento di quei progetti si spiega con l'incapacità di governare strutture impegnative. E' quanto sostiene Vezio De Lucia, riferendosi al progetto di demolizione delle Vele di Scambia nell'intervista a F. ERBANI, *Ma non basta il tritolo a cancellare i ghetti*, in *il Venerdì di Repubblica*, 21 ottobre 2016: la sconfitta è «delle amministrazioni pubbliche che hanno avuto in carico la gestione di quegli insediamenti». Fallimentare il modo di assegnare gli appartamenti, senza dire delle «occupazioni abusive e assolutamente tollerate [...]». Inoltre è mancata la manutenzione. Questi edifici per la loro complessità necessitavano di cura. Ma nelle Vele, per esempio, gli ascensori non hanno mai funzionato. E ancora: tanti di questi quartieri non sono quartieri, i servizi sono insufficienti, i collegamenti con il centro città scarsissimi». Progetti nati male: secondo De Lucia, «il progetto di De Salvo è stato stravolto già in fase di costruzione. Si usarono materiali scadenti. Pareti dove, per evitare la condensa, si aprirono dei buchi e così lì dentro d'inverno si gela». Insomma, il Corviale, lo Zen, le Vele: «si è scaricata in questi quartieri – come sostiene De Lucia – la disperazione sociale».

<sup>95</sup> Si tenga conto che nel 2014 la popolazione mondiale urbanizzata ha superato, per la prima volta nella storia dell'uomo, la popolazione che vive fuori dai centri urbani.

<sup>96</sup> Si ripeterebbe l'esperienza dei quartieri-alveri o ai quartieri-dormitorio.

## 15. Programmi complessi a fronte di risorse scarse

Si tratta di costruire un contesto normativo favorevole agli investimenti pubblici per farne moltiplicatori di sviluppo<sup>97</sup>. Obiettivo perseguibile tenendo insieme, sinergicamente, amministrazioni pubbliche, imprese di costruzioni, soggetti finanziari, aziende produttrici, professionisti; creando le condizioni di una regia pubblico-privata e, quindi, di inediti intrecci tra pianificazione pubblica e progetti privati, nella consapevolezza che spetta alle politiche pubbliche la costruzione dei percorsi procedurali; promuovendo politiche mirate che, preso atto delle difficoltà socio-economiche di alcune fasce della popolazione, favoriscano innanzitutto l'accessibilità alla casa a fronte della speculazione più aggressiva, l'efficienza energetica a basso costo di gestione, l'efficienza dei sistemi di trasporto e di collegamento infrastrutturale all'interno del tessuto urbano, la qualità dei servizi pubblici; ripartendo equamente tra pubblico e privato i plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbanistiche<sup>98</sup>.

Un contesto normativo favorevole può fare degli interventi edilizi urbanistici veri e propri progetti industriali, da condurre su scala ridotta attraverso micro-cantieri<sup>99</sup>: l'obiettivo è «rammendare» il tessuto urbano. In questa direzione giocano un ruolo fondamentale incentivi, fiscali e finanziari, tali da rendere conveniente, in maniera quanto più ampia possibile, agli operatori immobiliari e alle banche la sfida dello sviluppo urbano: Unicredit ha avuto un ruolo di primo piano nella realizzazione del nuovo quartiere di Porta Nuova a Milano, dove ha piantato il suo grattacielo-simbolo. Lo stesso ruolo hanno avuto le compagnie assicurative Generali e Allianz nella costruzione di Citylife a Milano, il nuovo quartiere che occupa l'area dell'ex Fiera di Milano.

Programmi complessi, come ognuno vede, che, a fronte della domanda crescente, incontrano il limite della scarsità delle risorse: di suolo, di acqua. Non solo. Ma in un contesto di grandi cambiamenti climatici, la dipendenza energetica delle nostre città ne fa sistemi in condizioni di squilibrio. Come un organismo vivente, le città bruciano energia per mantenere i propri livelli di benessere. Quella stessa energia presenta un rovescio fatto di emissioni inquinanti, rifiuti, calore. Soprattutto nel medio-lungo periodo, i benefici che il consumo dell'energia può produrre in termini di sviluppo e benessere, finiranno per dissipare il patrimonio naturale, minacciando la qualità dell'ambiente che è quanto dire qualità della vita<sup>100</sup>.

In mondo sempre più urbanizzato, le dinamiche demografiche influenzano in modo decisivo le attività di pianificazione, progettazione, riqualificazione e trasformazione delle città e del territorio.

## 16. Quale visione di sviluppo della città?

---

<sup>97</sup> Cfr. su questi aspetti F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione. Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale*, Napoli, 2011; ID., *Il processo di cambiamento continuo nelle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo locale. Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo locale*, Soveria Mannelli, 2010.

<sup>98</sup> Su quest'ultimo aspetto v. R. CAMAGNI, *Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?*, in A. ARCIDIACONO – L. POGLIANI, *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, Milano, 2011, 105 ss., che analizzando gli esiti delle procedure negoziate a Milano e a Monaco di Baviera evidenzia le enormi differenze della distribuzioni dei plusvalori della trasformazione urbanistica. Mentre a Milano solo il 5-7% circa del valore del costruito va alla parte pubblica, a Monaco va il 30% circa. In Italia siamo, insomma, lontani da un'equa ripartizione tra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbanistiche: abbiamo «una ripartizione che premia il privato, la rendita fondiaria, i consumi o una finanza di origine immobiliare a scapito di investimento pubblico sulla città»; anche W. TOCCI, *L'insostenibile asce della rendita urbana*, in *Democrazia e diritto*, 2009, 17 ss.; C. FORTE, *Analisi storica della rendita urbana*, Napoli, 1970.

<sup>99</sup> Di notevole interesse, al riguardo, è il contributo di F. MANGANARO, *Il porto da bene demaniale ad azienda*, in *Il diritto dell'economia*, 2008, 257 ss..

<sup>100</sup> Per approfondimenti R. LOMONACO, *Sviluppo sostenibile e difesa dei diritti umani*, Roma, 2004; P. GRECO, *Lo sviluppo insostenibile: dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, 2003; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, 2003; B. POZZO (a cura di), *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione. La prima attuazione europea dei meccanismi prevista dal Protocollo di Kyoto*, Milano, 2003; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002; G. PANELLA, *Economia e politiche dell'ambiente*, Roma, 2002; G. MORIANI, *Manuale di ecocompatibilità*, Venezia, 2001; B. DE MARCHI, *Il rischio ambientale*, Bologna, 2001; M. A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario temperamento*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, 1, 3; E. RONCHI, *Uno sviluppo capace di futuro: le nuove politiche ambientali*, Bologna, 2000; F. ZEVIANI PALLOTTA, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello stato policentrico*, in *Foro amm.*, 1998, 2235.

Il processo di espansione urbana ha creato, nel corso del tempo, fenomeni di densificazione delle periferie di tale intensità da rendere invivibile l'ambiente urbano, specie nelle grandi città; ancor più là dove la crescita insediativa è stata guidata, come abbiamo visto, da logiche speculative, quando non da vere e proprie pratiche illegali, di volta in volta battezzate, fin troppo benevolmente, come «abusivismo di necessità».

Le periferie «strappate» dalla città vanno ricucite al tessuto urbano<sup>101</sup>. Nelle periferie si addensa la gran parte della popolazione urbana: un brulicare di umanità che spesso, come dice Italo Calvino, è un «inferno»<sup>102</sup>.

E, però, la periferia è *parte* della «città diffusa».

E' da questa consapevolezza - culturale, prima ancora che politica -, che occorre muovere per restituire dignità alle periferie. Perché dignità delle periferie è dignità di chi le abita.

La sfida è quella di costruire uno sviluppo *integrale* della città.

Quali percorsi?

Città *policentriche*: è una possibile via. E' la visione di una città nella quale tutte le sue componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarietà, non di gerarchia<sup>103</sup>.

La costruzione della città policentrica impone un processo di riorganizzazione dello spazio urbano, che va condotto tanto nelle aree metropolitane quanto nei piccoli e medi comuni. Una direzione può essere quella indicata dallo *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, approvato dalla U.E. nel 1999<sup>104</sup>. Il documento vede nello sviluppo «equilibrato» e «sostenibile» del territorio uno dei presupposti fondamentali della coesione economica e sociale, e nel «sistema urbano policentrico» individua il punto di sintesi e di equilibrio tra popolazione, attività economico-sociali, attrezzature e servizi. Alla struttura urbana *monocentrica e polarizzata*, caratterizzata da un centro dominante che racchiude il cuore pulsante della città (edifici pubblici, centri di elaborazione culturale, università ecc.) va sostituita una struttura *reticolare* caratterizzata da «centri differenti», su cui distribuire le funzioni, in modo da favorire la *plurifunzionalità* di tutto il territorio. Lo si fa insediandovi strutture di attrazione, attività innovative, salvo il limite del vincolo geografico che inevitabilmente incontrano le politiche di riequilibrio territoriale (è il caso, per fare un esempio, dell'impresa la cui competitività sia legata a particolari fattori di contesto).

Su questo terreno giocano, chiaramente, un ruolo fondamentale la mobilità (sostenibile e, diremmo pure: dignitosa<sup>105</sup>), le infrastrutture dei trasporti delle telecomunicazioni, necessarie per consentire la

---

<sup>101</sup> Renzo Piano fa dell'opera di «rammendo delle periferie» la sua missione di senatore a vita.

<sup>102</sup> I. CALVINO, *Le città invisibili*, cit., 160.

<sup>103</sup> Si parla di «territorio millefoglie», per significare come la decostruzione dello spazio urbano renda recessivi tanto l'elemento unitario quanto la mera relazione tra le parti, facendo invece venire in rilievo le molteplici combinazioni possibili delle funzioni territoriali: A. CLEMENTI (a cura di), *L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020. Principi, scenari, obiettivi. Rapporto intermedio della Società Italiana degli Urbanisti per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, Roma, 2006.

<sup>104</sup> Vedilo in [www.inu.it](http://www.inu.it). Lo *Schema di sviluppo spaziale europeo* individua nelle politiche di sviluppo territoriale gli strumenti per «garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'Unione in armonia con gli obiettivi fondamentali della politica comunitaria, ovvero la coesione economica e sociale, la competitività economica basata sulla conoscenza e conforme ai principi dello sviluppo sostenibile, la conservazione delle diversità delle risorse naturali e culturali». Va detto che tre sono le scale di riferimento delle politiche territoriali: la prima si colloca a livello globale ed è diretta a creare le condizioni di competitività strategica ed economica dell'Unione europea; la seconda guarda alle aree regionali europee al fine di sostenere i processi di coesione delle aree periferiche; la terza si riferisce all'organizzazione dello spazio urbano locale. Sull'approccio europeo alle politiche comunitarie per il territorio M. CREMASCHI, *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Torino, 2005.

<sup>105</sup> Evidenzia una realtà drammatica l'inchiesta di G. BUCCINI, *Noi, pendolari dannati*, in *Corriere della Sera*, 28 novembre 2016, che racconta la tratta, «che tutti hanno dimenticato», di tredici fermate e ventotto chilometri del treno urbano Roma-Ostia, su cui ogni giorno si muove un'umanità di centomila lavoratori e studenti in condizioni disperate: «i treni si guastano di botto [...], le corse vengono cancellate a tradimento, girano carrozze vecchie trent'anni, le nuove ne hanno una decina [...], ma sono rare e già rovinate dai teppisti: ci hanno persino portato un maiale, a bordo, la foto ha fatto il giro dei social network».

Di contro, non mancano, ad onor del vero, esempi d'avanguardia di mobilità sostenibile come la sharing mobility: lo racconta il servizio di P. AQUARO, *Se l'auto è condivisa. Verso «innovation hub»*. *Ecco come la sharing economy sta conquistando la mobilità*, *ivi*, 29 novembre 2016.

connessione tra i territori, tra centro e periferie. Il più delle volte il paesaggio urbano è segnato da vie di comunicazione anonime (le c.d. tangenziali o lunghi assi viari), intorno alle quali si snoda la vita di un'umanità senza nome. Pur necessarie, queste vie di comunicazione vanno inserite in un contesto di connessioni territoriali che restituisca *senso* e *vitalità* ai luoghi.

### 17. Quartierizzare i problemi urbani

Un percorso, quello della costruzione di città policentriche, in grado di ricucire il tessuto urbano, dando senso a tutte le sue componenti territoriali attraverso le *funzioni* che sono chiamate ad esprimere e che costituiscono, perciò stesso, fattori di polarizzazione, di aggregazione, di identità.

Le funzioni rappresentano l'elemento di connessione delle comunità stanziato sul territorio urbano<sup>106</sup>, ed intorno ad esse ruota "il sentire comune", che è percezione della città come bene condiviso.

E' innegabile, tuttavia, che gli abitanti delle città, soprattutto di quelle grandi e, ancor più, delle metropoli, vivono la dimensione urbana attraverso la scala ridotta del quartiere, perché è nel quartiere che la persona è concretamente *situata*.

Detto questo, la prospettiva di città policentriche non è in contrasto con le politiche intese a *quartierizzare* – si passi l'espressione – i problemi urbani. Al di là degli aspetti politico-amministrativi, il quartiere è la cornice all'interno della quale possono sperimentarsi nel modo più adeguato scelte organizzative capaci di dare risposte efficaci alle domande provenienti dal territorio; è lo spazio pubblico nel quale è possibile costruire strutture e forme di dialogo sociale; è la dimensione nella quale l'idea della sostenibilità, variamente studiata<sup>107</sup>, può essere concretamente calata, sperimentata, misurata e verificata. Amburgo e Stoccolma rappresentano due recenti esempi di buone pratiche di progettazione di quartieri sostenibili (si tratta rispettivamente dei quartieri di HafenCity e Hammarby), che hanno ricevuto nel 2011 e 2010 il premio Green Capital dalla Commissione europea.

Interessante, per altri versi, è anche l'esperienza delle Case di quartiere di Torino<sup>108</sup>, ospitate in strutture pubbliche abbandonate e recuperate ad una funzione che, al di là di schemi formali o istituzionali, mira a dare spazi di vita sociale, di attività ricreative e di eventi culturali o anche solo di semplice accoglienza, di scambi umani, quelli cioè che fanno la *quotidianità* di un quartiere. Esperienza, questa, di rigenerazione urbana, alla quale a Torino si lavora sin dagli anni '90 e che vede variamente coinvolti privati, associazioni, istituzioni: è così che nascono relazioni, progetti, dinamiche sociali che costituiscono l'ossatura del vivere civile e che danno vitalità al sistema democratico. Bagni pubblici di via Aglié, Barrito, Casa del quartiere di San Salvario, Casa di quartiere Vallette, Casa del Parco, ecc. sono tutte esperienze di rigenerazione urbana che muovono dal basso, si nutrono degli umori che vengono dai singoli luoghi,

---

<sup>106</sup> Le città non sono che un insieme di "comunità minori": R.E. PARK – E. W. BURGESS – R.D. MCKENZIE, *La città*, Milano, 1967, *passim*.

<sup>107</sup> La più nota definizione di sostenibilità è, probabilmente, quella formulata nel 1987 nel c.d. Rapporto Brundland della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo. Lo «sviluppo sostenibile» è definito come «lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni». I bisogni si traducono non solo in esigenze di carattere economico, ma anche in esigenze di carattere sociale, culturale, politico (pensiamo, in particolare, a quelle relative alle abitazioni, ai servizi, ecc.). Il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future comporta la necessità di ridurre il consumo di risorse non rinnovabili mediante la loro sostituzione con risorse riproducibili. L'uso e il consumo delle risorse è una sorta di prestito che chiediamo alle future generazioni: un prestito che dobbiamo restituire. F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, 2005; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente, e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 13; A. BRATTI – E. REALACCI – A. VACCARI, *Gestire i beni comuni. Manuale per lo sviluppo sostenibile locale*, Milano, 2006; M. REES, *Il secolo finale. Perché l'umanità rischia di autodistruggersi nei prossimi cento anni*, Milano, 2004; A. ANGELINI (a cura di), *Metropoli, sostenibilità e governo dell'ambiente*, Roma, 2004; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002; H.E. DALY, *Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile*, cit., 2001; E. RONCHI, *Uno sviluppo capace di futuro: le nuove politiche ambientali*, Bologna, 2000.

Detto questo, il terreno urbano è il terreno privilegiato sul quale va dimensionata l'idea della sostenibilità. Un concetto, questo, irriducibile al solo aspetto fisico, materiale, ambientale della città, poiché è il risultato di un complesso equilibrio complesso, di un continuo processo di integrazione tra i vari elementi di cui la città si compone: quello fisico (le strutture materiali e ambientali), quello socio-economico, quello civile, quello culturale. Elementi, tutti, che insieme fanno l'identità di una città.

<sup>108</sup> Per un'idea v. [www.casedelquartieretorino.org](http://www.casedelquartieretorino.org).

raccolgono le domande del territorio, non selezionano, parlano a tutti (bambini, giovani, anziani, famiglie), mettono insieme diversità di linguaggi, in gran parte si autofinanziano, si autodeterminano attraverso strutture organizzative “leggere”.

## PARTE QUARTA

### 18. Governance territoriale per la creazione di capitale sociale

L'insieme degli obiettivi indicati richiede modelli di *governance* urbana e territoriale che diano forma all'organizzazione di una diversa azione pubblica<sup>109</sup>.

Occorre ridefinire il ruolo del soggetto pubblico: i momenti di governo del territorio non si esauriscono nell'aspetto decisionale e regolativo, poiché presuppongono un'autonoma azione di *accompagnamento* dell'interazione tra i diversi attori socio-economici, diretta alla *costruzione di relazioni* e di meccanismi di *apprendimento collettivo*, decisivi per la creazione del capitale sociale che ogni luogo potenzialmente esprime<sup>110</sup>.

Pur in un contesto in cui la spinta tecnologica è tale da consentire la costruzione di *beni relazionali* attraverso scambi comunicativi che non comportano la prossimità fisica tra i soggetti, il capitale sociale è bene pubblico che necessariamente presuppone (e prende forma in) un territorio, dove si localizza e si stratifica<sup>111</sup>. E' memoria, elaborazione, proiezione verso il futuro. Fa della città l'espressione massima della sintesi tra locale e globale.

Quella di capitale sociale è una nozione che coglie un insieme di fenomeni irriducibili a dinamiche strettamente economiche e mercantili o a grandezze misurabili in termini meramente quantitativi. Indica risorse come, ad esempio, la fiducia, la fede, l'amore, le norme, codificate e non codificate, le reti sociali, i corpi intermedi, il senso di identificazione nella comunità e di appartenenza. Risorse tutte in grado di influenzare positivamente le dinamiche economiche e di produrre ricchezza, alla stessa stregua degli strumenti tipici del capitale imprenditoriale (beni strumentali, finanziari, *know-how*). Insieme alle istituzioni e al mercato, il capitale sociale è quel senso civico (*civic-ness*) alla base del sottile equilibrio su cui si regge la comunità.

L'analisi dei meccanismi dello sviluppo economico dà, infatti, grande rilevanza ai beni relazionali di natura sociale, culturale e istituzionale, frutto della circolazione delle informazioni, dell'interazione e del coordinamento tra i soggetti e le organizzazioni che esprimono intenzioni progettuali, interessi, preferenze e che così influenzano l'azione economica<sup>112</sup>.

L'azione diretta alla costruzione del capitale sociale porta il soggetto pubblico ad entrare in una relazione viva con il territorio, dinamica, di mutuo condizionamento, che perciò stesso induce

---

<sup>109</sup> Cfr. B. BALDI – G. CAPANO – R. LIZZI – D. NATALI, “Government” e “governance” per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, 2009, 299 ss..

<sup>110</sup> In questo senso v. P. HEALEY, *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*, Londra, 1997, 200; B. JESSOP, *The Regulation Approach, Governance and Post-fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change*, in *Economy and Society*, 24, 3, 307-333; M. BOLOCAN GOLDSTEIN, *La vicenda dei patti territoriali tra centro e periferie*, in *Territorio*, 2000, 59-69; per C. DONOLO, *Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale*, in F. BATTISTELLI, *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, 2002, 98, l'integrazione delle politiche (sociali, economiche, urbanistiche, ambientali, ecc.) si basa sull'idea che «tra materie, tra dimensioni diverse della stessa materia, tra processi sociali a diversi livelli, esistano connessioni».

Il modello di città, prefigurato dalla Carta di Atene, era, invece, quello della città fordista, nel quale i processi venivano guidati dall'alto secondo meccanismi decisionali razionali, funzionalisti, meccanici. Cfr. P. DI BIAGI (a cura di), *La Carta di Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, 1998.

<sup>111</sup> G. MOHAN – J. MOHAN, *Placing Social Capital*, in *Progress in Human Geography*, 2002, 26, 2, 191-210; A. BAGNASCO, *Tracce di comunità*, Bologna, 1999; G. MOHAN – J. MOHAN, *Placing Social Capital*, in *Progress in Human Geography*, 2002, 26, 2, 191-210; R. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New York, 1993.

<sup>112</sup> Sull'economia intesa come sistema di relazioni M. STORPER, *Le economie locali come beni relazionali*, in *Sviluppo locale*, 1997, IV, 5, 5-42; A. AMIN, *Una prospettiva neo-istituzionalistica dello sviluppo locale*, ivi, 1998, V, 8, 75-94.



inevitabilmente a sostituire o affiancare le forme autoritative di intervento con procedure di tipo concertato o negoziale. E' in questi percorsi che possono emergere, in tutta la loro concretezza, gli obiettivi da iscrivere nella *visione* complessiva dello sviluppo del territorio, quella cioè che gli imprime, in definitiva, fisionomia e identità e lo rappresenta all'esterno nei confronti delle altre collettività territoriali<sup>113</sup>.

Si tratta di un processo strategico non coincidente con il momento prescrittivo, che è proprio della elaborazione urbanistica. Per molti versi lo precede e lo affianca dinamicamente, offrendo un orizzonte di riferimento per le decisioni collettive che riguardano lo sviluppo urbano e territoriale. La pianificazione strategica individua gli attori rilevanti della città nei *customers* (clienti e fruitori dei prodotti e dei servizi della città), negli *stock-holders* (proprietari di terreni urbani, fabbricati, infrastrutture), negli *stake-holders* (lavoratori e fornitori di servizi ai quali deriva un vantaggio dal funzionamento della città), nei *policy-makers* (i decisori)<sup>114</sup>. L'interazione tra questi soggetti conduce a risultati progettuali che non si risolvono solo nell'ambientazione fisica necessaria allo sviluppo (infrastrutture, ecc.), ma anche nella produzione di beni immateriali (capitale sociale, vitalità dei corpi intermedi, funzionamento della macchina amministrativa), anch'essa necessaria alla creazione di ricchezza.

### 19. Gli indicatori delle disuguaglianze territoriali

Come abbiamo visto, il capitale sociale produce relazione, scambio, condivisione, coesione. E' così capace di ricomporre la frattura tra individuo e collettività che caratterizza in larga parte la società contemporanea.

L'idea della città multipolare è quella di integrare nei percorsi di creazione del capitale sociale tutte le componenti territoriali, rendendo l'intero territorio urbano espressione viva delle funzioni della città, attivando meccanismi di interazione sociale e economica, integrando gli spazi pubblici ai vari livelli (direzionale, commerciale, artigianale, residenziale, ecc.), eliminando, in definitiva, il *limite* oltre il quale c'è esclusione, *periferia*<sup>115</sup>.

Ripiegata su se stessa, schiacciata in una forzata individualità nella quale nemmeno avverte il fluire della *vita pubblica*, se non dietro gli opachi finestrini di un tram, la persona nella periferia perde di vista la

---

<sup>113</sup> P. LE GALÈS, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue Française de Science Politique*, 1995, 1 ss., in part. 90, definisce la governance urbana e territoriale come la «capacità di integrare e dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, contemporaneamente, come capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare delle strategie più o meno unificate in relazione al mercato, allo Stato, alle altre città e agli altri livelli di governo»; di notevole interesse in questa prospettiva i contributi di A. BARONE, *Urbanistica consensuale*, programmazione negoziata e integrazione comunitaria, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 2, 261 ss.; P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000.

<sup>114</sup> R. CAMAGNI, *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, in U. JANIN RIVOLIN (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, 2000, 165-194. La tendenza dei progetti di sviluppo urbano è quella di muovere «dal basso»: le iniziative che caratterizzano il ventunesimo secolo sono iniziative di «agopuntura urbana», che presuppongono «azioni partecipate, su scala locale», dirette a «innescare una trasformazione dell'ambiente costruito partendo dal coinvolgimento dei cittadini». In questi termini C. RATTI, *I cittadini partecipano al progetto del futuro*, in *Corriere della Sera*, cit..

<sup>115</sup> A. PETRILLO, *Peripherien: pensare diversamente la periferia*, cit., 2013. Renzo Piano racconta a F. RAMPINI, *L'astronave nel ventre di Parigi*, in *la Repubblica*, cit., la sua nuova sfida: quella di restituire un ruolo alle periferie. «Ho due grandi cantieri aperti. Uno a Porte de Clichy, ai confini con la "banlieue" settentrionale, dove sto finendo il grande Tribunale di Parigi, destinato ad accogliere duemila magistrati e più di diecimila persone al giorno». Nella storica sede del «centro [...] resterà solo la Cassazione». Nella periferia sud di Parigi, invece, «sto costruendo la nuova sede dell'École Normale Supérieure, dove si trasferiranno 4.000 fra docenti e ricercatori, soprattutto di fisica e chimica. Sono due progetti che puntano decisamente a fecondare le periferie». Fecondare le periferie: la via è quella di distribuirvi *funzioni*, polarità positive, nuove centralità. Renzo Piano ha quasi sempre lavorato su progetti pubblici: università, biblioteche, sale per concerti, centri civici, luoghi per la cultura. «Quasi tutti luoghi di incontro affinché la gente stia assieme, partecipi e condivida gli stessi valori di civiltà». E ancora nuove progetti per vitalizzare le periferie: «con i nuovi edifici della Columbia University ad Harlem, New York, un centro civico che stiamo progettando nella periferia Nord-Est di Bombay, l'ospedale pediatrico per Emergency in Uganda, un museo a Mosca in una centrale elettrica dismessa».

città intera, l'orizzonte delle relazioni, degli scambi, dei flussi che la muovono. Viene così mutilata dei suoi diritti di cittadinanza, che vanno ben al di là delle declamazioni e dei riconoscimenti formali. Nelle periferie la frattura tra individuo e collettività è ancor più profonda e drammatica.

La disuguaglianza, un tema che finalmente si riaffaccia nel dibattito pubblico, non è solo economica, ma si presenta sotto molteplici forme che incidono sul benessere e sulla qualità della vita dei cittadini<sup>116</sup>.

Occorre andare oltre l'indicatore del PIL per aggredire tutte le forme di disuguaglianza.

Una di queste forme è quella territoriale, che, tracciando il *limite* tra centro e periferia, alimenta dinamiche di inclusione/esclusione.

Il Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale, diretta da Stiglitz, Sen e Fitoussi, ha costruito un cospicuo insieme di indicatori, suddivisi in undici livelli di benessere: abitazione, ambiente, cultura, dimensione economica, istruzione, mobilità, occupazione, pari opportunità, partecipazione e relazioni sociali, salute, sicurezza.

Indicatori capaci nel loro insieme di orientare le strategie di *governance* urbana e territoriale, indicando ai decisori orizzonti di riferimento e strumenti di intervento per le politiche che, insieme a quelle di redistribuzione del reddito, sono realmente in grado di innescare dinamiche o opportunità di accesso a condizioni di benessere<sup>117</sup>.

Anche le Nazioni Unite propongono un nuovo tipo di città del XXI secolo basato su un concetto della prosperità a cinque dimensioni: il *City prosperity index*, un indicatore che comprende, oltre alla crescita economica, le infrastrutture, i servizi sociali, la riduzione delle disuguaglianze, compreso il contrasto alla povertà, e lo sviluppo sostenibile.

E' sulla base di questi indicatori che vanno mappate le periferie al fine di individuare, secondo le specificità dei territori, quei percorsi di creazione del capitale sociale intesi, come abbiamo visto, a dare identità alla città in tutte le sue componenti.

## 20. Città-centro e città-periferie

Le disuguaglianze territoriali investono non solo un medesimo spazio urbano, ma caratterizzano anche i rapporti tra le città secondo dinamiche di inclusione/esclusione. Lo sviluppo disegna scenari in cui, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, vi sono città-centrali e città-periferiche: da una parte, città che dominano gli spazi, accentrano dati e informazioni, elaborano strategie, indirizzano i flussi, diffondono valori, modelli, stili di vita, guidano e influenzano i processi collettivi e i comportamenti individuali e, dall'altra, città che subiscono o che, al più, riflettono le dinamiche socio-economiche innescate altrove<sup>118</sup>.

Oltre che struttura fisica, le città sono un campo di *relazioni urbane* tra gli attori economico-sociali. Traiettorie di attività e di prestazioni specifiche, sono tali relazioni a dare alla città un'identità specifica. Ne fanno un marchio.

Ebbene, costruire il capitale sociale di una città significa darle individualità, condizione necessaria per rappresentarla e proiettarla all'esterno con la sua specificità. E' la strada per arrestare la deriva di città-periferie, ridotte a contenitori e a terreni di conquista.

E' il capitale sociale che fa del territorio urbano componente essenziale dei (e non schermo che si limita a subire o riflettere i) processi di innovazione e di cambiamento. Grande o piccola che sia, la città, con la forza della sua individualità, va resa soggetto attivo delle dinamiche sociali ed economiche. Con le relazioni che la muovono, è organismo vivente, ha vita propria, è soggetto che si muove, è motore essa stessa

---

<sup>116</sup> J.E. STIGLITZ – A. SEN – J.P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2010.

<sup>117</sup> FRANCESCO, *Laudato Si'*, cit., 127, parla di autentico sviluppo come miglioramento della qualità della vita. Ma per assicurare ad ogni persona qualità della vita – dice Papa Francesco – occorre «analizzare lo spazio in cui si svolge l'esistenza delle persone». Ed è qui che il Santo Padre sostiene che gli ambienti in cui l'uomo vive influiscono sul suo modo di vedere la vita, di sentire e di agire. Perché è nella «nostra stanza, nella nostra casa, nel nostro luogo di lavoro e nel nostro quartiere [che] facciamo uso dell'ambiente per esprimere la nostra identità». E' su questa premessa che Papa Francesco addebita all'estrema penuria che si vive in alcuni ambienti, «privi di armonia, ampiezza e possibilità d'integrazione», il sorgere di «comportamenti disumani e la manipolazione delle persone da parte di organizzazioni criminali».

<sup>118</sup> Spunti di notevole interesse si traggono da F. ASTONE – M. CALDARERA – F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006.

di sviluppo. Le città competono tra loro per attirare investimenti, per essere scelte come sedi di istituzioni scientifiche, finanziarie, di ricerca, di eventi culturali. Una competizione, questa, che non ha nulla a che vedere con la logica della competizione politica, perché segue le dinamiche della competizione economica<sup>119</sup>.

La strada indicata è ancor più necessaria in un momento in cui vi è chi arriva a ipotizzare un mondo fondato su città-globali, la cui potenza economica supera (e/o prescinde da) quella dagli Stati<sup>120</sup>. Città che pensano e dialogano tra loro, legate come sono da un sistema di connettività materiale, infrastrutturale, informatica. E' più di un'ipotesi se dopo la Brexit il sindaco di Parigi, Anne Hidalgo, e il sindaco di Londra, Sadiq Khan, hanno pubblicato un testo comune nel quale annunciano che le due città lavoreranno insieme. «Stiamo riflettendo, per esempio, di fare in modo – così Hidalgo – che le nostre start-up abbiano una doppia sede legale, sia a Parigi sia a Londra». L'Ottocento è il secolo degli Imperi, il Novecento quello degli Stati nazionali, la nostra, per i due sindaci, è l'epoca delle città-mondo. «Spesso le grandi città globali – afferma il sindaco di Parigi – sono più agili e rapide nell'azione rispetto agli Stati. Certo, abbiamo bisogno degli Stati, abbiamo bisogno dell'Europa, ma anche loro devono contare sulle città-mondo, perché sono spazi molto concreti»<sup>121</sup>.

La globalizzazione minaccia di alimentare le dinamiche di inclusione/esclusione tra le città. Le relazioni urbane sono messe a dura prova davanti alla forte accelerazione della circolazione di persone, beni, capitali, informazioni nello spazio globale<sup>122</sup>. Il capitale sociale rischia di perdere radicamento territoriale: ai luoghi subentrano i flussi, che, facendo perdere rilevanza ai territori, pongono davanti a processi di vera e propria *deteritorializzazione*. E, tuttavia, diversamente può sostenersi che nel tempo della globalizzazione sono proprio le città il terreno in cui si concretizzano e si rendono immediatamente percepibili e visibili i processi economici, sociali e culturali. E' nelle città che prende forma la loro organizzazione<sup>123</sup>. Nelle città è il punto di sintesi, lo spazio di democrazia tra il locale e il globale<sup>124</sup>. Swyngedouw individua nello spazio *glocale* il punto di incontro e di sintesi delle dinamiche che portano a deteritorializzare, da un lato, e riterritorializzare, dall'altro, le relazioni globali<sup>125</sup>. Ma perché questo sia possibile vi è più che mai bisogno di dare, come dicevamo, specificità, individualità, identità alle nostre città, altrimenti condannate alla deriva.

## 21. La città e la rete

Nell'era dell'informatica le città si trovano davanti ad un non facile crinale, chiamate come sono a passare dalle logiche che guidavano la città industriale e manifatturiera, concepita secondo il modello tayloristico di produzione, alle logiche della rete.

Tagliata sul principio dello *zoning*, la città industriale si sviluppava come una catena di montaggio, nella quale l'area urbana veniva disegnata, alla stregua di un complesso aziendale, secondo specifiche destinazioni funzionali<sup>126</sup>.

---

<sup>119</sup> R. CAMAGNI, *Le grandi città italiane e la competizione a scala europea*, in P. COSTA – M. TONIOLO (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Milano, 1992.

<sup>120</sup> P. KHANNA, *Megacities, not Nations, Are the World's Dominant, Enduring Social Structures*, in *Quarts*, 20 aprile 2016; ID., *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*, New York, 2016.

<sup>121</sup> V. l'intervista a Anne Hidalgo a S. MONTEFIORI, *Tra noi e Londra legami più forti*, in *Corriera della Sera*, 29 giugno 2016. Delle *word-city* parlano per la prima volta J. FRIEDMANN – G. WOLFF, *Word city formation: an agenda for research and action*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 1982, 6, 309-344.

<sup>122</sup> N. BRENNER, *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the Europea Union*, in *Urban Studies*, 1999, 36, 3, 441-451.

<sup>123</sup> Cfr. S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2003; ID., *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2008.

<sup>124</sup> Come sostiene S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., 2003, la «democrazia locale» non è solo il prodotto dell'erosione dello Stato-nazione, ma soprattutto del riconfigurarsi del rapporto tra territorio, autorità e diritti nell'era globale digitale.

<sup>125</sup> E. SWYNGEDOUW, *Neither Global nor Local: «Glocalization» and the Politics of Scale*, in K.R. COX, *Spaces of Globalization. Reasserting the power of the local*, Londra, 1997, 137 ss..

<sup>126</sup> La società industriale impone di separare la zona delle industrie dalla zona delle abitazioni, per un'esigenza che è, innanzitutto, igienico-sanitaria. Non a caso è al *Public health act* del 1848 che si fa risalire la moderna disciplina urbanistica. In Italia, la legge sanitaria 22 dicembre 1888, n. 5849 e il relativo r.d. 3 febbraio 1901, n. 41 hanno estremo rilievo dal punto di vista urbanistico. Normativa, questa, seguita dal t.u. delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che all'art. 216 a tutt'oggi impone di tenere le industrie insalubri lontane dall'abitato. L.

La rete sconvolge questo assetto, ridisegna il volto della città. La mette in crisi. Se pensiamo, per esempio, a Torino, alla sua classe operaia, alla sua fabbrica, alla sua struttura tradizionalmente industriale e manifatturiera, ne avremo un'immagine plastica. Tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, la globalizzazione, come una tempesta, si abbatté su questo tessuto, spazzando gloriosi stabilimenti e svuotando immense aree di produzione e di lavoro. La rivoluzione tecnologica e la globalizzazione dei processi produttivi gettarono la città nella tempesta: costretta a navigare nelle nuove acque dell'economia della conoscenza e della rete, Torino dovette misurarsi con il cambiamento, sperimentando forme di gestione delle trasformazioni socio-economiche e dinamiche di pianificazione strategica, che, dopo il Piano regolatore del 1995, portarono, già nel 2001 e poi nel 2006, all'adozione di Piani strategici intesi a coinvolgere nella governance urbana e territoriale privati, imprese, banche, istituzioni per rispondere alle nuove sfide<sup>127</sup>.

La rete ridisegna spazio e tempo. Ne nascono dinamiche che danno vertigine, prima, e poi di sconfinare ebbrezze.

Se spazio e tempo nella città industriale ruotavano secondo i meccanismi ciclici della produzione, scanditi dal lavoro, dal riposo, dalla ricreazione, nella rete le due dimensioni sono annullate. Consente, la rete, di essere *qui* e *altrove* nel *medesimo* tempo.

La rete costituisce un potente moltiplicatore degli effetti dell'idea di città multipolare. E' il concetto stesso di rete che rivoluziona l'impostazione del progetto architettonico e urbanistico. La rete rimanda all'immagine dei rami. Per limitarci a qualche esempio, lo Juventus Stadium non è solo il luogo in cui si disputano gli incontri calcistici, ma anche il "tronco" intorno a cui "si ramifica" il J-Museum, il J-Medical, il Cammino delle stelle, il centro commerciale: è luogo *multifunzionale*, nel quale si sviluppano *relazioni urbane* che danno vitalità al territorio. Polo di aggregazione e di identità.

L'idea della città multipolare è proprio quella di distribuire *polarità positive* sull'intero spazio urbano *della* città e *tra* le città, perché intorno ad esse le periferie possano guarire dall'atrofia, rialzarsi ed elaborare proprie capacità narrative.

Ne nascono nuove geometrie urbane, che consentono inedite *relazioni* nella città e tra le città. Nuovi spazi, che non sono luoghi fisici, ma i luoghi della rete: i flussi.

Nello scorrere dei flussi prende forma una diversa *territorialità*, che moltiplica gli spazi di comunicazione. E' una territorialità senza confini (anche se, invero, non mancano tendenze ad innalzare muri digitali). Una territorialità popolata da soggetti che comunicano, lavorano, producono; da soggetti che non riescono a far sentire la propria voce nel circuito tradizionale della rappresentanza democratica, o, addirittura, ad esprimerla nei regimi autoritari<sup>128</sup>; e, purtroppo, anche da soggetti che riescono a dare più fiato a traffici illeciti o strategie criminali e terroristiche<sup>129</sup>.

## 22. La città e gli immigrati

---

BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, 1964; G. BERTA, *L'Italia delle fabbriche. La parabola dell'industrialismo nel Novecento*, Bologna, 2009.

Una lettura di tipo economico della disciplina urbanistica vede nella città e nel suo territorio una struttura produttiva da pianificare per ottimizzarne la crescita in tutte le sue componenti: E. SILVA, *Elementi di economia urbanistica*, Milano, 1964; A. W. EVANS, *Economia urbana*, Bologna, 1988.

<sup>127</sup> I. BALBO, *Torino oltre la crisi. Una business community tra Otto e Novecento*, Bologna, 2007; R. RUGAFIORI, *La capitale dell'automobile. Imprenditori, cultura e società a Torino*, Venezia, 1999.

<sup>128</sup> Il pensiero corre immediatamente al ruolo dei social network nelle Primavere arabe. Uno spazio, quello dei social network, apertosi a chi rivendicava diritti politici, civili, obiettivi di giustizia sociale. M. DI LIDDO – A. FALCONI – G. IACOVINO – L. LA BELLA, *Il ruolo del Social Network nelle Rivolte Arabe*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 40, settembre 2011, misurano il peso dei social network nella riuscita delle rivoluzioni arabe, muovendo dal presupposto che essi giocano un ruolo determinante nelle comunicazioni della società moderna, «alterando il modo in cui i cittadini si relazionano, conversano e scambiano informazioni, idee e notizie tra di loro».

<sup>129</sup> Inevitabile pensare ai fenomeni di evasione fiscale, di speculazione finanziaria illecita, di traffici di denaro sporco ecc.. Come non pensare alle varie mafie o al terrorismo dell'ISIS, che proprio nella rete trovano un potente terreno di sviluppo.

Gli obiettivi disegnati, quelli cioè intesi a costruire capitale sociale e distribuire nel territorio polarità positive, debbono misurarsi con un fenomeno che, in questi ultimi anni, sta diventando imponente: quello delle migrazioni<sup>130</sup>.

Gli immigrati sono nuovi soggetti che popolano il nostro spazio urbano. Residenti o non residenti, sono attori socio-economici che esprimono domande e bisogni, o soggetti che pongono nuovi problemi di tenuta sociale e di sicurezza. Attori che, comunque, con la loro stessa presenza ridisegnano lo spazio urbano, lo delimitano attraverso le attività che svolgono o i luoghi di aggregazione sociale, culturale, religiosa che occupano. Sono una componente demografica importante delle nostre città, che si innesta nel nostro tessuto civile. La domanda di accesso alla casa può innescare sommovimenti tali da produrre inedite dinamiche urbane e tracciare nuove geografie territoriali. Nuovi confini, nuove circonferenze: in una parola, nuove periferie. E' un rischio, e, verosimilmente, più di un rischio: una tendenza in atto. Irrompe nel mercato immobiliare una domanda povera, cui gli attori economici rispondono con offerte degradate. La "qualità del vicinato" riorienta gli insediamenti abitativi, le attività socio-economiche. Si profilano aree di segregazione urbana: i ghetti.

L'immigrazione, insomma, schiude una difficile frontiera per le politiche di governance urbana e territoriale. La sfida è quella di accompagnare percorsi di integrazione nel tessuto urbano, favorire la mobilità sociale, incentivando politiche pubbliche e, insieme, progettualità provenienti dalla società civile, intesi ad assorbire la segregazione urbana degli immigrati. Costruire capitale sociale nella società dell'immigrazione significa promuovere politiche interculturali per le quali la differenza non sia fattore di arricchimento e di coesione del tessuto cittadino, non di conflitto. E' nelle cose che l'immigrazione si candida a diventare elemento strutturale delle nostre economie<sup>131</sup>.

E però si annida nelle nostre società quella che è stata definita la logica del «richiesti e respinti»<sup>132</sup>; richiesti per essere impiegati in attività per le quali vi è punto o vi è scarsa domanda di lavoro, e respinti dai nostri quartieri, dai nostri luoghi di socialità, dai nostri spazi di vita pubblica. Dai nostri occhi.

Come la rete crea una nuova territorialità, così l'immigrazione scuote il tradizionale concetto di cittadinanza, imponendo inedite relazioni. Un nuovo ordito mette alla prova sedimentazioni e stratificazioni valoriali, culturali, simboliche, identitarie. E crea ora tensione e rigetto, ora apertura e accoglienza, in un terreno ancora magmatico, ma che certo prenderà nuove forme nello spazio urbano, lo spazio cioè concretamente vissuto ed esperito; quello percorso dalle dinamiche socio-economiche, dove i fenomeni si fanno immediatamente percepibili e visibili: lo spazio della società civile, delle associazioni, dei corpi intermedi, della scuola, dell'accesso al welfare.

### 23. Conclusioni

Non facile compito quello del governo delle città in uno scenario in cui rivelano progressivamente la propria inadeguatezza i tradizionali paradigmi di pianificazione territoriale, si esauriscono i modelli di crescita fondati sul meccanismo tayloristico di produzione e sulla zonizzazione, si avverte l'urgenza di arginare l'avanzata della rendita urbana, diventa insostenibile il consumo sconsiderato di risorse economiche e naturali, tra cui il suolo, si delineano nuove traiettorie di sviluppo nella consapevolezza della limitatezza delle risorse e della necessità di arrestare l'*urban sprawling*, dilagano fenomeni di marginalità sociale ed economica, si elevano domande di servizi e di inclusione, prendono nuove forme le dinamiche urbane.

---

<sup>130</sup> M.L. BACCI, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, 2014; F. ASTONE – F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE – F. SAITTA, *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Soveria Mannelli, 2009; G. NUVOLATI, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Bologna, 2002; A. MELUCCI, *Culture in gioco. Differenze per convivere*, Milano, 2000; I. DIAMANTI, *Immigrazione e cittadinanza in Europa. Seconda indagine sugli atteggiamenti dei cittadini in otto paesi europei*, in *Quaderni Fondazione Nord Est*, Collana Osservatori, 3, 2001;

<sup>131</sup> E' sufficiente considerare la crisi demografica che investe molti dei nostri Paesi per rendersene conto: il tasso di natalità è al di sotto di quello di sostituzione. Si pensi anche a come i figli degli immigrati, nati nei nostri territori, avvertano il senso di appartenenza alla nostra comunità: uno spirito civico certamente diverso da quello dei padri li lega alle nostre comunità; più dei padri avvertono il legame con il territorio che li ha visto nascere, che quotidianamente vivono e nel quale costruiscono i progetti per il futuro. Progetti di formazione, di occupazione, di crescita, che li porta ad aspirare alla partecipazione alle scelte della comunità. Per approfondimenti M. LIVI BACCI, *Il pianeta stretto*, Bologna, 2015; ID., *Storia minima della popolazione nel mondo*, Bologna, 2005; M. LIVI BACCI – G. ERRERA, *Intervista sulla demografia. Sviluppo, stato sociale, migrazioni, globalizzazione e politica*, Milano, 2001.

<sup>132</sup> M. AMBROSINI, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia, Come e perché*, Milano, 2010.

Nella città è la crisi. E' qui che diventa immediatamente percepibile, vissuta: non è un caso che la tempesta economico-finanziaria, che, a partire dal 2007-2008, si è abbattuta sulle nostre vite, nasca proprio dallo scoppio della bolla immobiliare, gonfiatasi a dismisura per esaudire il "sogno della casa" anche di chi non poteva permetterselo<sup>133</sup>.

Se nella città è il problema, nella città è anche la soluzione. E' sul terreno urbano che vanno tradotte e concretizzate politiche pubbliche che, intorno all'urbanistica, coniughino tra loro fabbisogno abitativo, tutela ambientale e paesaggistica, cura del territorio, riqualificazione e valorizzazione del costruito, riuso e rigenerazione urbana, sviluppo economico e inclusione sociale.

Occorre mettere mano su quella macchia di indistinto, su quel grumo, su quell'insieme anonimo che è lo *sprawl* urbano, per vitalizzarlo, infondendovi socialità, cultura, civismo, produzione: in una parola, capitale sociale, da distribuire su tutto il territorio urbano attraverso polarità positive<sup>134</sup>. Vanno aperte strade che portino a città attrattive di conoscenza, di innovazione, di investimenti, città cioè in cui la qualità urbana diventi vettore di sviluppo, faccia competitivo il territorio per la sua specificità<sup>135</sup>; e vanno, di contro, arginati, attraverso adeguate politiche fiscali, i percorsi in cui le trasformazioni del territorio incrociano la finanza speculativa per innalzare "città di carta".

Progetti ambiziosi, questi, che impongono di rivedere l'approccio alle politiche urbane. Non si può certo prescindere dalle progettualità locali, che vanno anzi preservate ed implementate, ma, al tempo stesso, va intessuta una strategia unitaria, che, portando ad una visione di insieme, riesca ad inquadrare dall'alto i cento campanili d'Italia.

Le città sono il vero punto di forza dell'intero Paese. Sono una questione nazionale.

Utilizzando il paradigma della marginalità, il legislatore italiano mostra sensibilità al tema delle aree urbane<sup>136</sup>: concepisce forme di intervento che si propongono di dare ai luoghi decoro architettonico-urbanistico e, soprattutto, di affrontare il degrado socio-economico e l'esclusione, facendo della «periferia», come dice efficacemente Mazzamuto, una «clausola generale di legittimazione dell'intervento pubblico»<sup>137</sup>. E' un passo necessario, ma non ancora sufficiente, considerata la complessità dei problemi. Si riaffaccia l'esigenza di una politica urbana di livello nazionale, che, attraverso un'appropriata azione di coordinamento, ponga rimedio alla frammentazione delle troppe competenze coinvolte<sup>138</sup>.

---

<sup>133</sup> Coglie in modo estremamente efficace la cifra del nostro tempo Z. BAUMAN, *Vite che non possiamo permetterci*, Roma-Bari, 2011, 8 ss.. La carta di credito appaga i nostri desideri. Lanciata sul mercato è il modo per togliere «l'attesa dal desiderio». Ma si rivela purtroppo una trappola sottile. «Desideriamo qualcosa, ma non abbiamo ancora guadagnato denaro sufficiente per poterlo pagare? Ai vecchi tempi – dice Bauman – [...] bisognava rinviare le gratificazioni [...], stringere la cinghia, negarsi tante gioie, spendere con prudenza e frugalità e depositare le somme risparmiate in un libretto di risparmio, sperando di riuscire, con la dovuta cura e pazienza, a raccogliere abbastanza da tradurre i sogni in realtà. Grazie a Dio e alla benevolenza delle banche, ora non più!». Ma i prestiti vanno rimborsati. «Non potete rifondere il debito? Innanzitutto, non occorre che proviate a rifonderlo tutto e subito: l'assenza di debiti non è lo stato ideale – dice provocatoriamente Bauman. In secondo luogo, non state a preoccuparvene: a differenza dei malvagi creditori di una volta – scrive Bauman –, smaniosi di riavere indietro prontamente i loro soldi secondo le scadenze prefissate e non dilazionali, noi, la nuova razza di creditori moderni e benevoli, non rinvogliamo indietro i nostri soldi; anzi, vi offriamo di prenderne in prestito altri per ripagare il vecchio e tenervi qualche soldo (cioè qualche debito) in più per pagarvi nuove gioie. Siamo le banche che amano dire di "sì". Le tue banche amiche»; su questi aspetti B. CAVALLETTI – C. LAGAZIO – D. VANDONE, *Il credito al consumo in Italia: benessere economico o fragilità finanziaria?*, in *Economia dei servizi*, 1, 2011, 79 ss.; S. MAGRI – R. PICO, *L'indebitamento delle famiglie italiane dopo la crisi del 2008*, in *Occasional Paper* (Banca d'Italia), 2012, 134.

<sup>134</sup> Tra l'altro, la dispersione urbana sul territorio aumenta i costi relativi alla costruzione di infrastrutture stradali, al consumo e al trasporto di energia, all'incremento della mobilità privata e pubblica, ecc.. Cfr. P. LATTARULO (a cura di), *I costi ambientali e sociali della mobilità*, Milano 2003.

<sup>135</sup> Sui fattori di competitività del territorio v. A.G. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, 2010.

<sup>136</sup> Cfr. M. BERGAMASCHI – M. COLLEONI – F. MARTINELLI (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell'esclusione urbana*, Milano, 2009.

<sup>137</sup> M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia*, cit., 4 ss..

<sup>138</sup> In troppi rivoli ministeriali scorrono le politiche che hanno impatto sul tessuto urbano dopo la soppressione, nel 1993, del Ministero per le aree urbane, istituito nel 1987. Si veda per approfondimenti il contributo del Consiglio italiano per le scienze sociali, *Libro Bianco sul governo delle città italiane*, in G. DE MATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012, 379, che nella città vede l'oggetto prioritario delle politiche pubbliche e del dibattito politico-culturale. E' necessario che maturi la consapevolezza «del ruolo economico e sociale che le città svolgono nel loro insieme». Lo scarso peso che ha questa consapevolezza nel nostro Paese porta alla

---

manca di una politica urbana di livello nazionale. Nel 2012 è stato istituito il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), inteso a «coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e (a) concertarle con le Regioni e con le autonomie locali». Con ciò sopponendo, evidentemente, all'esigenza di una specifica attività ministeriale di coordinamento delle politiche urbane.