

Paper

2/2008

Periferie urbane degradate.

Regole insediative e forme dell'abitare.
Come intervenire?

a cura di Mario Cerasoli

Comitato Scientifico:

Pierciro Galeone, Amministratore Delegato Cittalia - Anci ricerche

Alessandro Gargani, Direttore Operativo Associazione Nazionale Comuni Italiani

Silvia Scozzese, Direttore Scientifico Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

Mario Cerasoli, Architetto, è ricercatore e docente di Urbanistica presso la facoltà di Architettura dell'Università Roma Tre. Svolge attività di ricerca, privilegiando i temi delle relazioni tra pianificazione urbanistica e infrastrutture e delle "regole" degli insediamenti urbani. Membro del collegio della Scuola Dottorale "Culture e trasformazioni della città e del territorio" (Sezione Politiche territoriali e progetto locale), ha tenuto lezioni, conferenze e seminari presso le università di Alghero-Sassari, Napoli Federico II, Montevideo (UY). Tra le sue ultime pubblicazioni: *"Formello"* (2005), *"EUR: traffico mobilità infrastrutture"* (2005), *"Libro bianco sul Circeo"* (2005), *"Urban quality and town planning A meeting with Marcello Vittorini"* (2003), *"Infrastrutture e piani urbanistici. L'approccio urbanistico-territorialista nella definizione delle politiche infrastrutturali"* (2000), *"Immagini e forme del passato. Tratturi e forma dell'insediamento"* (1998).

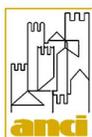
Cittalia declina espressamente ogni responsabilità in ordine ai contenuti pubblicati, riferibili esclusivamente all'autore.

ISBN 978-88-6306-001-0

Periferie urbane degradate.

Regole insediative e forme dell'abitare.
Come intervenire?

a cura di Mario Cerasoli
Marzo 2008



Il presente Paper, è stato redatto nell'ambito del progetto **"Piano di accompagnamento alle regioni del Mezzogiorno per il rafforzamento della capacità amministrativa in preparazione della nuova politica per la competitività, lo sviluppo e la coesione (2007-2013). Linea di attività 4: Dimensione urbana"** realizzato da Anci su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.



Indice

INTRODUZIONE	7
1. LE PERIFERIE URBANE: ORIGINE ED EVOLUZIONE	8
2. CARATTERI DELLA PERIFERIA	14
3. REGOLE DELL'INSEDIAMENTO E FORME DELL'ABITARE	22
4. IL RUOLO E LE RESPONSABILITÀ DELL'URBANISTICA E DELLA POLITICA	25
5. MODELLI DI INTERVENTO	33
6. PROVOCAZIONI	39
7. BIBLIOGRAFIA	42
8. WEBGRAFIA	43
ALLEGATO FOTOGRAFICO	44

Abstract

**Periferie urbane degradate.
Regole insediative e forme dell'abitare.
Come intervenire?**

*Parole chiave: periferie degradate – grandi aree urbane – provvisorietà –
griglia teorica – grammatica urbana - qualità urbana – limiti
dell'insediamento - luogo centrale – spazio pubblico di relazione - forme dello
spazio urbano - assetto della mobilità – reinvenzione della città*

Obiettivo di questo documento non vuole essere la descrizione dei caratteri delle periferie delle grandi aree urbane, quasi sempre indicate con una accezione negativa, ma l'individuazione e la descrizione di quelle "regole" che sono alla base delle parti "non centrali" delle città. Per questo il presente documento si occuperà di questioni "altre" che certo caratterizzano la "periferia" ma che non sono una esclusiva della periferia, ripercorrendo le tappe culturali, disciplinari e socioeconomiche dell'evoluzione urbana che le ha originate.

Nelle grandi città non è inusuale trovarsi di fronte ad aree periferiche che sono oggi intercluse nello sviluppo urbano e metropolitano. Aree che hanno forte quei caratteri di "provvisorietà" che contraddistinguono la periferia almeno fintanto che essa non divenga città consolidata.

È possibile conciliare l'idea di "città bella" con le istanze reali della popolazione, che talvolta è legata alle "brutte periferie" in modo quasi morboso?

Se è vero che la città contemporanea deve la sua struttura e il funzionamento alla logica della mobilità (che determina una forma di radicamento dai luoghi), è altrettanto vero che gli abitanti della città e delle periferie cercano costantemente quell'ordine gerarchico e talvolta geometrico della città tradizionale, denunciando una ricerca di "qualità urbana" che tuttavia si trova nella città tradizionale e molto raramente nella periferia.

È un *nonsense* che caratterizza le istanze degli abitanti di molte periferie che, pur lamentandosi dei disservizi e del degrado, non lascerebbero mai la loro realtà abitativa? O forse il fatto che la periferia e questo modello perennemente pendolare di vita urbana siano veramente la reinvenzione della città?

**Deteriorated suburbs.
Patterns of settlement and “of living”.
How do we intervene?**

Key words: deteriorated suburbs – big urban area’s – temporariness, theoretical grid – urban grammar – urban quality – settlement limits – central place – public place of relation – shapes of the city space – mobility pattern – reinvention of the city

This document does not aim to describe the characteristics of big city suburbs, usually referred to negatively. But to identify and describe the “patterns” of suburban areas. The document deals with “other” issues, that despite being undoubtedly typical of the suburbs, are not exclusive to suburban areas. Therefore the document analyses the cultural, planning and socioeconomic phases of the evolution of the city which determined these issues.

In big cities it is not unusual to come across suburban areas that are by now “surrounded” by urban and metropolitan development. Areas strongly characterised by the “temporariness” peculiar to the suburbs until they become a “consolidated” city.

Is it possible to harmonise the idea of a “beautiful city” with the real demands of the people, who are often strongly bound to “ugly suburbs”?

If it is true that the shape of the contemporary city is due to the idea of mobility (which involves a sort of uprooting) it is even truer that people living in the city and in the suburbs are constantly in need of the hierarchical order and geometrical shape typical of the traditional city, showing a desire for “urban quality” that one can find in the traditional city but seldom in the suburbs.

Is there a nonsense in the behaviour of people living in many suburbs who, while complaining of the lack of services and deterioration, would never leave the place they live? Or should these suburbs and the commuters’ way of urban living be considered as the reinvention of the city?

Introduzione

Nel corso degli ultimi due anni, quello delle periferie delle grandi città è un tema che è tornato alla ribalta delle cronache. Dalle vicende delle banlieues francesi alle nuove occupazioni residenziali in Italia in conseguenza di una nuova stagione dell'emergenza casa.

Dal dizionario della lingua italiana “periferia” significa “l'insieme dei quartieri disposti ai margini esterni di un agglomerato urbano” ma anche “la zona più esterna e marginale, in contrapposizione al centro, di uno spazio o di un territorio”.

E' evidente come questa definizione, seppur corretta, sia parzialmente inadeguata con la realtà delle grandi aree urbane – e non solo quelle grandi – che sono andate oltre il tradizionale concetto di periferia.

Obiettivo di questo documento, pertanto, non vuole essere la descrizione dei caratteri delle periferie delle grandi aree urbane, quasi sempre indicate con una accezione negativa, ma l'individuazione e la descrizione di quelle “regole” che sono alla base delle parti “non centrali” delle città, indagando le questioni “altre” che certo caratterizzano la “periferia” ma che non sono una sua esclusiva, al fine di fare un – ennesimo – tentativo per individuare se esistono modi per affrontare e avviare a soluzione i disagi di queste vaste parti della città contemporanea.

Per questo è indispensabile partire dalle origini del fenomeno, indagandone le cause storiche culturali, disciplinari e socioeconomiche.



Roma, periferia sud occidentale (foto dell'A.)

1. Le periferie urbane: origine ed evoluzione

Le periferie sono una “invenzione” della città moderna, che segue l’abbattimento delle – ormai inutili - cinte murarie di difesa ¹.

In Italia la nascita delle periferie si ha in diverse fasi temporali che accompagnano ben determinati periodi della storia dello stato unitario. Prima dell’unificazione (1861-1870) non si può parlare di periferia in quanto manca ancora del tutto quel fenomeno di grande trasformazione sociale e culturale legato all’industrializzazione che invece si sta già consolidando in altre realtà europee.

Dall’Unità d’Italia alla Seconda guerra mondiale si assiste alle prime grandi mutazioni dell’assetto delle città e del territorio, derivanti sia dalle nuove scoperte tecnologiche (mobilità, energia, igiene ambientale) sia dal conseguente spostamento di ingenti masse di popolazioni verso le grandi città, attratte dalle nuove opportunità di lavoro, con il conseguente esodo dalle campagne, che da allora subiscono un declino ancora oggi inarrestato.

È in questo momento storico che si presenta la “questione” della nascita della Capitale del nuovo Regno d’Italia ².

1 Più che l’abbattimento fisico delle mura si deve prendere in considerazione il momento in cui ci si rende conto che le mura non hanno più alcuna utilità in caso di un conflitto a causa delle nuove tecniche di guerra. E così la città prende a crescere oltre le vecchie cinte murarie anche in quei casi, proprio come a Roma, dove le mura non verranno mai abbattute.

2 Mentre Torino vede coincidere il “successo” della riunificazione nazionale con la perdita del ruolo di capitale, Firenze per pochissimi anni, dal 1865 al 1871 vive questo ruolo. E per l’occasione a Firenze si realizza un grande piano urbanistico, ad opera del Poggi, per l’ampliamento e l’adeguamento della città alle nuove funzioni amministrative e direzionali che si dovranno insediare e per poter ospitare le schiere di impiegati della macchina centrale dello Stato, provenienti in prevalenza dalle terre sabaude. Il sogno fiorentino dura pochissimi anni e prima ancora che sia attuato il Piano Poggi, la capitale si trasferisce – definitivamente – a Roma, nel giugno del 1871, ultima città ad essere unita al neonato Regno d’Italia. Le condizioni della Città Eterna a quella data non sono certo delle più felici e, soprattutto, non sono lontanamente paragonabili alle altre grandi città italiane – ed europee – che avevano seguito una certa continuità nello sviluppo urbano. All’entrata delle truppe sabaude attraverso la breccia di Porta Pia, Roma è abitata da meno di 150.000 abitanti, quasi tutti concentrati all’interno del perimetro della cinta muraria di età imperiale in pochi rioni, prevalentemente in direzione della Basilica di San Pietro. Una città che nulla aveva a che vedere con la Roma dei fasti dell’Impero Romano, quando vi abitavano oltre un milione e cinquecentomila abitanti. Ciò comporta che lo sviluppo di Roma Capitale segue un processo particolare che, fino alla Seconda guerra mondiale, consiste nella riabilitazione degli antichi rioni del centro storico e la costruzione di pochi nuovi quartieri, “appena” periferici, per i funzionari dello Stato (Esquilino, Prati e Testaccio). Da questo momento Roma segue uno sviluppo urbano ed edilizio che nel corso di alcuni

Le grandi città italiane – Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo – crescono allora per accogliere nuovi abitanti, in una logica centripeta che vede aumentare le esigenze urbane al crescere della popolazione e quindi necessitare di sempre maggior abitanti-forza lavoro per poter soddisfare le esigenze degli stessi³.

Il periodo tra le due guerre mondiali è cruciale per questa fase di sviluppo. Nonostante la vittoria della Grande Guerra, l'Italia affronta, nei primi anni seguenti il 1918, una grande crisi economica⁴ e l'avvento del Fascismo è una delle risposte sociali, politiche ed economiche a tale crisi. Dal punto di vista territoriale, il Fascismo affronta la questione urbana e tenta fortemente anche di arginare l'esodo dalle campagne con una serie di interventi che solo da pochi anni sono oggetto di una revisione critica e di una valutazione sostanzialmente più che positiva.

Da una parte vengono avviate le opere di bonifica dei territori malsani e la realizzazione delle oltre cento città di fondazione, accompagnata da una ricca rete di infrastrutture a servizio prevalente dell'agricoltura; dall'altra si attuano gli interventi di riqualificazione delle parti più degradate delle vecchie città, interventi che, se da una parte esasperavano la componente celebrativa del regime, dall'altra andavano ad intervenire su quartieri quasi sempre molto degradati e insalubri, secondo una tendenza igienista che aveva le radici oltre settant'anni prima nell'opera di Napoleone III e del Barone Hausmann a Parigi.

Si può affermare che questa politica organica cerca di allontanare il diffondersi del concetto di periferia proprio nel momento in cui la nazione si affaccia alla prima fase dell'industrializzazione: i nuovi quartieri realizzati in quel periodo, le "borgate" che furono costruite a Roma per dare alloggio agli sfollati degli sventramenti nelle zone centrali, le città di fondazione e i "borghi" ad esse collegate vanno nella direzione dell'equilibrio territoriale, in una logica policentrica che è antitetica al concetto stesso di periferia.

Eppure tutto ciò finirà per diventare il terreno per la nascita della periferia all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale. Il termine del conflitto mondiale lascia uno scenario pesante di distruzione. L'avvio della ricostruzione è il momento da cui si può far originare lo sviluppo del fenomeno periferie.

decenni la porta a rimontare quel gap urbano con le altre grandi città italiane, diventando oggi la città più grande d'Italia con il territorio comunale più esteso d'Europa.

3 Il caso di Roma è sempre altrettanto significativo: il ruolo di Capitale del Regno d'Italia necessita di funzionari, "importati" prevalentemente dai ranghi amministrativi del Regno Sabauda, e quindi di nuove abitazioni, per costruire le quali giunge in massa forza lavoro quasi sempre non qualificata proveniente dalle campagne delle regioni centroappenniniche limitrofe, che così incrementa la domanda di abitazioni.

4 Il debito pubblico dello Stato italiano per finanziare la Guerra fu saldato solo al principio degli anni Settanta.

Nel decennio 1945-1955 l'Italia è occupata ad affrontare i pesanti danni provocati dal conflitto. Nella logica dell'emergenza – inaugurata dal Piano Marshall nel 1947 - si interviene sui centri antichi e consolidati delle città, grandi e piccole, colpite dai bombardamenti⁵.

Quello dell'emergenza diventerà da questo momento una consuetudine operativa che, in materia di città e territorio, avrà conseguenze fisiche e culturali sensibili sull'Italia contemporanea⁶.

Le prime periferie, sotto varie forme, cominciano a sorgere proprio in quegli anni per ospitare nuove ondate di emigranti che abbandonano paesi e piccole città del centro e sud Italia, dove la guerra ha sostanzialmente annientato le già scarse residue economie rurali, e che vedono sempre più la grande città come opportunità di vita quando non tentano la strada dell'emigrazione all'estero.

Da una parte i nuovi quartieri sorti a cavallo degli anni Cinquanta nelle grandi città, che nascono più o meno tutti prima della redazione e approvazione dei primi piani urbanistici comunali⁷ sulla base di svariate variazioni ai vecchi strumenti. In questo periodo la speculazione edilizia arriva a consentire guadagni di oltre il 300%. Nei nuovi quartieri le densità edilizie sono spesso molto elevate, a discapito della dotazione di spazi – sono praticamente inesistenti i parcheggi, sia di pertinenza che pubblici - e servizi collettivi.

Dall'altra si registrano i primi insediamenti “spontanei”, ai margini della città, dove si vanno a collocare coloro che non riescono ad accedere all'abitazione nei nuovi – e anche vecchi – quartieri. Su terreni ex agricoli, privi di disciplina urbanistica ma non per questo edificabili⁸, si moltiplicano i frazionamenti e la conseguente vendita di singoli lotti a nuove – e vecchie – popolazioni⁹.

⁵ In questa fase si preferisce utilizzare un nuovo strumento urbanistico, il Piano di Ricostruzione, con procedure semplificate, al posto del neonato Piano Regolatore Generale e dei suoi piani di attuazione, introdotti dalla Legge Urbanistica Nazionale del 1942.

⁶ In tema di “emergenza” e di procedure *ad hoc*, la storia italiana dal dopoguerra ad oggi è costellata di eventi ordinari e di interventi straordinari con procedure di spesa parallele alla programmazione ordinaria: la ricostruzione post bellica e la prima emergenza casa (con il Piano INA Casa del 1949), il Giubileo del 1950 e le Olimpiadi del 1960 a Roma, i terremoti del Friuli del 1976, dell'Irpinia del 1980 e del Molise del 1984, la seconda emergenza casa e i condoni edilizi del 1985, 1994 e 2003, i Mondiali di Calcio del 1990 a Roma, il Giubileo del 2000, le Olimpiadi invernali a Torino nel 2006.

⁷ I primi nuovi Piani Regolatori Generali, ai sensi della Legge Urbanistica Nazionale del 1942, vedono la luce nelle grandi città – obbligate a dotarsene – con almeno 10 anni di ritardo: tra le altre, a Milano viene adottato il nuovo PRG nel 1953, a Napoli nel 1958, a Roma, Firenze e Ravenna nel 1962.

⁸ La grande innovazione nella pianificazione urbanistica dettata dalla Legge 1150 del 1942, la Legge Urbanistica Nazionale (ancora oggi vigente) è l'estensione all'intero territorio comunale del

Le città cominciano ad assumere fisionomie diverse e molto particolari, secondo un processo di trasformazione che ad oggi può essere definito quasi ciclico. Al principio degli anni Sessanta, quando la televisione entra a far parte della realtà collettiva, la situazione che si registra nella grande città è sostanzialmente la seguente.

I centri storici cominciano lentamente a svuotarsi degli abitanti tradizionali, attratti dalle abitazioni dei nuovi quartieri residenziali, più confortevoli, mentre vi restano solo coloro che – per il momento – non sono in condizioni di andare via. Nei nuovi quartieri residenziali, queste “periferie di lusso” prodotte dalla speculazione edilizia, sono andati ad abitare coloro che, appartenendo al ceto medio, possono far affidamento su un salario sufficiente a garantirgli alcuni piccoli “privilegi” – qualche elettrodomestico, una utilitaria, vacanze con la famiglia, il biglietto per il cinema e quello per lo stadio. E infine ci sono le “borgate”, le periferie “povere”, lontane dal centro, dove chi ha deciso di venire nella grande città a tentare fortuna, non potendo accedere alle case in città, ha investito i propri risparmi nell’acquisto di un lotto di terreno e quasi sempre si è costruito da solo l’abitazione, con un’attenzione alle esigenze future della famiglia e quindi lasciando spesso incompiuto l’edificio in vista di possibili ampliamenti e sopraelevazioni. Sono questi i primi casi di abusivismo di prima necessità, anche se il termine “abusivismo” ancora non si è diffuso, trovando una sua piena consacrazione.

Ancora non si parla di “emergenza casa”, che, invece, di lì a neanche un decennio dopo scoppierà in modo anche violento. Non passano molti anni, tuttavia, che si verifica il primo serio “contrattempo” per l’economia italiana, la “questione petrolifera”¹⁰.

Nonostante proprio negli anni del boom economico in Italia si siano costruite moltissime case, il problema della casa appare in tutta la sua gravità proprio in

Piano Regolatore. Fino all’approvazione dei nuovi piani, l’edificabilità in zone non precedentemente pianificate, quasi sempre esterne alla città consolidata, è limitata alle sole esigenze agricole. Tuttavia, proprio in virtù della Legge del ’42, si registrano molti casi di Piani di Lottizzazione convenzionata che anticipano i nuovi strumenti urbanistici generali ponendosi come varianti dei piani precedenti, laddove esistenti.

9 “I lottizzatori cominciano in genere a tracciare le strade e spianare il terreno, distruggendo quasi sempre un patrimonio archeologico ancora sconosciuto e inestimabile. Poi cercano di avere l’acqua e la luce e ci riescono dato che l’ACEA (azienda municipale per l’energia elettrica e l’acqua di Roma, n.d.A.) e l’ENEL non erano tenute, allora, a verificare il rispetto del piano regolatore. A questo punto il più è fatto: cioè il terreno può essere venduto a prezzi di aree fabbricabili, il lottizzatore si mette i soldi in tasca e scompare”. I. Insolera, (1993) “Roma Moderna. Un secolo di storia urbanistica. 1870-1970”, pag. 313.

¹⁰ La crisi petrolifera in Italia si può far derivare dalla crisi di Suez del 1956 per poi esplodere dopo la Guerra dei Sei Giorni, nel 1967, quando fu chiuso il Canale di Suez (riaperto nel 1975), e il conseguente aumento del prezzo del petrolio operato dai Paesi arabi produttori.

questi anni e i governi tentano di intervenire, con risorse però sempre meno cospicue.

La Legge 18 aprile 1962 n. 167, promossa dal ministro Fiorentino Sullo, affronta per la prima volta in modo organico la questione dell'edilizia residenziale pubblica, entrando in merito alla questione dell'acquisizione dei suoli destinati alla realizzazione di alloggi destinati alle fasce meno abbienti e alla gestione dei programmi edilizi. A Roma, la quasi totalità delle espansioni residenziali previste dal nuovo PRG, approvato nel 1965, vengono destinate alla realizzazione di alloggi popolari e convenzionati, in risposta ad una emergenza abitativa che nella Capitale continua a farsi ancor più sentita. Tale scenario si replica in quasi tutte le grandi città italiane nell'arco dei vent'anni successivi all'emanazione della Legge 167.

Eppure qualcosa continua a non funzionare. Famoso resterà a lungo l'accorato appello di Papa Paolo VI, durante la messa di Natale del 1965 che celebrò alla borgata di Fidene, nella zona nord della città, presente l'allora sindaco, Amerigo Petrucci.

"...tutto credevo, ma non avrei mai pensato che nei dintorni di Roma ci fossero zone come questa. Speriamo che il sindaco di Roma qui presente provvederà a riparare un po', perché pure questi sono cittadini romani" ¹¹.

Una delle tante borgate illegali di Roma, con le strade ancora in terra battuta, prive di rete fognante - e in molti casi anche di acquedotto - e di servizi pubblici di qualsiasi genere. Satelliti urbani spontanei con caratteristiche però di piccoli paesi, spesso legati alle diverse provenienze regionali degli abitanti, dove forte si concentra una identità sociale e un senso di appartenenza.

A Roma l'appello del Papa viene recepito ma avviato a stento e solo dopo 11 anni, nel 1976, l'amministrazione comunale, allora guidata da Carlo Giulio Argan, dà l'avvio ad una serie di politiche che permisero la realizzazione di strade asfaltate, delle reti di servizi e di fognature nelle periferie e nelle borgate oltre alla realizzazione di aule scolastiche e di uffici decentrati del governo cittadino, approvando anche una specifica variante urbanistica per il recupero degli 83 nuclei spontanei perimetrati ¹².

Nel Lazio questo processo di "ufficializzazione" delle borgate illegali, con l'intento di migliorarne le condizioni di vita, viene completato da una legge

¹¹ In: Franco Martinelli (1987), "Roma nuova. Borgate spontanee e insediamenti pubblici. Dalla marginalità alla domanda dei servizi", pag. 71.

¹² Al riguardo: Giancarlo Scanferla, Federico Sambo, Gioacchino Maria Belli (1983), *Servizi pubblici per le borgate*. In: Alberto Clementi, Francesco Perego (a cura di), "La metropoli 'spontanea'. Il caso di Roma", Edizioni Dedalo, Bari.

regionale del 1980¹³ che per la prima volta parla di “perimetrazione dei nuclei abusivi”, per i quali si prevedono interventi, pubblici e privati, per la loro riqualificazione.

Questo tipo di iniziativa non venne seguita da tutte le regioni italiane ma di sicuro è un segnale culturale forte. La svolta culturale – e urbanistica – degli anni Ottanta è accompagnata dal diffondersi di un diverso fenomeno urbano: l’abusivismo non di prima necessità, ovvero, un tipo di illegalità che non è più legata alla necessità di un alloggio e alla impossibilità di affittarne o acquistarne uno. Nelle periferie che continuano a crescere senza regole intorno alle grandi città, spesso intorno a quei nuclei illegali, alle borgate degli anni Cinquanta e Sessanta, si vengono a registrare modalità insediative del tutto nuove.

I dati relativi alla prima sanatoria edilizia sono allarmanti in tutta Italia, non tanto per il numero quanto per la qualità degli abusi denunciati¹⁴, in quanto al cosiddetto abusivismo “pesante” (interi edifici) si registra un massiccio numero di abusi “leggeri” (chiusure di balconi, utilizzo residenziale di piani seminterrati, mansarde e lavatoi, piccoli volumi aggiunti, ecc.). Tali realizzazioni sono trasversali a tutti i ceti sociali, a dimostrazione del fatto che si è andato perdendo in modo sensibile il rispetto per le norme civili collettive (regolamenti edilizi e piani urbanistici in primo luogo) e per le istituzioni che ne sono garanti.

Da questo momento in poi, le periferie cominciano ad assumere “forme” del tutto imprevedibili, non più legate alle tradizionali modalità di lottizzazione dettate dalla necessità di sfruttare al massimo i suoli.

Le periferie interessano ormai vastissime porzioni dei territori comunali, ben oltre i limiti delle città da cui si sono originate e di cui divengono la linfa sociale: le città si nutrono degli abitanti delle periferie e da essi ne sono però consumate.

*“Una entità che si espande indefinitamente, creando case per coloro che costruiscono case per coloro che hanno qualche commercio in funzione di coloro che costruiscono case per coloro che fanno qualche servizio a coloro che costruiscono case...”*¹⁵

¹³ Legge Regionale Lazio 2 maggio 1980 n. 28, “Norme concernenti l’abusivismo edilizio e il recupero dei nuclei edilizi sorti spontaneamente”.

¹⁴ Dai dati CRESME risultò che tra il 1982 e il 1983, termine ultimo per la sanatoria di opere abusive, la produzione edilizia abusiva, che aveva subito un incremento agevolato a seguito della sanatoria, aveva raggiunto il 25% del totale. Legambiente-Cresme (1994), “Libro bianco contro il condono edilizio”; e (1999) “La produzione residenziale abusiva nel triennio 1996-1998”.

¹⁵ Da: Marcello Fabbri (1983), “L’urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi”, pag. 392.

È una relazione perversa che, per dirla con Marcello Fabbri, pone questo fenomeno urbano, tipicamente italiano, a metà strada tra le favelas latino americane e i sobborghi suburbani di chiara matrice nordamericana e anglosassone e si caratterizza principalmente per la necessità di spostamento per raggiungere i posti di lavoro e che prosegue nella ricerca di servizi e attrezzature commerciali e quindi di svago.

Dalla periferia alla città ci si sposta per una serie di continui “saccheggi”: la città è il luogo identitario universalmente riconosciuto ma non è quello di appartenenza, è il luogo da invadere il venerdì e sabato sera, spesso senza alcun rispetto.

L'urbanistica e le politiche urbane negli ultimi anni hanno quasi completamente abbandonato ogni tentativo ambizioso di intervenire per risolvere la questione delle periferie. Anzi, sembra quasi che ne accompagnino il naturale corso come se fosse ormai inevitabile.

2. Caratteri della periferia

Il fenomeno delle periferie è moderno e nasce con l'abbattimento delle antiche mura urbane. Ma cos'è una periferia?

Sempre prendendo spunto dalla definizione linguistica, si può definire tale “l'insieme dei quartieri disposti ai margini esterni di un agglomerato urbano” ma anche “la zona più esterna e marginale, in contrapposizione al centro, di uno spazio o di un territorio”.

È proprio quest'ultima chiave di lettura che porta l'attenzione su un fenomeno che si sta verificando in questi anni. Nelle grandi città, mentre da un lato si registra l'espansione della città nella direzione della “metropoli diffusa”, con un lenta ma inesorabile erosione di territori ex agricoli e non solo che le attorniano, dall'altro non è inusuale trovarsi di fronte ad aree periferiche che sono oggi intercluse nello sviluppo urbano e metropolitano. Aree che hanno forte quel carattere di “provvisorietà” che contraddistingue la periferia almeno fintanto che essa non divenga città consolidata.

Seguendo una lettura territoriale del tipo di quella proposta da Gianfranco Caniggia¹⁶, il rapporto centro-periferia si manifesta spesso come

¹⁶ Gianfranco Caniggia, Gian Luigi Maffei (1999), “Lettura dell'edilizia di base”, Marsilio editore.

un'alternanza di "polarità", attribuendo alle centralità urbane il segno positivo e alle periferie il segno negativo, in modo analogo a quello che si verifica in fisica con le polarità elettriche. Tanto più si dilatano le distanze tra le polarità tanto più si accresceranno i fenomeni di squilibrio territoriale che portano in primo luogo alla mobilità caotica e di seguito alla riorganizzazione spontanea del territorio e della città che fa sorgere nuove centralità improprie e certo non rispondenti alla rappresentazione tradizionale di "luogo centrale" come fulcro dell'urbanità.

Il rischio più grande di questo complesso di fenomeni urbani sta portando rapidamente alla perdita del concetto di città. E' inequivocabile, infatti, che una persona qualsiasi, non necessariamente un "esperto", trovandosi in pieno centro storico di Roma o di un'altra grande città, non avrebbe dubbi nel definire il contesto in cui ci si trova come "città". Mentre è altrettanto evidente che se ci si sposta in uno qualsiasi dei nuovi quartieri periferici, costruiti tra gli anni Settanta e gli anni Novanta – come *Spinaceto* o *Roma 70* o *Tor Bella Monaca* a Roma, *Quarto Oggiaro* o *Parco Lambro* a Milano, per fare qualche nome - o in una delle recenti vaste periferie suburbane, legali e illegali, fatte di case basse con giardino – come a *Infernetto* o *Ponte Galeria* o *Vignanello*, sempre a Roma, o nelle aree recentemente costruite nei comuni della corona milanese (come *Arese*, *Inzago*, *Rho*, ecc.) – non si avrebbe la stessa certezza nell'affermare che ci si trova in "città".

La questione è tuttavia senz'altro più complessa.

Per dirla con Giovanni Maciocco, nella periferia i cittadini "reinventano la loro città nelle loro relazioni, nei loro percorsi, nelle loro occupazioni dello spazio. Sono obbligati ad arrangiarsi, ad improvvisare, a immaginare forme di legame, valori morali, piccoli lavori"¹⁷. Sopperiscono, in un certo senso, alla mancanza di quei caratteri tradizionali della città modificando intrinsecamente il concetto di vita in città e quindi adattando i comportamenti quotidiani alla nuova realtà urbana della periferia.

Il rapporto tra periferia e spazio pubblico va forse visto sotto un'altra luce che non quella dettata da criteri tradizionali.

Ma nelle periferie quante città esistono? Di certo oggi è difficile parlare di *città* se non di *diverse città* – o comunque di differenti entità insediative che sono definibili in modi altrettanto differenti. La città contemporanea rischia di trasformarsi in una *non-città*.

¹⁷ Giovanni Maciocco (2007), *La dissoluzione della città duale ovvero il nuovo suburbanesimo*. In: Arnaldo Cecchini (a cura di), "Al centro le periferie", pag. 13.

Le diffusione di “fenomeni urbani” che per molti anni si sono chiamati non-luoghi e che ora si comincia a chiamare super-luoghi o iper-luoghi¹⁸, hanno riprodotto la città in ambienti chiusi, in set pubblicitari, assolutamente falsi e indipendenti dal contesto territoriale o urbano in cui si localizzano e quindi privi delle normali relazioni che sono all’origine della città come “fatto complesso”. Per altro orientandosi verso una omologazione di forme e contenuti che fanno sembrare praticamente uguale l’aeroporto di Doha in Qatar a Malpensa o a quello di Orly. Luoghi dove chiunque ha la sensazione di trovarsi a casa, suscitando quel tipo di effetto rassicurante che si prova di fronte ad un *McDonald* se per la prima volta si va a visitare Pechino.

Decisamente peggiore è la riproduzione della città, questa volta all’esterno, che si ha con gli outlet commerciali che hanno già trovato una vasta diffusione in Italia, soprattutto al nord e al centro. Un gigantesco e rassicurante set cinematografico dove della città si riproducono solo gli elementi essenziali propedeutici alla vendita e al commercio, eliminando tutti quegli elementi di fastidio che possono derivare dal relazionarsi con gli altri – e che stanno diventando il simulacro della città laddove la città non esiste già più –.

La scena romana in particolare è un ricco contenitore di periferie, diverse e disomogenee ma quasi tutte scenario di un degrado diffuso, estremamente interessanti per indagare il fenomeno; periferie nate prevalentemente a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale la cui crescita è continuata fino ad oggi, seguendo solo in parte il disegno complessivo di un Piano urbanistico.

Anzi, il paradosso più evidente è quello di trovarsi di fronte due grandi famiglie di periferie: quelle “spontanee” e quelle “pianificate”. Le prime nate sulla spinta di diverse ondate di “emergenze” abitative, le seconde quasi tutte in attuazione del PRG del 1962. Eppure, come suggerito da alcuni sociologi urbani (come Franco Martinelli), quasi sempre le periferie spontanee sono dotate di tracce consolidate di una “qualità” che in quelle pianificate è scarsa o del tutto assente.

¹⁸ Si preferisce tuttavia chiamarli *attrattori* (centri commerciali, shopping center, grandi stazioni ferroviarie, aeroporti e nodi di scambio in genere, ecc.), distinguendoli in tal modo dalle vere e proprie centralità urbane, dai *luoghi centrali* in quanto realizzati all’interno di un spazio edificato e non all’esterno e pertanto privi di uno spazio pubblico di relazione. Per questo motivo, si può affermare che nel momento in cui la Galleria Colonna a Roma è stata trasformata in Galleria “Alberto Sordi” ed è stata chiusa al libero passaggio dall’esterno, ha cambiato natura passando da quella di luogo centrale a quella di attrattore.

Roma, foto
dell'A.



A Roma – come a Milano e nelle altre più grandi città italiane – a quasi trent'anni dalle prime realizzazioni dei nuovi quartieri periferici, queste parti di città, ormai *città consolidata*, continuano ad essere considerate periferia rispetto alla città storica. In queste parti i disagi si possono apprezzare in termini di difficoltà di mobilità e congestionamento del traffico, disomogeneità nella distribuzione dei servizi e delle attrezzature pubbliche e di uso pubblico e in una complessiva dilatazione delle distanze, conseguente all'applicazione di quel modello insediativo direttamente derivato dal Movimento Moderno, che destituisce di importanza lo spazio pubblico come luogo di incontro a favore di una esasperazione dei contenuti funzionali della struttura insediativa e dei complessi edilizi.

Ma, soprattutto, è ben visibile quel senso di incompiutezza e quindi provvisorietà di tutta l'area. La mancata attuazione di molte delle strade previste dai piani urbanistici si è andata ad accompagnare alla mancata sistemazione di molte aree originariamente destinate a verde e a servizi. E al completamento, avvenuto solo al principio del nuovo millennio, di alcune aree

ancora edificabili senza tuttavia provvedere al contestuale completamento – o al ridisegno – di quella rete di infrastrutture e servizi che fu allora prevista e talvolta mai realizzata.

Ne risulta un mosaico con molte tessere mancanti, frammenti urbani che producono a loro volta frammentazione e dove solo sporadici casi di mobilitazione spontanea da parte di gruppi di cittadini ne hanno risollevato le sorti, riqualificando parzialmente gli ambiti interessati. Fenomeno che, almeno, evidenzia una tendenza al ritorno a quelle forme spontanee di autogoverno dei gruppi urbani spinti dall'esigenza e dal desiderio di vedere meglio rappresentati i propri diritti di cittadini.

Eppur proprio questa periferia, la periferia della città consolidata, a sua volta diviene *città consolidata* – e quindi *centro* - se paragonata con la periferia dispersa della metropoli. È una periferia eterogenea, a bassa densità, di matrice prevalentemente illegale che unisce la sostanziale assenza di spazi pubblici di relazione, di *luoghi centrali*¹⁹, a quella provvisorietà che ne accentua il carattere di periferia. Non è difficile affermare oggi che uno dei caratteri fondamentali della periferia è la provvisorietà, cioè l'evidente incompiutezza dei processi insediativi, sia spontanei che pianificati, che le hanno prodotte.

Quanto descritto da Pasolini nelle periferie romane degli anni Sessanta – e che in parte ancora esiste immutato - si è andato a localizzare nelle “nuove” periferie che sono sorte al di fuori del Grande Raccordo Anulare. Strade che terminano nel nulla, aree destinate a verde pubblico restate incolte e degradate, diventate scena privilegiata di attività più o meno illegali. Un sistema di trasporto pubblico quasi sempre inefficace – quando non inefficiente – dato il disegno incoerente delle strade, con il conseguente innalzamento dei livelli di traffico, prodotto dalla necessità di spostamenti obbligatori per chi abita e lavora in queste zone. Poiché tanto più poi si abbassa la densità abitativa quanto più decadono esponenzialmente i livelli di erogazione di tutti i servizi urbani basilari.

19 Vi sono due efficaci definizioni di “luoghi centrali”. La prima è di Rosario Pavia ed è contenuta nel saggio *Babele* (Meltemi editore, Roma, 2002): «luoghi rappresentativi che conferivano identità alle diverse parti urbane». La seconda è di Marcello Vittorini ed è contenuta nella relazione al Prg '92 di Firenze: «lo “spazio pubblico di relazione” - strade, piazze, viali alberati, gallerie coperte - è sempre stato il fondamentale elemento di “regola”, di riconoscibilità, di qualificazione della città. Non solo esso ha sempre svolto un ruolo “strutturante” nei confronti degli edifici e delle architetture, ma la sua configurazione ed il suo “arredo” hanno sempre impegnato il più e il meglio delle risorse economiche, artistiche e gestionali della comunità. La piazza e il corso, la galleria e il viale, sono stati sempre e dovunque luogo di concentrazione di opere d'arte, di funzioni rare e preziose, di servizi di elevato livello, di edifici simbolici e rappresentativi».

C'è poi anche da dire che i nuovi quartieri di edilizia residenziale pubblica, realizzati con l'applicazione della Legge 167 del 1962²⁰, divengono il laboratorio per alcune sperimentazioni abitative e architettoniche, rimaste a lungo e in vario modo nella storia dell'architettura contemporanea italiana.

Una caratteristica però contraddistingue questa esperienza: diversamente da quanto attuato con gli interventi INA Casa, la destinazione d'uso dei complessi da allora sempre chiamati in modo sufficientemente dispregiativo solo con il numero della legge che li aveva introdotti, "167", è sostanzialmente residenziale e non prevede la realizzazione di attività non residenziali (commercio e artigianato) ad eccezione dei servizi pubblici previsti dalla normativa vigente²¹.

In brevissimo tempo – e qualche volta ancora prima che gli edifici fossero assegnati ai legittimi utenti – i quartieri di edilizia popolare si trasformano in ghetti moderni, nei quali sono "confinati" abitanti provenienti dal medesimo livello socioeconomico e culturale, basso e molto basso, privi di quelle attività non residenziali che da sempre hanno fatto parte della città. A questo fatto si aggiunga poi anche il fatto che raramente i quartieri "167" hanno previsto una commistione equilibrata tra edilizia sovvenzionata, agevole e convenzionata, impedendo una naturale mixité tra le diverse tipologie di abitanti. Fatto completamente differente da quanto avvenuto nei quasi sessant'anni precedenti di attività degli Istituti Case Popolari e anche dell'INA Casa, quando si rivolgeva attenzione alla complessità funzionale e alla integrazione sociale, pur permanendo sempre nell'ambito di ceti bassi e medi.

La risposta che l'urbanistica ha dato all'"emergenza casa" degli anni Settanta e Ottanta ha avuto proprio nella sostanziale monofunzionalità il limite più grande, e ancor più evidente rispetto alla questione delle "forme" dell'insediamento e della città (ma che in realtà sono fortemente legate).

Nell'immaginario collettivo di quegli anni e fino a pochissimi anni fa, abitare nei quartieri di edilizia residenziale pubblica non era un "titolo di merito".

²⁰ Questa Legge introduce un meccanismo attuativo particolarmente interessante che prevede tre tipi di finanziamento, a totale carico dello Stato (mediante gli Istituti Case Popolari), a carico delle cooperative d'abitazione (mediante erogazione di mutui agevolati) e delle imprese (con convenzioni relative al costo di costruzione e alle modalità di immissione sul mercato immobiliare). In tutti i tre casi, all'amministrazione comunale è consentita l'acquisizione delle aree necessarie alla costruzione dei complessi abitativi attraverso l'esproprio a costi ribassati e conseguente concessione in uso del diritto di superficie ai tre soggetti sopra indicati (IACP, cooperative, imprese).

²¹ L'assenza di commercio e artigianato nei complessi di edilizia residenziale pubblica si giustifica con un "problema" nel meccanismo legislativo e nella regolamentazione degli istituti case popolari, che non potevano realizzare immobili non residenziali e che non potevano essere proprietari degli stessi. Tale limite procedurale fu in parte eliminato con la "seconda stagione" dell'edilizia residenziale pubblica, dal 1980 in poi.

Quartieri lontani dal centro città – senza neanche che ci si ponesse il problema di domandarsi “se” erano città o meno -, spogli, sostanzialmente tristi, scarsamente collegati e talvolta pericolosi. Non è un caso che in quartieri come il “Quartoggiaro” e il “Ponte Lambro” a Milano o il “Laurentino 38” e il “Corviale” a Roma, per fare alcuni esempi, per molti anni non era presente alcun presidio di polizia o, quanto meno, un controllo costante da parte delle forze dell’ordine.

Chi negli anni Settanta e Ottanta ha vissuto l’esperienza di andare a vivere in un nuovo quartiere di edilizia popolare, indipendentemente dal fatto che si trovasse in un complesso di case popolari o in un complesso di edilizia cooperativa, ha vissuto l’esperienza della “non-città”. Quasi tutti i nuovi quartieri sono sorti in zone abbastanza esterne alla città consolidata, più o meno collegati ad essa e quindi ai posti di lavoro e di studio.

C’è pertanto un legame molto stretto tra la nascita e la diffusione delle periferie e l’avvio del processo, ancora in atto, della diffusione e poi dispersione urbana. Nelle metropoli occidentali c’è un momento in cui la città smette di crescere al suo interno e comincia a crescere al suo esterno, superando i limiti – una delle caratteristiche storiche della città era l’aver dei limiti ben precisi – e interessando vaste porzioni di territorio che, nel tempo, saranno sottratte all’agricoltura. E’ altrettanto evidente il legame molto stretto tra dispersione urbana e declino dell’agricoltura.

Già nel 1962 Giancarlo De Carlo²² parlava di città-regione come processo che si stava diffondendo anche in Italia, sulla scia di quanto stava da tempo accadendo nelle altre grandi città europee. Se da una parte i processi di diffusione insediativa possono considerarsi simili, dall’altra le differenze si possono rintracciare nei modi attraverso cui le diverse aree si caratterizzano. Le crescite urbane delle grandi città sono avvenute seguendo sostanzialmente due modelli insediativi: quello monocentrico, completamente dipendente dal nucleo urbano principale, e quello policentrico, che ha integrato il nucleo urbano originale con piccoli nuclei dotati di dotazioni elementari di servizi e attrezzature. In Italia sono presenti entrambe le “forme” del modello di espansione: quello policentrico connota per esempio l’area di Milano, mentre quello monocentrico la città di Roma.

Quello che però si sviluppa a partire dalla fine degli anni Cinquanta, è un modello insediativo a bassa densità cui però sempre meno si contrappone un sistema di centralità, di luoghi di riferimento, tale da articolare un sistema reticolare.

22 G. De Carlo, (1962), “Relazione finale”. In: Ilse – Istituto Lombardo di Scienze Economiche e Sociali, Relazioni del seminario “La nuova dimensione della città, la città-regione”. Milano, 1962.

Sono due le istanze cui inizialmente la diffusione insediativa va a dare una efficace risposta: quella di chi non riusciva ad accedere alle abitazioni della città consolidata e quella di proprietari immobiliari e di piccoli costruttori che non riuscivano ad accedere al mercato delle costruzioni della città consolidata.

Come già detto precedentemente, l'avvio di questo processo si ha per "necessità" – l'abitare, il lavorare – in un momento in cui l'amministrazione pubblica non è in grado di affrontare il problema casa. Ma nel corso degli anni questo modello insediativo si consolida e comincia ad autoriprodursi, mutando pericolosamente i propri caratteri. La casa individuale con giardino, distante dal centro città, è divenuta uno dei desideri più diffusi degli ultimi anni, in quanto le grandi e medie città hanno cominciato ad essere soffocate dall'inquinamento atmosferico provocato in grande misura, in un circolo vizioso, proprio dal traffico veicolare generato da chi abita nelle aree esterne alla città e deve raggiungerla quotidianamente con mezzi privati.

Per questo tipo di modalità insediativa, sono stati superati tutti i caratteri negativi – distanza e isolamento - sulla base di valutazioni economiche complessive che devono in qualche modo far riflettere. La distanza dal centro, dal luogo di lavoro e di studio, la distanza dagli svaghi e dai servizi di prima necessità vengono compensati dall'utilizzo dell'automobile o dello scooter, alterando in tal modo la percezione del "limite" dell'insediamento. Il limite non è più quello tradizionalmente legato alle percorrenze pedonali, alla riconoscibilità della città in quanto luogo di concentrazione di popolazione e di scambi, ma quello legato al comfort dell'automobile. E su quest'ultimo parametro si deve calibrare nuovamente il problema traffico e mobilità, divenuto negli ultimi anni un problema cruciale praticamente per tutte le grandi città italiane, prive di infrastrutture urbane o metropolitane degne dello status di grandi città e di un servizio di trasporto pubblico efficiente, quasi sempre strangolato dal traffico veicolare privato – con conseguenze che però pesano fortemente sui pochi rassegnati utilizzatori. Al resto dei bisogni quotidiani provvedono alcuni centri commerciali (pensati per essere raggiunti in automobile), la parabola e internet.

Per ricollegarsi a quanto detto inizialmente, la gente si è "abituata" a vivere in periferie eterogenee che uniscono la sostanziale assenza di spazi pubblici di relazione a quella provvisorietà che ne accentua il carattere di periferia. E comincia a non percepire più il problema della "assenza di città" come un problema primario.

In parole semplici, nel giro di trent'anni si è trasformato il concetto di abitare, di città, di periferia. Ma a questo fenomeno si accompagna un decadimento sensibile della qualità del vivere e, di conseguenza, dell'ambiente.

3. Regole dell'insediamento e forme dell'abitare

Il tema della periferia, al pari di quello della città che l'ha prodotta, è un tema evidentemente complesso. Non esiste una periferia. Esistono molte periferie.

Eppure esiste sempre un criterio formale e funzionale, una regola, alla base di ogni insediamento urbano anche quando sembra non esserne alcuno, come spesso accade nelle periferie recenti. Questa tesi si lega fortemente all'osservazione che, invece, possono esservi differenti forme dell'abitare all'interno della stessa regola insediativa.

Quali sono, dunque, i possibili legami tra "regole" insediative e "forme" dell'abitare? Si può rispondere a tale interrogativo andando a individuare e analizzare quali sono gli "effetti" della periferia sulla città che l'ha prodotta.

Se si indagano con maggiore attenzione le fasi storiche dell'evoluzione di questa periferia, si può notare come il punto di rottura della tradizione insediativa, quella cultura di antiche – e quasi universali – origini che si pone a cavallo tra la fine degli anni Sessanta e il principio degli anni Settanta. Da quel momento fino ad oggi, inoltre, quello che si verifica parallelamente è una eterogeneizzazione della popolazione che si insedia nelle aree periferiche, sostituendo progressivamente gli abitanti originari – con la sola eccezione di quelle periferie d'élite che nascono con una forte caratterizzazione sociale e non se ne discostano più.

Le diverse fasi temporali di pressione insediativa sulle grandi città hanno fatto sì che nel tempo si insediassero in queste periferie disperse anche fasce di popolazione appartenenti ai ceti più differenti, non solo quelle a medio o basso reddito. In parte, si tratta sempre di persone costrette a venire a vivere in queste aree. Ma sempre più spesso ci si trova dinanzi a persone che decidono di trasferirsi in queste aree periferiche perché, oltre al costo leggermente più basso²³, possono incontrare anche un ambiente apparentemente più salubre fatto di case con giardino, compensando in tal modo i maggiori disagi derivanti dalla maggiore distanza dal centro. Il fenomeno è ormai evidentemente riscontrabile in tutte le grandi città italiane e, talvolta, anche in altri territori e aumenta costantemente la propria diffusione.

²³ Quello dei valori immobiliari nelle periferie potrebbe essere il tema di una ricerca specifica. Negli ultimi anni, paradossalmente, all'aumento costante dei valori di mercato nella città storica e consolidata, si è assistito al forte incremento anche dei valori degli immobili posti in periferia, dove il requisito principale è divenuto la presenza di collegamenti rapidi con le zone centrali.

Sotto un profilo più squisitamente socioantropologico, si potrebbe osservare come questa trasformazione culturale si attesta proprio all'indomani della diffusione della televisione²⁴.

È un fenomeno socioculturale che segue di poco il "boom" economico degli anni Cinquanta e Sessanta, fortemente sostenuto dagli Stati Uniti e ne risulta quasi la inevitabile conseguenza, la risposta spontanea agli effetti della guerra e a quella povertà che era ancora estremamente diffusa in molte regioni italiane.

Dal punto di vista urbanistico e territoriale, si è già visto come abbia comportato una inesorabile perdita l'erosione proprio di quei territori agricoli che rappresentavano una economia povera, opposta a quel modello industriale e, di lì a poco, terziario che si faceva largo in Italia, dando luogo a diverse *conurbazioni urbane*²⁵. La progressiva perdita di rilevanza dell'agricoltura tradizionale, a causa del processo di industrializzazione ha quasi arrestato il naturale ammodernamento delle modalità colturali, sia tecniche che gestionali, favorendo quel progressivo abbandono delle campagne economicamente ormai poco redditizie o la trasformazione delle stesse, quando gli aspetti localizzativi lo consentivano, in aree edificate.

D'altro canto, il passaggio dei territori agricoli dal latifondo agli enti agricoli, dapprima, e, successivamente, in proprietà agli agricoltori stessi, avvenuto a partire dall'unificazione dello Stato italiano e completato sostanzialmente a metà degli anni Cinquanta del Novecento, non è stato accompagnato da misure di compensazione e di assistenza efficaci a sostegno dell'agricoltura. Inoltre, nel secondo dopoguerra l'energia centripeta sviluppata dalle grandi città è stata accentuata da politiche industriali e infrastrutturali che hanno determinato squilibri territoriali di cui ancora oggi si leggono gli effetti.

La tipologia insediativa che ne è risultata è quella comunemente riscontrabile negli insediamenti di matrice spontanea, sorti al di fuori delle previsioni di strumenti urbanistici. Si tratta di una maglia frequentemente ortogonale, per sfruttare al massimo il territorio, con una viabilità essenziale, spesso legata a percorsi rurali preesistenti e influenzata dalla morfologia dei luoghi, priva per anni delle più elementari opere di urbanizzazione: asfaltatura delle strade,

²⁴ Al proposito sono molto interessanti gli scritti e i saggi di Enrico Menduni, docente presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università Roma Tre, studioso di radio, televisione e linguaggi multimediali, che si è occupato della diffusione della televisione e della storia della costruzione della rete autostradale in Italia ("L'Autostrada del Sole", 1999; "Televisione e società italiana 1975-2000", 2000).

²⁵ La nozione di conurbazione appare senz'altro più appropriata nei casi di Roma, di Bari o anche di Palermo, rispetto a quella, assai più impegnativa sotto il profilo della geografia urbana, di "area metropolitana" diffusa al nord che si giustifica invece per il tipo e il livello delle relazioni (del tutto biunivoche e non unilaterali) che si instaurano tra la città nucleo e il relativo territorio di riferimento.

marciapiedi e illuminazione stradale, reti idrica e fognaria. L'esito di questo processo è stato l'insediamento diffuso a carattere esclusivamente residenziale, con densità abitative e indici di edificazione territoriale molto bassi (meno di 15 ab/ha e meno di 1 mc/mq), legato ai centri principali da alcune infrastrutture viarie o, più raramente, ferroviarie attraverso le quali si garantivano le connessioni con i luoghi di lavoro e di studio.

Dispersione edilizia ed abusivismo connotano fortemente la struttura insediativa delle periferie di molte città, da un lato grazie a una serie di lottizzazioni a bassa densità rivolte prevalentemente ad accogliere popolazioni di pendolari, transfughi delle grandi città e che nelle grandi città ancora oggi lavorano e che si ritirano solo per dormire nelle periferie; dall'altro lo sprawl insediativo che, negli stessi anni, ha investito alcune zone ex agricole dove, attraverso il progressivo frazionamento di lotti agricoli, sono state realizzate costruzioni di piccola e media dimensione, adibite ad abitazione, senza il rispetto di alcuna norma urbanistica e secondo alcuni criteri essenziali legati alla morfologia dei luoghi e alla massimizzazione dello sfruttamento delle risorse fondiarie.

Il costo di tale dinamica insediativa è un consumo di suolo a vantaggio di una "villetttopoli" che ha sottratto irreversibilmente territorio all'agricoltura, al pascolo e ai boschi²⁶.

Il fenomeno è maggiormente evidente se si osservano le periferie disperse dall'alto. Nelle immagini che sono state raccolte in allegato sono state messe a confronto nove medie e grandi città italiane, eterogenee ma accomunate dall'essere capoluogo o polo di un'area metropolitana. Si tratta di Torino, Milano, Bergamo, Padova, Roma, Napoli, Bari e Palermo.

Si tratta di realtà ben differenti. Le prime quattro, Torino, Milano, Bergamo e Bologna sono a pieno titolo comprese in quella che comunemente viene

²⁶ L'erosione territoriale determinata dagli insediamenti a bassa densità è un fenomeno che ha trovato facile attecchimento in quelle aree dove le attività legate all'agricoltura sono andate lentamente esaurendosi. Ma è altrettanto evidente che, nell'evoluzione delle tecnologie agrarie, la possibilità di una rinascita del settore non è una prospettiva utopica, tutt'altro. Infatti già oggi possono essere citate alcune situazioni emblematiche (le aree del Brunello di Montalcino, i meleti del Trentino-Alto Adige, i pascoli maremmani della Chianina, le zone del tartufo in Piemonte e in Umbria), dove il valore dei terreni agricoli è più elevato dei terreni edificabili, talvolta in misura esponenziale. Ma si possono annoverare anche ambiti territoriali 'nuovi', non contrassegnati da un'eccellenza paesistica o produttiva, in cui trasformazioni recenti delle modalità di coltivazione delle terre agricole hanno portato ad incrementi dei valori dei suoli coltivabili. Nel Lazio è il caso di due tenute viticole, la prima nei Castelli Romani, la seconda in un'area mediana della Pianura Pontina, in cui l'apporto di tecnici agronomi ed enologi ha consentito di migliorare la qualità della produzione viticola e di quella vinicola ad essa collegata. Il duplice caso sta iniziando ad avere un effetto di trascinamento tanto che aziende vitivinicole di bassa e media qualità, già operanti nelle stesse aree, hanno cominciato a diversificare e migliorare la qualità dei loro prodotti.

definita la metropoli padana, a cui ormai appartiene anche Bologna. Roma rappresenta un fenomeno unico nel panorama nazionale, non una metropoli ma una gigantesca area urbana isolata. Napoli è il centro della metropoli campana, che comprende la maggioranza dei comuni settentrionali della provincia fino ai confini – e talvolta anche oltre - con quella di Caserta. Bari e Palermo costituiscono due realtà metropolitane ancora in formazione, con diversa storia ma una espansione recente che ha prodotto una diffusione urbana preoccupante.

Per ciascuna di queste realtà, grazie all'impiego di riprese satellitari, è stata documentata una lettura a tre scale differenti: urbana, di quartiere e locale.

Le immagini evidenziano il passaggio graduale tra la densità e compattezza della città storica e consolidata e la dispersione edilizia delle recenti espansioni residenziali, che, in alcuni casi, porta alla saldatura con i centri limitrofi. E la varietà di forme dell'insediamento.

Su cosa si fonda, tuttavia, la ricerca di questo modello di abitare?

Da una parte, ci si trova di fronte alla richiesta di un modello insediativo – la casa isolata, di media grandezza, con una pertinenza di medie dimensioni, in un contesto insediativo uniformato alla stessa tipologia quasi da poterlo definire un 'tessuto' insediativo, certo non urbano – che da oltre trent'anni si sta diffondendo a macchia d'olio, al quale raramente politiche urbanistiche comunali hanno saputo dare risposte soddisfacenti.

Dall'altra, le amministrazioni comunali, e gli stessi abitanti insediati, devono continuamente fare i conti con problemi di non facile risoluzione quali quelli legati alla realizzazione, ma soprattutto alla gestione, di quelle opere e servizi collettivi che, in un insediamento a bassa densità, costituiscono un problema nel bilancio comunale.

Spesso si è visto come l'origine della frammentazione insediativa sia legata a scelte urbanistiche scarsamente legate a logiche di tutela degli interessi della collettività e dell'ambiente locale ma che comunque possono essere considerate la risposta "spontanea" delle diverse collettività.

4. Il ruolo e le responsabilità dell'urbanistica e della politica

Che è successo nella disciplina urbanistica durante questi decenni? È corretto attribuire alla disciplina urbanistica una responsabilità di quanto accaduto nelle città? Oppure alla politica, a tutti i livelli possibili?

È fuor di ogni dubbio che quanto accaduto nelle grandi città italiane è l'effetto di una serie di concause che hanno in qualche modo contribuito tutte ad attuare o anche solo a favorire le trasformazioni urbane dal dopoguerra ad oggi. Però è opportuno rileggere in via analitica alcuni dei passaggi culturali più significativi di questo lungo arco culturale per poter in qualche modo valutarne appieno la portata.

Negli anni del secondo Dopoguerra, nonostante la recente emanazione di una Legge Urbanistica Nazionale (1942) che fissa i contenuti degli strumenti di pianificazione e le procedure per la loro attuazione, la ricostruzione è avvenuta con procedure straordinarie. Ciò, tuttavia, avvia un processo culturale – una consuetudine - che permea, in vario modo, la vicenda urbanistica nazionale per i decenni successivi.

Ma mentre sulle pagine della rivista e nei convegni si tratta dei grandi temi da seguire per la ricostruzione e lo sviluppo²⁷, dall'altra si fa la ricostruzione “vera” attraverso un dispositivo d'emergenza, il Piano di Ricostruzione.

Il Piano di Ricostruzione fu introdotto nel 1945 con il D. Lgs. 1 marzo 1945 n. 154 e confermato da altri provvedimenti legislativi fino alla Legge 1402 del 1951. Perché utilizzare un piano “straordinario” al posto della strumentazione urbanistica “ordinaria”, allora recentemente introdotta con la Legge Urbanistica Nazionale del 1942?

Forse per i meccanismi semplificati di espropriazione delle aree per l'edificazione e per l'evidente agevolazione dell'edilizia privata. O forse anche come reazione alla eredità legislativa della dittatura fascista.

In questo frangente l'*urbanistica* è ancora troppo debole e sicuramente impegnata nel “fare” i piani, gli stessi piani di ricostruzione. E' abbastanza condivisibile il fatto che l'urbanistica italiana di quei primi anni del secondo dopoguerra viveva una stagione di contraddizioni, nel tentativo di passare da una concezione meramente tecnica a una più squisitamente “processuale”.

Marcello Fabbri nel 1983 affermava che:

“la debolezza degli intellettuali italiani di fronte alla ricostruzione del ciclo capitalistico nel dopoguerra consisteva nella difficoltà o impossibilità di essere presenti e non soltanto di contemplarlo dal di fuori – il “popolo” presunto – come astratta entità antropologica.

²⁷ In particolare è estremamente interessante la Relazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, a cura della commissione INU per lo studio dei problemi del piano regionale, presentata alla Rassegna del Primo Convegno per la Ricostruzione Edilizia, Milano 14-16 dicembre 1945, nella quale vengono presentate le idee dell'Istituto per il futuro dell'Italia, a partire dalla dimensione regionale. Pubblicata da Edizioni per la Casa, Milano, 1946.

... Ne consegue anche la difficoltà a comprendere – ad essere dentro – i processi urbani, che stanno per diventare il perno su cui il capitale punterà per la propria crescita e per la messa a punto degli strumenti ideologici e di consenso.”²⁸

Ma mentre una frazione di questa classe, gli urbanisti, viveva queste difficoltà, l’Italia veniva ricostruita spesso inseguendo progresso e sviluppo, ma molto più spesso profitti e interessi locali.

La politica intanto si occupa di casa con il Piano INA-Casa (a seguito della Legge “Fanfani” del 1949), e di Mezzogiorno, con l’istituzione della Cassa del Mezzogiorno, nel 1950. E’ la stagione delle “partecipazioni statali”²⁹.

Lo Stato risponde in questo modo a nuove “emergenze” che anno dopo anno si affacciavano sulla scena nazionale – l’abitare e la produzione – con meccanismi straordinari, esattamente come aveva già fatto con i piani di ricostruzione.

Della logica emergenziale italiana si è già detto. Ma resta particolarmente efficace questo passo di Giuseppe Berta:

*”La razionalità della loro preparazione disciplinare – quella dei tecnici e degli operatori culturali, n.d.a. – andava misurata unicamente sul metro della rispondenza agli obiettivi politici prestabiliti e gli intellettuali-tecnici del piano venivano spogliati di gran parte delle loro prerogative di progettazione”*³⁰.

Va comunque ricordato che proprio la politica, “occupata” con le emergenze, tralascia completamente l’attuazione del dettato costituzionale della neonata Repubblica e rimanda l’attuazione delle Regioni. Non attuare le Regioni valeva dire impedire il trasferimento dallo Stato delle competenze in materia urbanistica.

La Costituzione del 1948 prefigurava uno Stato fortemente decentrato, anche se con alcune “imperfezioni”. Ma il ritardo di circa trent’anni con cui questo è avvenuto ha tra l’altro impedito anche lo sviluppo di un fiscalismo locale più equilibrato e la formazione di un patrimonio di risorse regionali più ricco.

Ancora centralizzate nelle mani dello Stato, politica e urbanistica negli anni Cinquanta sentono forte la necessità, allora, di affrontare i temi caldi del territorio e delle città, le concentrazioni demografiche e la mobilità.

²⁸ M.Fabrizi (1983), *“L’urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi”*, pag. 50.

²⁹ Con il nome di “partecipazioni statali” si è venuto a indicare il controllo dello Stato su parte dell’economia nazionale, enormemente sviluppatosi nel dopoguerra, che dal 1956 viene esercitata da uno specifico dicastero, il Ministero delle Partecipazioni Statali.

³⁰ Giuseppe Berta (1980), *“Le idee al potere. Adriano Olivetti e il progetto comunitario tra fabbrica e territorio sullo sfondo della società italiana del miracolo economico”*, Edizioni di comunità, Milano.

Se le tracce di una prima radicale trasformazione - che poi diventerà fusione - tra città e campagna, embrione di quei fenomeni di città diffusa con cui oggi ci si deve confrontare, si possono trovare nella politica del Fascismo per il rilancio dell'agricoltura, con la Riforma agraria³¹ (1954) si avvia inesorabilmente quel processo di suburbanizzazione di molte aree ormai ex agricole, con la diffusione della città nel territorio.

Negli stessi anni si comincia a tentare di mettere ordine nel territorio. Nel 1956 inizia la costruzione dell'Autostrada del Sole, da Milano a Napoli, che si concluderà 10 anni più tardi. E con esso comincia a diffondersi la consapevolezza che si stava assistendo alla trasformazione della geografia fisica e socio-economica dell'Italia.

Tale fase corrisponde a quello che è stato chiamato il "boom economico", un periodo di grande vivacità economica e sociale, di grandi speranze ed ottimismo.

E' proprio questo il momento in cui le grandi città si espandono molto rapidamente per poter dare risposte all'istanza di nuove abitazioni e servizi destinate ai nuovi abitanti arrivati dalle diverse parti del territorio in cerca di nuove prospettive di lavoro e di vita.

Ma è anche il momento in cui si consolidano proprio quei fenomeni di squilibrio territoriale e di polarizzazione che il Fascismo aveva cercato di combattere e in cui la speculazione edilizia perpetrata dai grandi costruttori immobiliari diviene la pratica urbanistica più diffusa.

In quegli anni l'Italia cambia e cresce, si abbandona progressivamente l'agricoltura a favore dell'industria e la popolazione cresce e si concentra nelle grandi aree urbane. I primi Piani Regolatori Generali sono predisposti nelle grandi città solo verso la fine degli anni Cinquanta e durante gli anni Sessanta, quando ormai le città sono già cresciute a dismisura. Dal punto di vista disciplinare, questi piani vedono l'apporto delle nuove scienze territoriali (geografia, demografia, sociologia, ecc.). Ciò tuttavia determina anche errori di valutazione, quasi sempre relativi alle previsioni di crescita e di conseguenza al dimensionamento delle nuove edificazioni.

L'ordinamento regionale dello Stato ancora non si attuava ma si stava affrontando la questione della ripartizione delle risorse dello Stato su base

³¹ Con la Legge 21 ottobre 1950, n. 841, "Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini", più comunemente conosciuta come "Riforma agraria", lo Stato si proponeva di redistribuire le terre ai braccianti agricoli, rendendoli così piccoli imprenditori, attraverso l'esproprio dei grandi latifondi. Ma la polverizzazione della dimensione delle aziende agricole di fatto limitò fortemente le loro possibilità di crescita e talvolta di sussistenza, almeno fino a quando cominciarono a diffondersi le cooperative agricole.

regionale, laddove la dimensione regionale veniva considerata – per la prima volta – come il luogo della massima integrazione tra disciplina urbanistica e dimensione economica.

A partire dal 1960, si assiste - specialmente al Nord - alla fioritura di innumerevoli iniziative di pianificazione. Proprio nel dicembre del 1960 l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) presenta una proposta di riforma, il "Codice dell'urbanistica". L'INU in quella occasione sollecita la rapida attuazione delle Regioni e l'integrazione tra la pianificazione urbanistica e la programmazione economica (di cui si comincia a parlare), attraverso l'istituzione di un Comitato nazionale di pianificazione (formato da ministri e presidenti delle regioni) e di un Consiglio tecnico centrale (a livello di alta burocrazia e di esperti urbanisti). Ed entra nel merito delle rendite fondiari, invitando anche ad un più deciso ricorso agli strumenti fiscali.

La proposta dell'INU è ripresa dalla proposta della commissione di esperti insediata dall'allora Ministro dei Lavori Pubblici Benigno Zaccagnini (nel terzo governo Fanfani) composta anche da rappresentanti dell'INU (Giovanni Astengo, Luigi Piccinato e Giuseppe Samonà). Questa nuova proposta resta sulla traccia dei principi ispiratori della Legge Urbanistica Nazionale del 1942, con miglioramenti di carattere tecnico e procedurale, ma senza risolvere il problema dell'acquisizione - a favore della collettività - delle plusvalenze delle aree edificabili e della disparità di trattamento fra i vari proprietari in relazione alle destinazioni d'uso stabilite dai piani.

L'obiettivo dichiarato di questi anni era quello di fondare il programma economico nazionale su un apparato consensuale e dei meccanismi di intesa antesignani dei tavoli di co-programmazione e co-pianificazione che venticinque anni più tardi avrebbero portato alla formazione della Commissione Unificata, legando la pianificazione economica alla pianificazione territoriale e urbanistica e quindi la spesa pubblica al territorio.

Non era possibile pianificare il territorio senza che prima venissero definiti gli obiettivi economici del piano: la pianificazione territoriale e urbanistica non poteva aver senso al di fuori di una preliminare pianificazione economica. Ma ormai le grandi città sono già fortemente cresciute e il territorio è già fortemente squilibrato³².

³² I tentativi di programmazione economica e di territorializzazione della spesa pubblica effettuati con la "Prima ipotesi di assetto del territorio italiano" che accompagnava il primo "Programma economico quinquennale 1966-'70" (1967) e il "Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale 1971/1975" (1970) rimasero sostanzialmente lettera morta.

L'urbanistica e la politica provano a cambiare qualcosa, si fa un tentativo di riforma urbanistica con il disegno di Legge Sullo³³ del giugno 1962. La riforma è impostata su basi completamente nuove ed originali. Per quanto riguarda i rapporti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, la riforma stabilisce che l'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica debbono attuarsi nel quadro della programmazione economica nazionale ed in riferimento agli obiettivi fissati da questa. In attesa della costituzione degli organi che saranno preposti all'attuazione del piano economico è prevista l'istituzione di uno speciale comitato di ministri che provvede ad impartire le direttive.

Una delle novità della riforma si riferisce all'esproprio e alle modalità di attuazione delle trasformazioni urbanistiche previste dai piani. In tal modo si andava a modificare profondamente il regime proprietario delle aree: di proprietà privata resta soltanto una parte delle aree edificate, le altre aree - edificate o edificabili - passano gradualmente in proprietà dei comuni, che cedono ai privati il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani³⁴. Ma una campagna stampa blocca questa iniziativa³⁵.

Questa fase abbastanza turbolenta si conclude all'inizio degli anni Settanta, quando ormai si sono esaurite le possibilità di previsioni edificatorie – il mercato della casa comincia a saturarsi o a modificare le proprie esigenze – e quando vengono attuate le Regioni a statuto ordinario. Fino a quella data il Ministero dei Lavori Pubblici, che ne aveva le competenze, non approva nessun piano territoriale di coordinamento. E solo una piccola parte dei comuni italiani, quelli più grandi, è dotato di uno strumento urbanistico generale.

³³ Al Ministro dei lavori pubblici Fiorentino Sullo (quarto governo Fanfani) si deve l'approvazione della legge n. 167 del 1962 per il rilancio dell'edilizia residenziale economica e popolare.

³⁴ Nella proposta, i comuni promuovono l'espropriazione di tutte le aree inedificate (fatta eccezione per quelle demaniali) e delle aree potenzialmente edificabili. Acquisite le aree, il comune provvede alle opere di urbanizzazione primaria e cede, con il mezzo dell'asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, che restano di proprietà del comune. A base d'asta viene assunto un prezzo pari all'indennità di esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali. Quando si tratta di aree richieste da enti pubblici operanti nel settore edilizio, da società cooperative aventi gli stessi fini, ovvero nel caso in cui le aree siano adibite ad utilizzazioni industriali, la cessione avviene a trattativa privata. L'indennità di espropriazione è determinata, per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbana prima dell'approvazione del piano, in base al prezzo agricolo; per i terreni non edificati, ma aventi già destinazione urbana, in base al prezzo dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione, aumentato della rendita differenziale di posizione in misura non superiore ad un coefficiente massimo fissato dal comitato dei ministri, e infine, per i terreni edificati, in base al valore di mercato della costruzione.

³⁵ La diffamazione prese il nome di "lo scandalo urbanistico": una violenta campagna di stampa (promossa in primo luogo dal quotidiano «Il Tempo» di Roma) accusava il Ministro di voler togliere la casa agli italiani.

Ma proprio questo passaggio determina un fermo di ogni attività in materia di pianificazione territoriale, che si può spiegare con la scarsa efficienza iniziale dei nuovi enti. Da allora ad oggi poco è cambiato, se non a partire dalla metà degli anni Novanta e quasi sempre solo in alcune regioni virtuose in materia di governo del territorio. Nelle grandi città la pianificazione urbanistica è lenta.

Se quasi tutte hanno redatto i primi PRG, secondo la Legge del 1942 negli anni Sessanta, le stesse sono riuscite a predisporre un nuovo PRG solo dopo trentaquarant'anni (e in alcuni casi non è ancora avvenuto). Anni cruciali di grandi trasformazioni, consentite a partire dal principio degli anni Novanta da due istituti procedurali estremamente avanzati, la Conferenza di Servizi e l'Accordo di Programma³⁶.

Attraverso questa *corsia preferenziale*, in una fase storica in cui le risorse per trasformare le città si sono fatte sempre più esigue e il ricorso all'intervento privato sempre più necessario, si è avviata la realizzazione di interventi rilevanti senza però che a questi venisse accompagnata una reale verifica urbanistica. Ciò ha comportato, tra l'altro, la produzione di grossi insediamenti commerciali accompagnati da rilevanti quote di edilizia residenziale, nel nome della tanto auspicata integrazione funzionale.

L'effetto sul territorio è stato e continua ad essere pesante. Si è assistito al fenomeno di straripamento delle città verso il territorio, quasi sempre in assenza o al di fuori di un preciso assetto territoriale stabilito attraverso strumenti di pianificazione o di programmazione regionale o provinciale che solo in questi ultimissimi anni si stanno approvando³⁷. E, diversamente dagli intenti della Legge Urbanistica Nazionale del 1942, gli obiettivi della pianificazione territoriale ora consistono essenzialmente nel contenere fenomeni "spontanei" o indotti che hanno ormai quasi quarant'anni e che hanno radicato modalità di uso del territorio piuttosto discutibili.

³⁶ L'Accordo di programma, introdotto con la Legge 142 del 1990, è un nuovo istituto procedurale per "la definizione e l'attuazione di opere, interventi o di programmi di intervento che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o comunque di due o più tra i soggetti predetti", consentendo di superare, operativamente, quegli stessi ostacoli determinati dall'assetto delle competenze (in particolare misura per quanto riguarda le opere pubbliche). Complementare è la Conferenza di Servizi, introdotta dalla Legge 241 del 1991, che può essere indetta dall'amministrazione precedente ad un programma o ad un'opera quando risulti opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un determinato procedimento amministrativo e che consente la contemporanea adozione di provvedimenti quali autorizzazioni, approvazioni, atti d'impresa, pareri.

³⁷ Il primo Piano Territoriale di Coordinamento che è stato approvato in Italia è quello della Provincia di Firenze nel 1998.

A questo punto si può tornare al quesito iniziale: è corretto attribuire alla disciplina urbanistica una responsabilità di quanto accaduto nelle città? Oppure alla politica, a tutti i livelli possibili?

Dopo questo lungo *excursus* è chiaro che l'elemento nuovo che si è venuto a configurare in questi ultimi sessanta anni è costituito dalle trasformazioni che ha avuto il concetto di città e del modo di utilizzare il territorio.

La politica e l'urbanistica sono responsabili di aver "prodotto" questo territorio, non adeguando l'apparato normativo che regola il "regime dei suoli" – di cui ormai non si parla più da oltre dieci anni – alle mutate esigenze della società contemporanea³⁸. E anche grazie a tre "condoni edilizi", nel 1985, nel 1994 e nel 2003 che vanno a ratificare una nuova "città".

In questo modo le responsabilità della politica e l'inefficacia degli urbanisti hanno portato la gente ad affrontare i problemi della vita quotidiana in modi nuovi. Si sono trasformati i modi dell'abitare, del lavoro, dello svago, adattandosi a quanto veniva di volta in volta offerto dalle città.

E così torniamo a quelle trasformazioni culturali che si cominciano a produrre a partire dalla metà degli anni Cinquanta fino ad arrivare ai giorni nostri, legate ai diversi livelli di accessibilità e mobilità.

Molto spesso la popolazione si è organizzata per sopperire alle scelte o alle non scelte delle pubbliche amministrazioni, andando così a disegnare un sistema territoriale che è sempre più diffuso e scarsamente policentrico. Ma che si caratterizza per gravitare sulle grandi aree urbane e per manifestare in modo sempre più accentuato caratteri di monofunzionalità difficilmente gestibili in termini di efficienza dei servizi e delle attrezzature pubbliche. E' sostanzialmente impossibile dotare un territorio a bassa densità, prevalentemente residenziale, di un sistema di mobilità pubblica efficiente in un momento storico in cui la realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto è praticamente impossibile, per via della scarsità di risorse e da impedimenti in fase di attuazione delle opere.

Ma su questo stato delle cose la politica e l'urbanistica continuano a comportarsi in modo schizofrenico, a tutti i livelli che interessano il territorio e

38 Va ricordato che la legge che regola l'esproprio risale al 1865 e che quando si è tentato di introdurre nuove regole con la Legge n. 10 del 1977, la cosiddetta "Bucalossi", nel 1980 la Corte Costituzionale ne dichiarò incostituzionali i criteri di calcolo stabiliti: il valore agricolo medio, anche se aumentato con idonei coefficienti, non poteva rappresentare il valore di un terreno edificabile in un centro urbano. In attesa di una nuova legge in materia venne approvata la legge n. 385 del 1980 cosiddetta "Legge tampone" che in via provvisoria reintegrava i criteri aboliti. La nuova legge però tardò ad arrivare e di nuovo intervenne la Corte Costituzionale nel 1983 che dichiarò incostituzionale anche la "Legge tampone" per cui le indennità di esproprio sulle aree edificabili tornarono di nuovo ad essere calcolate con i criteri della legge fondamentale del 1865.

le città. E a questo punto la situazione è tale che le amministrazioni comunali non hanno più strumenti né risorse per investire la marcia.

5. Modelli di intervento

E' la parte più delicata da affrontare. Perché implicherebbe un giudizio sulle periferie che si discosta sensibilmente dal giudizio implicito di chi le abita, per i quali il modello insediativo da esse rappresentato non è necessariamente considerato in modo negativo se non per una serie di svantaggi legati a mobilità, servizi, sicurezza, ecc.

Eppure, già solo operando una lettura dei soli aspetti legati alle basse densità abitative che caratterizzano le periferie disperse delle grandi città si può facilmente riscontrare come sia sostanzialmente impossibile legare la qualità urbana a questo tipo di insediamenti.

Ne è un chiaro indicatore il problema delle reti di urbanizzazione. In aree urbane a maggior densità abitativa, il costo unitario per la costruzione e, ancor più, per la manutenzione e il rinnovamento di acquedotti e fognature è relativamente molto inferiore ai costi degli stessi nelle aree periferiche a bassa densità dove, a parità di estensione delle reti, il numero di utenti allacciati è di solito una frazione del primo caso. Con il conseguente innalzamento dei costi unitari di manutenzione e di rinnovamento. Costi che impattano negativamente anche sulla qualità generale dei servizi urbani.

Volendo tuttavia essere ottimisti e praticando il sapere proprio della disciplina urbanistica, si potrebbe ancora oggi affermare che è possibile definire una tecnica di intervento, frutto della sintesi delle teorie di progettazione urbanistica e delle esperienze attuate negli ultimi decenni in Italia e nel mondo.

Gli spunti più interessanti sono offerti dalla tradizione insediativa della città occidentale e, reinterpretati finalizzandoli alla riqualificazione e rigenerazione dei brani della periferia urbana de-qualificata e degradata, confluiscono in una "grammatica urbana" che individua i criteri spaziali e funzionali per la progettazione e riprogettazione urbanistica.

I temi fondamentali di una siffatta grammatica sono principalmente:

- i limiti dell'insediamento e i "luoghi centrali";
- le *forme* dello spazio urbano e le funzioni insediate;
- l'assetto della mobilità.

Questi temi confluiscono in una “griglia teorica” per il riassetto delle periferie finalizzata alla rimodulazione della struttura spaziale, i cui elementi chiave possono essere la qualità dello spazio pubblico di relazione, la permeabilità del tessuto edificato e la complessità delle destinazioni d’uso insediate.

La definizione della grammatica prende spunto da una ipotesi di Marcello Vittorini³⁹ che approfondisce in particolare le questioni relative agli assetti della mobilità urbana, ipotesi che però trova fondamento nei criteri formali tradizionali della città, storicamente riferibili alle città fondate dagli antichi Etruschi, dai Greci e dai Romani fino a quelle applicate dagli Spagnoli in America Latina.

Nell’ambito delle attività di ricerca del Dipartimento di Studi Urbani dell’Università Roma Tre, dall’ipotesi originale di Vittorini si è avviato un approfondimento che ha proceduto alla decostruzione e successivo riassetto dei criteri formali e funzionali che si ipotizza siano alla base di ogni insediamento urbano di tradizione occidentale, prendendo in esame, in modo più completo, gli elementi della distribuzione delle funzioni insediate, le tipologie insediative, la mobilità, senza tuttavia ancora entrare nel merito delle questioni legate alla “quantità” e quindi alla densità edilizia.

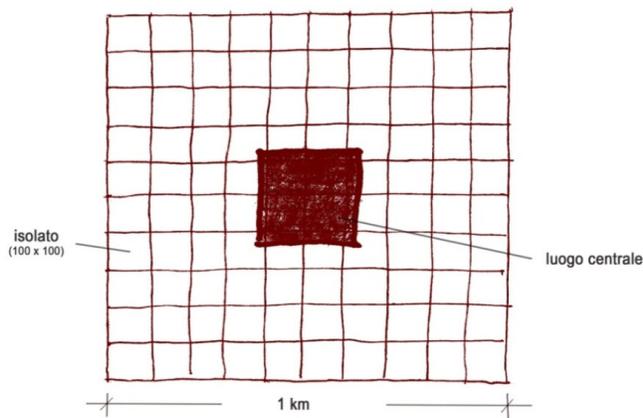
L’ipotesi di griglia parte dall’elemento base dell’organismo urbano, l’isolato⁴⁰. L’isolato è un’area circondata da strade, solitamente occupata da uno o più edifici che si aggregano fra loro secondo varie possibilità, che nella città moderna viene ad assumere una dimensione media di 80÷100 metri di lato e una forma regolare e sostanzialmente quadrata. Le “varie possibilità” sono strettamente dipendenti dalle possibilità costruttive degli edifici stessi. L’isolato quindi ha come dimensione minima la profondità equivalente al raddoppio di un edificio a schiera e della relativa pertinenza ($\geq 25-30$ metri). La larghezza dell’isolato è invece dipendente da quella necessità di “permeabilità” del tessuto edilizio e quindi di accessibilità allo spazio pubblico di pertinenza. Dimensione che è variabile in relazione all’estensione dell’organismo urbano in cui si trova ad essere inserito ma che di solito non supera i 125 metri (come nel caso dell’isolato del Plan Cerdà a Barcellona). La composizione degli isolati di norma avviene nel rispetto di una griglia ortogonale – secondo un modello tradizionale – che, raggiungendo una ben definita dimensione, dà luogo alla “unità urbana elementare” (che può equivalere al “quartiere”).

³⁹ Marcello Vittorini, “Il Rinascimento della città”. Quaderni del Dipartimento di Pianificazione Territoriale e Urbana. Facoltà di Architettura, Università degli Studi La Sapienza. Roma, 1988.

⁴⁰ Dal glossario dei termini urbanistici dello IUAV di Venezia: L’isolato è un «edificio o complesso di edifici circondato su ogni lato da strade urbane».

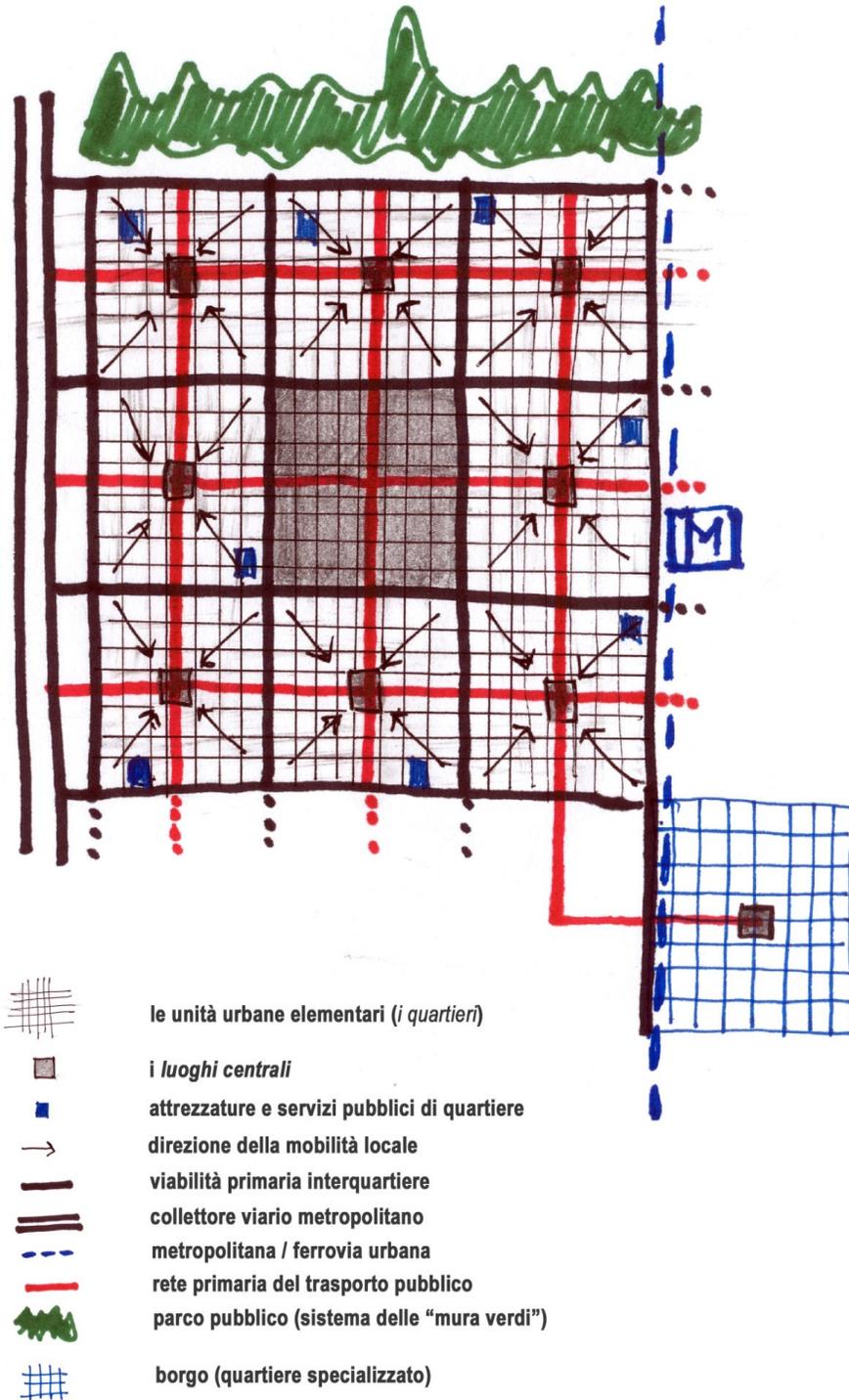
Si caratterizza per avere un centro, un “fuoco”, un “luogo centrale” e dei limiti ben precisi. Limiti che sono dettati, in prima istanza dalla massima distanza percorribile a piedi, unendo il “luogo centrale” con il confine dell’unità urbana elementare (variabile tra 400 e 600 metri). Si può pertanto ipotizzare “l’unità urbana elementare” come costituita da una griglia ortogonale, la cui maglia è data dall’isolato, di forma quadrata, con una dimensione 800-1200 mt per lato.

L’UNITÀ URBANA ELEMENTARE: IL QUARTIERE



Nell’unità urbana elementare sono presenti tutte le “*utilities*” indispensabili allo svolgimento della vita quotidiana. Se per esempio si trattasse di un’unica unità urbana elementare si comporterebbe come un “borgo”, un piccolo agglomerato urbano nel quale si vengono a concentrare i servizi essenziali per i propri abitanti e per un definito intorno territoriale.

LA GRIGLIA TEORICA : LA CITTÀ COMPLESSA



Quale possibile applicazione potrebbe avere questo modello?

In diversi corsi di Urbanistica tenuti presso la Facoltà di Architettura dell'Università Roma Tre, si è sperimentata l'applicazione di tale modello applicandone i criteri a diverse zone periferiche e ultra periferiche di Roma e dei comuni del suo immediato hinterland.

Trattandosi di aree già edificate, con diversi gradi di possibilità di intervento, l'applicazione si è concentrata fundamentalmente nella ridefinizione dell'assetto della mobilità combinata con l'individuazione di un sistema di centralità locali, esistenti o di progetto. Laddove già presenti, attraverso l'applicazione del modello si è operata una riorganizzazione funzionale degli stessi. Mentre dove non sono ancora identificati – trattandosi di aree perturbane – sono stati perimetrati, sulla base dei toponimi presenti.

Dal punto di vista progettuale, l'applicazione del modello teorico porta a evidenti vantaggi sotto il profilo del riequilibrio della città e del territorio e pertanto si può considerare estremamente efficace e valido, anche se il modello non entra nello specifico delle densità edilizie, poiché si assumono come efficaci ed efficienti alcuni livelli di densità che si relazionano alla localizzazione degli interventi e che in realtà sono stati già ampiamente regolamentati dal Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967"⁴¹.

Più precisamente, si ritengono ottimali densità abitative in area urbana che si collocano tra i 100 e i 200 abitanti per ettaro, con punte che però non dovrebbero mai superare i 250 ab/ha e scendere al di sotto dei 50 ab/ha. Si tratta in genere delle densità che si riscontrano nei quartieri centrali e semicentrali delle grandi città, quella che viene identificata con la città consolidata⁴². Evidentemente sono le situazioni in cui si registra un eccesso –

⁴¹ Articolo 7, "Limiti di densità edilizia: Qualora le previsioni di piano consentano trasformazioni per singoli edifici mediante demolizione e ricostruzione, non sono ammesse densità fondiarie superiori ai seguenti limiti:

- 7 mc/mq per comuni superiori ai 200 mila abitanti;
- 6 mc/mq per comuni tra 200 mila e 50 mila abitanti;
- 5 mc/mq per comuni al di sotto dei 50 mila abitanti.

Gli abitanti sono riferiti alla situazione del comune alla data di adozione del piano. Sono ammesse densità superiori ai predetti limiti quando esse non eccedano il 70% delle densità preesistenti."

⁴² Interessanti i confronti con i dati demografici: a Roma, dove la densità abitativa media è di 22 ab/ha, nella città storica e nei quartieri della città consolidata, dove complessivamente abita

superiore o inferiore – che in qualche modo devono essere oggetto di una qualche riflessione progettuale, coincidendo, di solito, con le zone critiche dei territori urbani (o suburbani). Per questi casi l'intervento dovrebbe necessariamente prendere in considerazione interventi di diradamento o di densificazione edilizia.

Le “controindicazioni” del modello, invece, possono emergere relativamente ai temi politici e amministrativo/gestionali e si concentrano prevalentemente intorno alle questioni del consenso alle scelte progettuali e nella capacità finanziaria per avviare gli interventi, problemi principali per le pubbliche amministrazioni che intraprendono la redazione e attuazione di un piano o di un progetto urbanistico.

Se da una parte, infatti, non è possibile che intere popolazioni continuino a vivere in complessi di edilizia economica e popolare di scarsa qualità, sia edilizia che urbanistica, è altrettanto impossibile continuare a consumare il territorio con una edilizia a bassa e bassissima densità.

Ma, allora, oltre all'applicazione del modello teorico per la riqualificazione delle periferie quali altre possibili strategie dovrebbero essere messe in atto?

Citando nuovamente Arnaldo Cecchini, per “mettere al centro le periferie”, si possono individuare le seguenti principali linee di intervento:

- *lavoro per tutti (nel risanamento, nella riqualificazione, nella gestione, nella cura, nel recupero);*
- *gestione diretta delle attività di risanamento ed interlocuzione con le scelte generali;*
- *formazione e occupazione;*
- *riqualificazione e recupero della dimensione di quartiere;*
- *diradamento, riorganizzazione, eliminazione delle barriere fisiche e sociali;*
- *realizzazione di servizi sovra-locali e reti (dello sport, del gioco, dello spettacolo, del divertimento, dell'educazione, della formazione);*

1.800.000 persone (il 64% della popolazione totale), si registrano rispettivamente densità di 91 ab/ha e 91,6 ab/ha; mentre nei suburbi – i quartieri periferici “storici” – e nelle cosiddette “zone” (dove complessivamente abitano 1.050.000 persone, il 36% del totale) scende rispettivamente a 34 ab/ha e addirittura a 8 ab/ha, sparsi sul restante 85% del territorio comunale (Fonte: Annuario Statistico del Comune di Roma, 2004). Nel Comune di Milano, che ha invece una estensione territoriale sei volte inferiore a quella del Comune di Roma, la densità abitativa sale a 69 ab/ha, densità analoga a quella del Comune di Torino (66 ab/ha). Nella Provincia di Milano, equiparabile a una dimensione di circa una volta e mezza il territorio del Comune di Roma, la densità abitativa è già superiore, attestandosi a quasi 19 ab/ha.

- *ricucitura e delimitazione del tessuto urbano e freno all'espansione diffusa;*
- *mobilità interna, tra i quartieri, con il centro e con l'area vasta;*
- *ricostruzione di una nuova centralità simbolica del centro storico;*
- *sistema di area vasta.*⁴³

Si potrebbe senza alcun dubbio affermare che non esistono limiti alle possibilità di intervento “tecnico” per la riqualificazione di periferie degradate, in virtù del ricco strumentario a disposizione dell’urbanistica, ma che sicuramente esistono impedimenti “sociali” che facilmente si trasformano in impedimenti politici.

Allo stesso tempo la questione finanziaria rende particolarmente poco agevole per le amministrazioni locali la possibilità di intervenire con decisione in periferia – e ormai sempre più spesso anche in città – impedendo di poter avviare programmi ordinari di rigenerazione urbana⁴⁴.

6. Provocazioni

Forse però il limite del modello è voler conciliare l’idea di “città bella” con le istanze reali della popolazione, che talvolta è legata alle “brutte periferie” in modo quasi morboso. È ovvio infatti che non si può più parlare oggi di “centro come cuore dell’urbanità” e di periferia come “assenza dell’urbanità”, come sostiene Giovanni Maciocco⁴⁵. Ci sono fenomeni che attraversano trasversalmente la città grazie alla interazione e alla mobilità delle persone.

Se è vero che la città contemporanea deve la sua struttura e il funzionamento alla logica della mobilità (che determina una forma di radicamento dai luoghi) è altrettanto vero che gli abitanti della città e delle periferie cercano costantemente quell’ordine gerarchico e talvolta geometrico della città tradizionale. Gli spostamenti periferia–centro che si verificano nelle ore del tempo libero non sono obbligati ma denunciano la ricerca di “qualità urbana”, una qualità che si trova nella città tradizionale e molto raramente nella periferia.

⁴³ A. Cecchini (2007), *op. cit.*, pag. 37

⁴⁴ Gli interventi che si possono registrare fino ad oggi sono quasi esclusivamente legati a programmi di finanziamento nazionale o comunitario (Programmi di Recupero Urbano, Contratti di Quartiere, Programmi Urban, PRUSST) che però si riferiscono quasi sempre a aree estremamente puntuali raramente in grado di avviare fenomeni diffusi di riqualificazione.

⁴⁵ Giovanni Maciocco (2007), La dissoluzione della città duale ovvero il nuovo suburbanesimo. In: A. Cecchini, *op. cit.*

È forse quel fenomeno che Massimo Cacciari⁴⁶ definisce la contraddizione contemporanea tra l'esigenza di mantenere il rapporto con i luoghi e la domanda di mobilità che ne è indifferente?

O la contraddizione degli abitanti di molte periferie che, pur lamentandosi dei disservizi e del degrado, non lascerebbero mai la loro realtà abitativa?

Il *nonsense* del fenomeno sta nel fatto che chi vive in queste realtà, se da un lato apprezza i vantaggi che derivano dall'abitare in edifici isolati e con giardino, d'altro canto lamenta la scarsa qualità insediativa dell'area, l'assenza di servizi e di attrezzature pubbliche e di uso pubblico, di luoghi di aggregazione e di identità locale, al punto da dover fare sempre riferimento al centro urbano principale per qualsiasi attività non abitativa. Ne è conferma la consuetudine di accompagnare i bambini a giocare in "città", nelle piazze e nei giardini del centro o della città consolidata, quando invece spesso ogni abitazione dispone di spazi verdi, probabilmente meglio attrezzati, più sicuri e meno esposti all'inquinamento urbano.

Si tratta di una contraddizione che produce malessere urbano, un fenomeno che comincia ad essere non più legato alle grandi città ma un fenomeno largamente riconoscibile in quasi tutta Italia, talvolta forse anche in quelle aree dove, da sempre, la programmazione e la pianificazione territoriale e urbana costituiscono la base per il governo del territorio.

Esiste un ordinamento delle istituzioni e delle relative competenze che, sulla carta costituzionale pur con vari aggiustamenti e correzioni, appare ragionevolmente efficiente ed efficace. Se inizialmente era una cascata di competenze oggi è divenuto un sistema complementare dove la partecipazione interistituzionale può garantire la qualità delle decisioni. Ed esiste anche una architettura degli strumenti di pianificazione e gestione del territorio che ha una propria logica funzionale e che non può facilmente essere criticata.

Ma tutto questo rischia di restare sulla carta. Nella realtà, dal dopoguerra ad oggi è stato un susseguirsi di provvedimenti che hanno smentito queste articolazioni e che hanno determinato l'attuale assetto del territorio. Nei rari luoghi dove in Italia si è fatta positivamente pianificazione si sono utilizzati gli stessi strumenti operativi a disposizione di tutti. Forse il problema più grande da risolvere è che la "decisione" non è dell'urbanistica. La pianificazione è, e resta, uno strumento di indirizzo e di regolamentazione di alcuni aspetti determinanti della vita collettiva.

Lo scenario che si presenta oggi in molte situazioni urbane può facilmente essere considerato grave.

⁴⁶ Massimo Cacciari (1990), "Ethos e metropoli". In: Micromega, n.1 del 1990.

Questa *empasse* fino ad oggi non è stata superata ricorrendo a nuovi strumenti o procedure urbanistiche, il che dimostra facilmente che il problema si è spostato in altri livelli.

E' determinante investire nella formazione e nella ricerca disciplinare, da un lato, e nella diffusione culturale, tenendo acceso un dibattito sincero sui temi della città e del territorio. È una rinascita che deve necessariamente partire dal basso, dove forse c'è ancora qualcuno interessato a modificare lo stato delle cose.

Per parte loro le amministrazioni locali dovrebbero probabilmente cominciare a pensare in modo diverso ai problemi delle città e delle sterminate periferie, con maggior coraggio. Puntando, soprattutto, su politiche e programmazioni di qualità, costruite con l'apporto delle collettività locali coinvolte.

In ultimo alcune considerazioni sull'urbanistica contemporanea italiana, indebolita da anni e anni di inutili trattazioni.

E' difficile pensare di poter mettere mano ai problemi delle periferie se prima non si risolve la questione del regime dei suoli.

Ma forse oggi il problema ancora più grande è la carenza cronica di risorse e la capacità dei governi locali di ricercare risorse, attraverso il canale dei finanziamenti comunitari, ormai la fonte principale di finanziamento per opere di rigenerazione e recupero urbano. Sempre che invece non si decida di intraprendere una strada totalmente differente ed eliminare il piano come strumento di conformazione del territorio, lasciando il territorio realmente libero di trasformarsi.

In questa ottica ci si potrebbe domandare se la periferia e questo modello di vita urbana non siano veramente la reinvenzione della città, come afferma Joel Kotkin⁴⁷.

⁴⁷ Joel Kotkin (2006), *Punti di vista: architettura e città*. In: AA.VV., "Città. Architettura e società. 10° Mostra Biennale Internazionale di Architettura di Venezia". Marsilio Editore, Venezia, 2006.

Bibliografia

Massimo Cacciari (1990), "Ethos e metropoli". In: MicroMega 1/1990.

Gianfranco Caniggia, Gian Luigi Maffei (1979): "Lettura dell'edilizia di base". Marsilio Editore, Venezia.

Arnaldo Cecchini (a cura di) (2007), "Al centro le periferie". Franco Angeli Editore, Milano.

Alberto Clementi, Francesco Perego (a cura di) (1983), "La metropoli "spontanea". Il caso di Roma". Edizioni Dedalo, Bari.

Ilses – Istituto Lombardo di Scienze Economiche e Sociali, Relazioni del seminario "La nuova dimensione della città, la città-regione". Milano, 1962.

Marcello Fabbri (1983), "L'urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi". De Donato editore, Bari.

Italo Insolera, (1993) "Roma Moderna. Un secolo di storia urbanistica. 1870-1970". Piccola Biblioteca Einaudi, Torino.

Franco Martinelli (1987), "Roma nuova. Borgate spontanee e insediamenti pubblici. Dalla marginalità alla domanda dei servizi". Franco Angeli, Milano.

Enrico Menduni (1999), "L'Autostrada del Sole". Il Mulino, Bologna.

Enrico Menduni (2002), "Televisione e società italiana 1975-2000". Bompiani, Milano.

Rosario Pavia (2002), "Babele". Meltemi editore, Roma.

Marcello Vittorini (1988), "Il Rinascimento della città". Quaderni del DPTU - Dipartimento di Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Università "La Sapienza", Roma.

Marcello Vittorini (1992), "Relazione Generale al PRG 92". Comune di Firenze.

Webgrafia

Cittalia : www.cittalia.it

DipSU – Dipartimento di Studi Urbani : www.urbanisticatre.uniroma3.it

Bosetti&Gatti s.r.l. (Brescia) : www.bosettiegatti.com

Eddyburg : www.eddyburg.it

INU – Istituto Nazionale di Urbanistica : www.inu.it

ISTAT : www.istat.it

Legambiente : www.legambiente.it

Google Earth : www.earth.google.com/intl/it/

Allegato fotografico

CITTALIA

00185 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it

ISBN 978-88-6306-001-0