

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Aragona S. Urbanistica e marketing urbano
stanno dalla stessa parte?**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Urbanistica e marketing urbano stanno dalla stessa parte?

Stefano Aragona
Dipartimento Patrimonio Architettonico e Urbanistico
Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
Email: saragonaunirc.it; stefano.aragona@gmail.com

“La Polis, propriamente, non è la città stato in quanto entità fisica ma una forma di organizzazione nella quale ogni membro partecipa all'azione e al discorso comunitari, la cui collocazione più autentica è fra persone che vivono insieme a tale scopo, non importa dove esse si trovino”
(Arendt, 1958, p.198)

Dopo oltre due decenni di sperimentazione di politiche che gradualmente hanno puntato sul mercato per creare una città migliore, soprattutto in Italia si deve prendere atto che i risultati non sono stati quelli attesi. Tali risultati vanno valutati rispetto gli obiettivi dell'urbanistica moderna ovvero realizzare una città più giusta ed equa. Quello che invece si è conseguito è stata la crescente espulsione dei residenti dalle parti più pregiate delle città, la formazione di aree periferiche prive dei principali servizi e luoghi di vita collettivi, in molti casi con gravi difficoltà di accesso. A questo insostenibilità sociale si è associata, o per meglio dire svelata, quella di tipo ambientale. Anche se è ironico ricordare che è proprio dall'insostenibilità igienica che si gettano nel sec. XXIX° le basi della moderna urbanistica dichiarate poi nella Carta di Atene. Così è paradossale che mentre gli ingegneri igienisti suggerivano, partecipavano, alle Commissioni del Governo di Sua Maestà d'Inghilterra per attenuare almeno i disastrosi effetti collaterali della industrializzazione oggi si “scoprono” strumenti, per lo più inapplicati, di Valutazione dell'Impatto Ambientale o di tipo Strategico. Come se la devastazione di Porto Marghera o la enorme percentuale di malattie presente a Taranto dipendesse dall'assenza di conoscenza o leggi.

Lo scritto quindi elabora un ragionamento, una tesi, che tenta di spiegare l'attuale situazione. Colloca tale spiegazione in un campo di riferimento, in questo caso il rapporto tra urbanistica, economia e politica. Infine suggerisce alcuni scenari possibili che rappresentano diverse prospettive di lavoro.

1. LA CITTÀ ITALIANA PROCEDE COME IL GAMBERO

Nell'800 illuminati imprenditori almeno pensavano la costruzione di aree residenziali con servizi ed infrastrutture. A metà del secolo passato una

visione comunitaria della società portava la proposizione, l'idealità, dell'Ivrea di Olivetti. Un riformismo sociale che avrebbe aiutato il formarsi di leggi attente, almeno sulla carta, alla produzione di una città più giusta.

Legge sulla casa - quella vera -, piani di edilizia economica e popolare, standard urbanistici, poi controllo dei canoni di locazione, interventi sui servizi collettivi, etc. tutto ciò era espressione di una visione della città come spazio pubblico collettivo. Certamente la mancanza di una riforma radicale, quale quella che tentò il ministro Sullo nel '63 avrebbe portato il nostro Paese sullo stesso piano delle altre più avanzate nazioni europee nel controllo della rendita urbana e, quindi, aumentato la possibilità degli Enti Locali a determinare il proprio futuro. Ma nulla può giustificare, essere alibi, per l'evoluzione, o meglio, l'involuzione che sta devastando l'Italia da una ventina d'anni (De Lucia, 2010).

Per grandissima parte ciò è esito della sconfitta del piano rispetto al progetto, così come già si prevedeva nel testo del 1985 *La produzione sociale del piano* (Crosta). Ciò è accaduto molto prima della stretta finanziaria: questa causata solo parzialmente dal più generale andamento dell'economia e dovuta, invece, fortemente a scelte politiche che hanno progressivamente demolito il primato della politica a favore del mercato.

Così dalla seconda metà degli anni '80 si è avviato un enorme boom immobiliare ed, inevitabilmente, si è assistito al declino spaziale, fisico, sociale della città come spazio pubblico collettivo a favore di una visione individualistica, frammentata di spazio antropizzato. Anzi l'aver trasformato lo spazio, la città in primo luogo, non solo in prodotto economico ma addirittura oggetto immateriale delle transazioni finanziarie, ne ha fatto una bolla virtuale...bolla che come tutte le bolle è destinata a svanire, esplodere nel nulla. Ma nel nulla vanno anche gli abitanti di questa bolla costruita sulla città!

Nel più ampio processo della moderna globalizzazione il nostro paese paga in primo luogo la concezione privatistica dello spazio. Dopo le speranze legate alla legge Bucalossi del 1977 che affermava il costruire come concessione di un diritto e non licenza di un diritto naturale, si è tornati, di fatto, alla precedente visione (...ricordiamo nuovamente la vicenda della proposta di Legge Sullo del '63). Visione che si associa al secondo elemento caratterizzante la situazione italiana, ovvero avere l'edilizia tra i primi, se non il primo, settore produttivo. D'altronde la cosiddetta recente Legge sulla Casa si presenta con la motivazione del rilancio dell'attività nelle costruzioni...

La competizione si sposta tra città: anche questo largamente esito di scelte politiche che optano per la riduzione degli Stati nel costruire e proporre quadri di riferimento e politiche complessive (Mortillaro; Revelli, 1995). In Italia con le crescenti spinte al federalismo fiscale associata al

taglio dei trasferimenti agli Enti Territoriali, Regioni e Comuni diviene difficile mantenere il livello di welfare: si noti che oggi la città (in primo luogo quella richiesta dagli abitanti che vorrebbero poi divenire cittadini) è soprattutto servizi e luogo di servizi. Legare le finanze locali al territorio indipendentemente, per molti, dalle condizioni socio economiche è un dichiarato atto di *allargamento del gap* tra aree ricche e meno ricche della Nazione, come si anticipava già quasi venti anni addietro (Aragona, 1993a). Camagni nel 2009 sottolinea che il taglio indifferenziato dell'ICI sulla prima abitazione (1), tassa progressiva di redistribuzione della ricchezza, spinge i Comuni a ridurre i servizi ed induce l'Ente locale a far cassa con l'unico proprio bene, cioè il territorio! Si noti che alcune Nazioni europee, esempi importante la Germania e tutte quelle del BeNeLux e della Scandinavia, non hanno mai abbandonato la struttura di base dello Stato sociale (pure se recentemente sono avvenuti tagli in questo), indipendentemente dall'essere governati da partiti progressisti o conservatori (Ascoli U, Ranci C., 2002).

2. LA CITTÀ È DIVENUTA PIÙ EQUA, ACCESSIBILE, LUOGO DI COMUNITÀ O PRODOTTO?

La vivace produzione di strumenti di varia natura finalizzati a migliorare la qualità dello spazio che si è avuta nel nostro Paese dalla fine degli anni '90 sembra che sia stata un'interessante esercizio intellettuale. *Piano Regolatore Sociale* (Aragona, 2003a), *Piano Regolatore delle Bambine e dei Bambini* (Aragona, 2003b), per non parlare delle tante e varie sperimentazioni legate ad es. ai *Laboratori di Quartiere*. Tutto ciò nei fatti scordato, messo da parte (se non per le necessità burocratiche, (2). Come sembra essere stata messa da parte la funzione principale dell'urbanistica, della sua strumentazione, dei suoi obiettivi: migliorare il benessere dei cittadini. Urbanistica piegata e divaricata, quasi come diceva P. Hall (1989) descrivendo la situazione degli USA, tra *theoretical* e *practice planning*, cioè tra studi sulla città e mercato immobiliare. Altro che la città suggerita da Gennari nel 1995 come momento di pedagogia per i suoi abitanti!

La città contemporanea in Italia non è una città per anziani. Ovvero per quella che sta divenendo la più estesa fascia di età (3). Non è una città per i piccoli! E' solo una città per un individuo che usando nel 80% dei casi l'auto privata compie un tragitto casa lavoro e viceversa al mattino e sera. Consumando molte ore giornalmente in questo rituale del trasporto.

A scala territoriale la speculazione fondiaria ha costruito zone disperse, prive di collegamenti ed infrastrutture pubbliche se non le indispensabili strade di accesso ai veicoli privati. Spesso mancano anche le urbanizzazioni primarie. Quando le nuove aree sono state previste nei nuovi strumenti di piano non si è avuta la forza da parte dell'Ente Locale d'imporre la priorità alle infrastrutture. Esempio è il caso di molte delle Centralità del Nuovo Piano di Roma per cui, pur non considerando il fatto che spesso esse

confermavano (anche se ridotte del 50%) le precedenti attese (delle proprietà) del piano del 1963, nei rapporti di forza tra pubblico e privato è quest'ultimo che sta prevalendo. Ovvero, pure in assenza di strutture di trasporto pubblico collettivo - sia perché non previste (o cancellate o definanzate) o perché in via di realizzazione - intanto sta continuando la costruzione di ulteriore edilizia residenziale. Ribaltando i criteri fondamentali dell'urbanistica moderna applicati in nazioni europee come Germania, Francia, etc.

Al livello urbano le scelte spesso indirizzano, optano, per processi di gentification (4). A questo sembrano riferirsi scelte della Expò di Milano (fig.2): espulsione dei ceti originariamente residenti nelle aree centrali, sostituzione con edilizia più densa, alta, anche nel reddito necessario per viverci. Certo progettati secondo criteri di migliore sostenibilità energetica, di risparmio di consumo di suolo, ma non sotto il profilo sociale (Social Expo 2015, 2011). Poiché in tale tipologia di trasformazioni è necessario affiancare a queste operazioni di rigenerazione *politiche urbane* per avere una più equa fruizione dello spazio trasformato. Ovvero una redistribuzione del plusvalore derivante dall'incremento della rendita fondiaria ottenuto. Come finalmente si riafferma in modo netto nel recente Documento Congressuale per il XXVII° Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, dopo una riapparizione nella Rassegna Urbanistica di Urbanistica di Matera ed in alcuni scritti (es. Oliva, 2008). Da anni gli abitanti, soprattutto nelle grandi aree urbane, ovvero il 70% e più della popolazione del Paese, non appartengono ad una *communitas*, cioè non sono cittadini. Sono solo insediati, acquirenti di residenze. Come si diceva sopra, per lo più senza le urbanizzazioni primarie, senza gli elementi indispensabili al loro benessere come già evidenziato nel 2002 da Savitch e Kantor.

Mentre il dibattito culturale, accademico, pensa a pianificare la città ecologica e sostenibile in modo ambientale e sociale, condiviso e partecipata, la città materiale - quella in vendita (Berdini, 2008) - si costruisce negando le contraddizioni tra l'accessibilità e le localizzazioni, tra i servizi per il quotidiano e le concentrazioni dei punti vendita, etc., guidata dalla sola logica della rendita. Ciò impone un *modello unico di consumo* dello spazio, impone il modello economico di esso poiché da all'economia, ovvero alla rendita urbana considerata come proprietà privata, una forza talmente grande che quasi sempre schiaccia tutte le altre componenti.

Questa logica non è necessariamente violenta in quanto può anche operare in modo seduttivo: quanti antichi negozi dei centri storici sono stati volontariamente ceduti per allettanti offerte di padroni di jenserie? Quanti residenti hanno ceduto i loro 50 mq. centrali a prezzi favolosi ad immobilariisti che poi ne hanno fatto case in affitto, stratosferico, per turisti? Eppure ancora si può ricordare la delibera dell'allora buon Mammì (sì, lo stesso del successivo decreto "fuorilegge" salva Canale 5 dell'86) che al

Consiglio Comunale di Roma tutelava le librerie storiche. Tale scelta di politica urbana ridava spazio ad un'idea di città non solo economica dove la questione ridiveniva culturale, confronto di modelli e stili di vita (Camagni, 1996) e non con l'unica ragione nella rendita fondiaria, o come più spesso è, finanziaria (Tocci, 2009).

Nascono centri commerciali, città del commercio, out let che aprono alle 8 e chiudono alle 20. Luoghi solo per il consumo, per gli individui sempre più soli; aree che, anche se fruite con figli e famiglia, hanno l'unico scopo dell'acquisto. Acquirenti formati da venti e più anni di "uso commerciale della comunicazione". Persone nate e cresciute con valori - che sono disvalori - dell'*avere invece dell'essere*, per se, in competizione con l'altro e quindi soffocando le parti che più spingono alla socializzazione. Con l'unico scopo di apparire, questo il *sensò* che si suggerisce, si impone, si trasmette in queste agglomerazioni del consumo.

Invivibili ed inaccessibili per gli anziani, spazi attori dello sterminio dei negozi di quartiere, per il quotidiano... *falsa convenienza* per i consumatori se solo si introducessero nelle analisi le componenti di tipo microeconomico e quelle che non hanno prezzo di mercato: insomma se solo si considerasse la qualità urbana nella sua completezza. Per non parlare della negazione del senso della città come *spazio pubblico condiviso*. Concetto che forse avrà un rilancio nella prima Biennale dello Spazio Pubblico prevista per il 13 e 14 maggio prossimi. Aree arrivabili per i giovani solo con il motorino o la minicar, date le distanze: sempre più fuori, sempre più consumo di suolo.

Vi sono casi di buone pratiche che utilizzano strumenti quali ad es. I Contratti di Quartiere ma dipendono dalla sensibilità dell'Amministrazione Comunale. Sembrano più essere atti caritatevoli che appartenere ad una strategia ampia per una più equa distribuzione della ricchezza nello spazio. Ovvero ad una città più giusta ed accessibile, non in senso solo fisico, ma anche sociale. Ma i tanti strumenti, programmi complessi, finalizzati alla riqualificazione delle parti centrali delle città, hanno una parola centrale, un concetto, che li caratterizza: la *valorizzazione*.

Termine molto più che ambiguo, pericoloso! Implica l'attribuzione di valore economico alla città, al suo passato, al suo paesaggio, alle componenti naturali. Spese quotidiane e costi fissi lasciate al libero mercato fanno dei centri storici e delle parti più pregiate aree di privilegio per ricchi proprietari, od affittuari, spesso turisti. Zone a Traffico Limitato a cui l'accesso è possibile solo pagando parcheggi, interrati o su strada siano. Come si accennava precedentemente il federalismo, comunale in primo luogo, (in via di approvazione) renderà ancora più incessante la ricerca di risorse finanziarie da parte dei Comuni.

2. LA CITTA' MATERIALE

Invece che alla luna si è guardato al dito. In buona fede o meno la ricerca di efficacia operativa ha portato all'efficienza economica: però mentre la prima è finalizzata al benessere dei cittadini, la seconda ha come elemento chiave il conseguimento del "guadagno" dei vari soggetti in gioco (Veca,1985). Soggetti che in Italia, soprattutto nelle grandi città, ha significato, significa, portatori di interessi legati alla rendita. Attori che considerano la città come produttrice di rendita, di posizione, di densità edilizia, differenziata legata alle trasformazioni dell'esistente. Bilanci non sociali, come in tante occasioni si proclama o richiede, ma bilanci di soggetti economici. La città diffusa - diciamolo - senza alcun valore scientifico e culturale in tale termine, è espansione edilizia incontrollata.

I centri commerciali, le città commerciali, di cui si diceva, sono espressione della più forte speculazione edilizia. Anche quando i nuovi quartieri, le nuove centralità, sono inserite in piani organici l'incapacità di controllarne l'evoluzione ne fanno gigantesche lottizzazioni, in molti casi senza neanche le tradizionali opere convenzionate. Si veda come esempio significativo il caso della Centralità Urbana Bufalotta a Roma (Aragona, Grancio, 2009; Cecchini, 2008; fig. 1). E l'accesso a queste aree rimane un astratto desiderio se non affidato alla classica autovettura individuale. Con buona pace delle cure su ferro o mobilità pubblica. Ma le politiche urbane dove sono finite?

Nella contraddittorietà delle scelte esemplare è il caso di Roma. Dopo tre anni dal suo insediamento - già questo ritardo è un fatto ben strano, essendosi fatto eleggere su un programma, cioè un'idea di città - il Sindaco della Capitale, Alemanno, convoca gli Stati Generali, il 22 e 23 febbraio 2011 per disegnare il futuro della città. Le scelte di fondo del Nuovo Piano Regolatore, approvato dalla precedente Amministrazione (di colore politico opposto a quella precedente) sono state fatte proprie da quella attuale. Si propongono una serie di intenzioni, di piani e progetti che hanno titolazioni apparentemente attente anche ad alcune delle questioni sopra citate: riqualificazione delle periferie, Identità locale, sostenibilità, salvaguardia del centro storico e della memoria passata però guardando al futuro.

Se non fosse che contemporaneamente viene promosso un Piano Casa del Comune che, ancora, consente nuovo consumo di suolo. Con la Regione Lazio, governata da una coalizione politicamente analoga, che sta tentando di allargare il più possibile le opportunità di edificare attraverso la legge regionale applicazione del cosiddetto Piano Casa Nazionale. L'assessore all'Urbanistica della Regione Ciocchetti vanta l'utilità di premi di cubatura (con la motivazione del miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici) ed, allo stesso tempo, dice dell'indispensabile presenza delle infrastrutture innanzitutto nei collegamenti. Anzi ricorda che negli altri Paesi europei prima vengono realizzati questi, secondo le indicazioni derivanti da

un quadro di assetto generale (piano strutturale, master plan, etc.) e poi si costruiscono residenze, uffici, etc. Così anche le altre urbanizzazioni primarie seguono tale criterio. E' evidente la contraddizione! Se si aumenta prima il carico urbanistico, indipendentemente da ciò che la strumentazione urbanistica prevede, poi occorre realizzare strade, aumentare (o spesso portare) la rete fognaria, idrica etc. Occorre ricordare che i costi delle opere di urbanizzazione sono coperte solo per ¼ dagli oneri di urbanizzazione e quindi la gran parte delle spese per esse sono a carico dell'Ente Locale.

Ancora, in questa Legge Regionale sul Piano Casa, come in molte di altre Regioni, si sta tentando di allentare i vincoli presenti sul territorio. Nel caso di quelli legati al rischio idrogeologico, con la scusa che molti di essi risalgono a qualche anno addietro è allora possibile ignorarli. E' il caso ad es. di quelli contenuti nel Piano di Assetto Idrogeologico della Calabria, dove nell'incontro promosso dall'Ordine degli APPC della Provincia di Reggio Calabria e la Regione Calabria nel 2010 varie richieste andavano in tal senso (pur se la posizione dell'Ordine citato è stata contraria)! Non considerando che semmai, in questi anni, la fragilità territoriale è aumentata come mostrano i numerosi disastri accaduti in questa Regione. Si noti che stesse pericolose aspettative si stanno formando attorno la analoga legge di altre Regioni. Uguale incoscienza riguarda il rischio sismico. La messa in sicurezza invece dovrebbe essere alla base dell'azione di riqualificazione o nuova costruzione: al contrario la si vuole ignorare.

Pure uguale atteggiamento è relativo ai vincoli che riguardano i beni storici, ambientali, paesaggistici. Considerati probabilmente un ostacolo alle costruzioni ed alle espansioni e non un patrimonio del territorio. Espressione della scarsa attenzione data a livello nazionale a tali risorse e di cui i tagli dei fondi statali sono testimonianza. Nonostante la prolifera azione legislativa (non scordando le leggi del 1939) dalla l.431/85 alla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 arrivando al più recente e rivisto Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Intanto che i centri commerciali si diffondono, si disarmano gli spazi della vita quotidiana. Nel ricordato caso della Centralità Bufalotta - Porte di Roma sono falliti in pochi mesi i tentativi di attività economiche che fossero esterni ai vari grandi edifici per il commercio. In essi le residenze ripeteranno quella mono-funzionalità tanto criticata. Durante *Gli Stati Generali*, prima accennati, la popolazione sopra i 65 anni nel 2020 sarà una quota molto significativa di quella totale. Anziani single molto spesso, che non potranno, già non possono, vivere in queste aree. Che non possono accedere ad esse, a meno che non vi sia un servizio praticamente individuale di spostamento. Le buone intenzioni dell'aggiornamento del *Piano Regolatore Sociale*, pure istituito nell'ambito della Riforma Turco del

1999 e prodotto dalle varie Giunte precedenti (Rutelli e Veltroni), finalizzato a trasformare una domanda sociale in diritto soggettivo, per non restare sulla carta necessita di fondi e strutture (5).

Come prima si ricordava, il trenta e più per cento della popolazione, quella sopra i 65 anni, come può andare avanti se risiede nelle nuove aree in cui sorgono tali mega agglomerati del commercio? Anche qui la liberalizzazione, che in questo caso poi significa oligopolio della proprietà degli edifici e delle superfici, non va ripensata? Non servono *politiche urbane* che, utilizzando una visione *multicriteria*, valutino gli effetti delle scelte? Quindi affidando non solo a presunti benefici microeconomici del consumatore il giudizio definitivo. In tal senso utile ed emblematica è la Carta della Rigenerazione Urbana, matrice di *36 indicatori*, strutturati secondo *10 diverse categorie*, proposta dall'Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS) per leggere/progettare la sostenibilità delle trasformazioni (Tabella 1). Giudizio che deve essere espresso dall'Ente locale poiché quello più vicino al cittadino. Collocato, il più possibile, in un quadro di scelte di politiche complessive equilibrate come sembra essere ad es. il caso della Regione Toscana (Preite, 2007).

3. TAGLI , RISORSE E PROSPETTIVE PER IL TERRITORIO

Con il taglio dei rami secchi nelle ferrovie all'inizio degli anni '90 si accelerano i processi d'allontanamento dalle aree centrali dei piccole e piccolissime realtà (Aragona, 1993b). Si noti che quasi contemporaneamente si avviavano politiche di privatizzazione di servizi tradizionalmente rientranti nella sfera dello Stato: come es. rilevante le Poste con la chiusura degli uffici postali di moltissimi paesi considerati minori(6). Tutto questo ha rafforzato i processi d'abbandono di tali territori assieme alle dinamiche di spostamento verso le principali città. Con la conseguenza di far venir meno il presidio quotidiano, e quindi la sicurezza, prima possibile grazie alla presenza di abitanti a monte. Mentre a valle, oltre che aumentare le condizioni di rischio, si sta assistendo ad un crescente espansione di popolazione e del costruito. Inoltre, contraddicendo enfatiche dichiarazioni sulle modalità di trasporto si è incentivato in modo sostanziale il trasporto individuale su gomma a scapito di quello su ferro ovvero si è spinto verso un crescente livello d'inquinamento, di congestione veicolare e di consumo di energia.

Le cose poi si aggravano con l'Alta Velocità. Avvicina i poli più rilevanti, ma senza una strategia di distribuzione ed accessibilità di area vasta, è un'ulteriore spinta verso l'accentramento e l'abbandono di cui si diceva sopra. Ovviamente, inoltre, trascurando l'iniqua ed impari presenza dei collegamenti tra Nord e Sud d'Italia.

Il trasporto, a qualsiasi livello sia, deve essere ribadito come servizio pubblico in tutte le sue componenti, infrastrutture e gestione. Deve essere ripristinato l'obbligo che avevano le FFSS, come tutte le altre Società che governavano i servizi pubblici (dalla telefonia alla energia elettrica, etc...), ad indirizzare gran parte dei nuovi investimenti nelle aree con più grave ritardo. Indipendentemente da diverse indicazioni che potrebbero derivare dal federalismo. Il labourista della "terza via" Blair, prima di lasciare la carica di premier, fu costretto a reinvestire denaro pubblico nelle privatizzate ferrovie della Gran Bretagna precipitate a bassissimi livelli di servizio e, cosa ancor più importante, di sicurezza. Scelta simile è avvenuta per il settore scolastico, data la cattiva posizione raggiunta da questo nei recenti decenni (7). Ovviamente si pone un problema di priorità nell'allocazione delle risorse statali: si noti che la Francia sta rivedendo gli investimenti previsti dall'Alta Velocità poiché troppo costosi se confrontati ai benefici (non solo economici) prodotti. Comunque scelte di tale genere creano vantaggi/svantaggi competitivi tra aree collegate dal treno veloce e quelle che non lo sono.

Sono stati citati questi due argomenti poiché comunicazioni e commercio costituiscono la base del formarsi della città contemporanea ed incidono in modo sostanziale sulla qualità della vita, quindi della città stessa. Per essi e più in generale per i processi di trasformazione occorre ribaltare le logiche complessive. Ricollocarsi in una prospettiva che riaffermi i principi della città pubblica, i principi dell'urbanistica moderna: equità e giustizia. Indipendentemente dalla realizzazione di piani e/o progetti. Indipendentemente dalla natura dello strumento, complesso o meno che sia. Questo perché l'urbanistica ha un duplice contenuto. Certamente uno è di tipo operativo, progettuale, attuativo; l'altro è invece molto più generale e, forse, più importante. Consiste nel riuscire a difendere - se non farle essere le principali - le ragioni della Comunitas, quindi dello spazio per essa, cioè della città. Tale aspetto è strettamente legato, dipendente, dalle ed alle modalità di conoscenza da parte degli abitanti, in primo luogo, delle trasformazioni spaziali: la cosiddetta *urbanistica partecipata* è un tentativo di migliorare l'efficacia nei processi di comunicazione, quindi di formazione ed in-formazione.

Però spesso l'esito di questi strumenti non si riesce a cogliere. Talvolta a causa di carenze comunicative. In altri casi invece è la forza economica di alcuni attori che sovrasta le istanze emerse dai vari interlocutori. Anche in tal caso però, per non rendere vano il percorso di consapevolezza prodotto e che cambiando le condizioni potrebbe ritornare utile, si dovrebbero evidenziare le aspettative e le domande elaborate. Comunque nella gran parte delle situazioni il formarsi di una coscienza locale ha costretto l'operatore economico, soprattutto quando privato, a negoziare al fine di ottenere migliori esiti spaziali.

L'alternativa a tale posizione di principio, strategica, è l'abbandono di ogni funzione dell'urbanistica moderna. Urbanistica che perde ogni sua funzione ideale per divenire mero strumento tecnico. Con le conseguenze da mettere in conto in termini di diseguaglianze sociali crescenti - così come sta già avvenendo (Eurispes 2010) - e disastri territoriali ed ambientali di cui gli allagamenti, frane e crolli sono indiscutibile testimonianza.

Manca un indirizzo nazionale sull'urbanistica - al di là di indicazioni derivanti da strutture quali ad es. rilevante il DiCoTer - non vi è una strategia, una politica. O meglio questa assenza della politica è la politica che da oltre un ventennio, ed in modo particolare dal 1994, ha visto espandersi il dominio del mercato su tutto il resto, tranne intervalli più o meno lunghi (comunque anch'essi ispirati ad un pensiero molto influenzato dal mercato, come è il caso della Terza Via di Blair e Giddens). Delle 5 possibili politiche dello Stato, ricordate in altra sede (Garau, 2007 cit. in Aragona, 2009), si è abbracciata quella dipendente da soggetti internazionali (Eu e Banca Mondiale) focalizzata sulle questioni economiche, nonostante dichiarazioni dei principi della Carta di Aalborg, poi in quella di Lipsia e nel Patto dei Sindaci. Tutto ciò, associato ad un crescente spazio dato al Federalismo (sia Regionale che Comunale), pone in risalto la responsabilità locale.

Responsabilità che può essere colta e valorizzata in senso di costruzione di città e territorio come bene pubblico collettivo come nel caso della Regione Emilia e Romagna. Esempio ne è la LR n.18 del 3/07/1998 *Norme in materia di Riqualificazione Urbana* (con succ. integrazioni e direttive) caratterizzata per il ruolo dato alla *Partecipazione dei cittadini*, all'*integrazione sociale* ed a quella *generazionale*, per le connessioni che propone tra il PSC e l'operatività del piano, per il tentativo di *valutare* tali passaggi (Avarello, 2008) e per l'attenzione posta al *governo della qualità urbana*. Analoghe considerazioni possono essere svolte, zoomando alla scala locale ma evidenziando ancora il possibile ruolo strategico della Regione come coordinamento cosciente, articolato e consapevole, nel caso del *Rinascimento Urbano* dei molti Comuni dell'Umbria: positivo esempio di rapporto tra obiettivi politici, sociali ed economici, ed impiego di mezzi, cioè di piani, programmi, impiegati in politiche ampie ed organiche (Ayuso, Fortuzzi, Venturini, 2005, cit. in Aragona, 2009). Elevata qualità delle amministratori locali, in termini di personale politico e tecnico, delle genti che abitano quei luoghi, associata a limitata dimensione in termini di superficie e di popolazione rendono molto più agevole tutto il processo di costruzione, implementazione e verifica dell'agire.

Ma perché, con eccezione della Puglia e per molti aspetti della Basilicata, in territori con simili caratteristiche tutto ciò non si realizza? La prassi amministrativa degli Enti locali nel Meridione è un coacervo di interessi

individuali privati. La vicenda del finanziamento di 142 mil. di Euro a Catania scollegati, in termini reali e dichiarati, dai motivi per cui sono stati richiesti è tristemente emblematica. Tali fatti, associati a scelte politiche nazionali quali ad es. i condoni edilizi od il piano casa, originano non politiche urbane ma scelte urbanistiche devastanti come mostrano il disastro di Messina o l'allagamento di vaste aree del nord-est avvenuto nell'autunno 2010 dopo piogge non eccezionali. Fatto quest'ultimo che sta mostrando come la filosofia liberista e di mercato stia pervadendo territori fino all'inizio degli anni '90 ancora densi di cultura e di senso dello spazio.

Territori divenuti patria di centri commerciali, industrie ed uffici spesso vuoti e già rottami sparsi nel paesaggio un tempo rurale. D'altronde l'espandersi soprattutto nel mercato immobiliare della malavita organizzata è una evidente testimonianza di come l'Italia sta rischiando di celebrare l'unificazione basandosi su disvalori condivisi!

Certo non basteranno piccole iniziative quali i "Centri Commerciali Naturali", pure se inseriti in strategie regionali, come fatto nel 2008, dal Lazio per suggerire una ricostruzione del rapporto tra dimensione, politica, urbanistica, servizi di prossimità, identità dei luoghi, qualità urbana (8). Esempi importanti per dimostrare la fattibilità di uno spazio non solo economico ma anche sociale. Mai vissuto dalle giovani generazioni, scordato o non difeso dalle generazioni che si sono battute per gli ideali/necessità dell'urbanistica moderna. Esempi che però, senza una riaffermazione dei principi di fondo di questa, senza un ritorno della politica quale protagonista delle trasformazioni del territorio e della città, avranno vita difficile. Da evidenziare che, mentre la posizione dominante è quella del ricambio continuo della città come si è evidenziato in altri scritti (Aragona 1993a), anche negli US stanno assumendo importanza movimenti locali che mirano a conservare l'esistenza di comunità locali ricorrendo a strumenti e modalità di democrazia partecipativa (Annunziata, 2008).

Concludendo questo scritto - intenzionalmente molto tranchant e quasi provocatorio - si vuole evidenziare che comunque è possibile incidere in modo significativo e positivo laddove vi sia la volontà politica, la capacità tecnica, la partecipazione dei cittadini. Dopo l'analisi sistematica sui programmi complessi svolta qualche anno addietro (Ombuen, Ricci, Segnalini, 2000), avendo in queste pagine ribadito, ricordato, i motivi sociali ed economici per cui essi sono nati - ovvero conseguire una città migliore per i cittadini - si cita il caso emblematico del Programma di Riqualificazione Giustiniano Imperatore di Roma, Municipio XI°, quale esempio valido ed efficace (Fig.3). Gli elementi chiave di questa operazione di riqualificazione urbanistica con sostituzione di edifici sono: la guida del Municipio e del Comune in una reale partnership pubblico privato; un masterplan articolato ed inserito nel più vasto territorio del Municipio; la partecipazione ed ascolto dei cittadini; la presenza di aree pubbliche disponibili; il controllo dell'intero

processo; l'accesso all'acquisto per i residenti - anche se di fatto obbligati - delle nuove abitazioni a prezzi di produzione; la concessione ai costruttori di cubature premiali da mettere sul mercato. Ciò che si pretende è la restituzione alla città di quello che essa dà al soggetto economico in termini, adesso sì, di valorizzazione (cioè di aumento del guadagno, che non è profitto d'impresa ma profitto finanziario) ...sulla carta il Nuovo Prg di Roma imporrebbe che 2/3 di questa valorizzazione vada alla città pubblica. Ma questo occorre tradurlo in priorità di realizzazioni, in termini di controllo di qualità di ciò che si realizza, insomma in termini di *gestione delle trasformazioni* (Contardi, Modiglioni, Bavarese, 2011).

Evitando comunque scelte contraddittorie del consentire nuove residenze od uffici per finanziare le opere di collegamento pubblico: opere che non devono pesare sulla fiscalità locale ma essere a carico del Governo Nazionale (Modiglioni, 2011). Entrambe le cose richiedono però una politica nazionale per le città, cioè una politica nazionale urbana di indirizzo e politiche urbane locali. La prima manca sicuramente e l'altra è assente in molte città del paese, entrambe sostituite da scelte liberiste che sono espressione della volontà di non avere politiche urbane ma solo il mercato come decisore delle scelte. Così invece di una *Politica della casa* si fa il *Piano Casa* - che si vuole anche rilanciare - e invece dell'urbanistica si sceglie la crescita edilizia, una sorta di condono edilizio preventivo, che è la causa del disordine urbano di gran parte delle città italiane, ma che è stata ed è occasione, della grande accumulazione di ricchezza per l'oligopolio immobiliare.

Infine, collegato al giudizio di operazioni anche esemplari come quella ora citata del Programma Giustino Imperatore, vi è la questione chiave della valutazione: *come* e *chi valuta*, rispetto gli obiettivi e con *che intervallo*, "scadenza temporale" valutare (Moroni e Patassini, 2006). Temi ancor più problematici quando riferiti alle trasformazioni dell'esistente (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, 2007), ovvero delle trasformazioni auspicabili per evitare, minimizzare, nuovo consumo di suolo.

NOTE

1. Questo nonostante il Governo Prodi del 2006 avesse comunque ristretto soltanto al 40% dei possessori di prima casa il pagamento dell'ICI.
2. Passaggio indispensabile anche per giovare dei fondi disponibili.
3. Dal 1991 gli over 65 sono più numerosi della fascia di età fino ai 18 anni nella provincia di Roma (CENSIS, 1991).
4. La sociologa inglese Ruth Glass già nel 1964 aveva individuato i meccanismi, le premesse, che rendevano possibile tale fenomeno.
5. Come ricordato da Ricciardi, presidente della Comunità di Sant'Egidio, uno dei relatori invitati dei citati Stati Generali.

6. Questioni che si erano evidenziate nello scritto *Città, abitanti, innovazioni*, in (a cura di) Di Palma V., I.N.U. Lazio, *La ricerca territoriale a Roma e nell'area romana*, Gangemi Editore, Roma. Recentemente per ritirare tre raccomandate è stato necessario andare in tre diversi luoghi di ritiro: l'Ufficio delle PP, quello di un distributore privato ed una cartoleria tabaccaio di un terzo vettore... semplificazione e risparmio per l'utenza?
7. Ancor più sconcertante è che dopo oltre tre decenni di scelte orientate al mercato avviate con la Thatcher, indipendentemente dal titolo dei partiti di governo, notizie recentissime riportano che il Governo attuale per far cassa sta pensando di vendere i gioielli di famiglia fra cui l'Eurotunnel e vari edifici simbolici nei centri storici delle città.
8. E' il caso dell'XI° Municipio di Roma che, con altri 16 Municipi e vari Comuni della Regione, ha avuto assegnato un finanziamento per la realizzazione di una sorta di Centro Commerciale reticolare, progetto Coordinato dall'architetto P. Ricci, dirigente del XI° Municipio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Annunziata S. Fort Greene: tra grandi progetti e micropratiche; Contro i giganti del Quartiere; Leggere il quartiere in (a cura di) Cremaschi M. *Una Finestra su Brooklyn*, Urbanistica Informazioni n.220, 2008

Aragona S. Città politica o città economica? In Atti V Giornata di Studi INU *Urbanistica e Politica*, Napoli, 23 ottobre 2009

Aragona S., Grancio C., Progetto Urbano Bufalotta, Progetto Urbano "Bufalotta - Porta di Roma", in *Innovazione del piano e valutazione delle trasformazioni urbane*, Urbanistica Dossier n. 114-115, ISSN1128-8019, 2009, Atti Seminario *Innovazione del piano e valutazione delle trasformazioni*, DIPTU - INU Lazio, Roma, Auditorium dell'Ara Pacis, 13 marzo, 2007

Aragona S. Città, abitanti, innovazioni, in (a cura di) Di Palma V., INU Lazio, *La ricerca territoriale a Roma e nell'area romana*, Gangemi Editore, Roma, 2005

Aragona S., Piano Regolatore delle Bambine e dei Bambini di Roma, in (a cura di) Fera G., Ansaldo R., Mazza E., *I bambini e la città. Strumenti urbanistici e progettazione partecipata*, IIRITI, Reggio Calabria, 2003a

Aragona S., Piano Regolatore e Piano Regolatore Sociale, in (a cura di) Bonsinetto F., *Il Pianificatore Territoriale. Dalla formazione alla professione*, Quaderni del DSAT, Gangemi Editore, Roma, 2003b

Aragona S., *La Città virtuale. Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell'informazione*, Gangemi, Roma, 1993a, cap.4

Aragona S., Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di modelli territoriali o scelte di microeconomia?, in *Atti della XIVª Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, vol.2, Bologna, 1993b

- Arendt H, *The human condition*, University of Chicago Press, 1958, p.198
- Ascoli U., Ranci C. *The New structure of welfare in an Era of Privatization*, Kluwer/Plenum Publ. New York, 2002
- Avarello P., Gestione del “nuovo piano” e costruzione della città pubblica in (a cura di) Curti F. *La città, i progetti, le opere: pianificazione operativa e governo della qualità urbana*, Dossier, Urbanistica Informazioni, n.217, 2008
- Ayuso M., Fortuzzi A., Venturini L., L’impegno della Regione Umbria nei programmi complessi in (a cura di) Avarello P., Raymond L., Tortoioli L. *Rinascimento Urbano*, INU Edizioni, 2005
- AUDIS, Associazione Aree Urbane Dismesse, (2008), Carta AUDIS della Rigenerazione Urbana, <http://www.audis.it>
- Berdini P., 2008, *Città in vendita*, Donzelli
- Camagni R., 2009, Introduzione alla XXX Conferenza AISRe, *Federalismo, integrazione europea e crescita regionale*, Firenze, 9-11 settembre
- Cacciari M., Aut Civitas, Aut Polis in Mucci E., Rizzoli P. (a cura di) *L’immaginario tecnologico metropolitano*, Franco Angeli, Milano, 1990
- Camagni R.(a cura di), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Camagni R., Introduzione alla XXX Conferenza AISRe, *Federalismo, integrazione europea e crescita regionale*, Firenze, 9-11 settembre, 2009
- Cecchini D. *Metodi e risorse per la qualità urbana* in (a cura di) Curti F. *La città...* op.cit.
- CENSIS, Dossier *Infanzia e anziani; ripensare le generazioni*, 1991
- Contardi L., Modigliani D., Bavarese N., 2011, *Una fiscalità razionale per città sostenibili*, Documenti di approfondimento per l’Assemblea Soci del 4 marzo, INU Lazio
- Crosta P.L., *La Produzione sociale del piano*, Franco Angeli, Milano, 1985
- De Lucia V., 2010, *Le mie città*, Diabasis
- Eurispes, Rapporto 2010
- Garau P., *Per una definizione delle politiche urbane*, Politiche urbane, Roma, 2007
- Gennari G., *Semiologia della città*, Marsilio, Venezia, 1995
- Hall, P., (1989), "The Larger View. The Turbulent Eight Decade: Challenges to American City Planning", *Journal of the American Planning Association*, Summer
- I.N.U. *La città oltre la crisi: risorse, governo, welfare*, Documento Congressuale per il XXVII° Congresso, Livorno, 7-9 aprile, 2011
- I.N.U. *La Biennale dello Spazio Pubblico*, Documento Preparatorio ,Roma, 13-14 maggio, 2011
- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, 2007, *Demolire e ricostruire in Europa: programmi a confronto*, Officina, Roma

Modigliani D., 2011, *Ancora sulla fiscalità e manutenzione della città*, Documenti di approfondimento per l'Assemblea Soci del 4 marzo, INU Lazio

Moroni S., Patassini D., (a cura di), *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*, Milano, Franco Angeli

Mortillaro I.D. "Le istituzioni della mondializzazione" in (a cura di) Ingraio, P., Rossanda, R. *Appunti di fine secolo*, Manifestolibri, 1995

Oliva F., Il Piano e la rendita, in (a cura di) Curti F. *La città...* op.cit.

Preite M. (a cura di) *Le attività commerciali in Toscana. Atlante Territoriale*, Alinea, 2007

Ombuen S, Ricci M., Segnalini O., *I programmi complessi*, Il Sole 24 Ore, 2000

Regione Emilia e Romagna, L.R. n.18 del 3/07/1998 Norme in materia di Riqualificazione Urbana e succ. integrazioni e direttive

Revelli M. "Economia e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo" in (a cura di) Ingraio, P., Rossanda, R., *Appuntamenti...*op.cit

Savitch H.V., Kantor P., *Cities in the International Marketplace: the Political Economy of Urban Development in North America and Western Union Europe*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002

Tocci W., 2009, L'Insostenibile ascesa della rendita urbana, in *Dialoghi Internazionali. Città del mondo* n. 10

Veca, S.,, "Il piano e il contratto sociale: la tutela dei diritti e della rappresentatività democratica", in (a cura di) Tutino, A., *Metodi della Pianificazione. Metodi della Decisione*, Edizioni Lavoro, Roma, 1985

www.biennaledellospaziopubblico.it

www.expo2015.org

www.socialexpo2015.it



Fig. 1 Progetto Urbano Bufalotta, Roma, Vista sud - nord, 2007



Fig. 2 Modello Expò 2015, Milano, fonte: www.expòmilano2015.it

GLI OBIETTIVI	
LA CARTA	GLI ATTORI
1 La qualità urbana	Il Pubblico
2 La qualità urbanistica	Il Privato economico
3 La qualità architettonica	Il Privato collettivo
4 La qualità dello spazio pubblico	
5 La qualità sociale	GLI STRUMENTI
6 La qualità economica	Le politiche pubbliche
7 La qualità ambientale	La partnership pubblico-privato
8 La qualità energetica	La valutazione
9 La qualità culturale	L'informazione
10 La qualità paesaggistica	La partecipazione

Tabella 1. Carta AUDIS della Rigenerazione Urbana, <http://www.audis>.

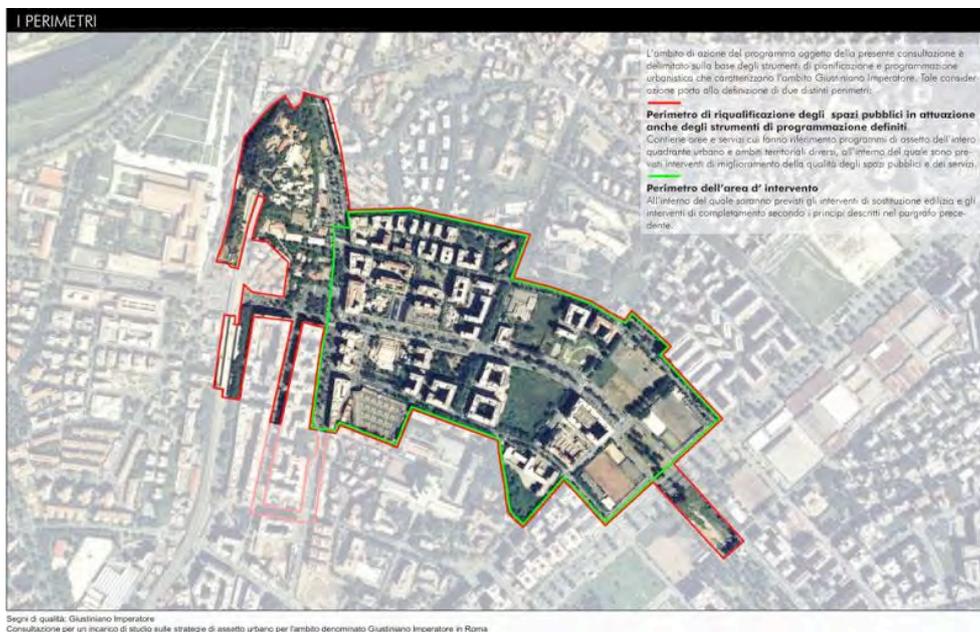


Fig. 3 Programma di riqualificazione dell'ambito Giustiniano Imperatore, Masterplan, Municipio, XI°, Roma