

# Governo locale e trasformazioni urbane

a cura di Carlo Gelosi  
e Simona Totaforti



**Sociologia**

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

# **Governo locale e trasformazioni urbane**

a cura di Carlo Gelosi  
e Simona Totaforti



**Sociologia**

**FrancoAngeli**

*Grafica della copertina: Elena Pellegrini*

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

|  |         |
|--|---------|
| <b>Prefazione</b> , di <i>Fiammetta Mignella Calvosa</i>   | pag. 11 |
| <b>Introduzione</b> , di <i>Simona Totaforti e Carlo Gelosi</i>  | » 11    |
| <b>“Eppur si muove”. I limiti organizzativi degli attori pubblici centrali e territoriali della pianificazione urbanistica</b> , di <i>Giovanni Vetritto</i> | » 19    |
| 1. La pianificazione urbanistica come terreno di prova della teoria del “calabrone”  | » 19    |
| 2. La pianificazione urbanistica come materia di <i>multilevel governance</i>  | » 23    |
| 3. Le debolezze degli attori statali   | » 28    |
| 3.1. La disorganicità e la frammentarietà della produzione normativa   | » 28    |
| 3.2. L’assenza di un autonomo centro di governance delle politiche urbane  | » 31    |
| 3.3. La frammentazione delle competenze  | » 33    |
| 3.4. La debolezza del coordinamento interstatale   | » 35    |
| 3.5. La debolezza del coordinamento multilivello e il monopolio dei giuristi nel governo delle relazioni formali   | » 37    |
| 4. Le debolezze degli attori territoriali  | » 39    |
| 4.1. L’incapacità di definire l’adeguatezza dimensionale dei Comuni  | » 41    |
| 4.2. L’assenza di una funzione di indirizzo strategico   | » 43    |
| 4.3. La debolezza e l’incomunicabilità dei saperi  | » 44    |
| 4.4. La mancanza di una cultura del deliberativismo  | » 47    |
| 4.5. La permeabilità viziosa agli interessi  | » 49    |
| 5. Conclusioni: il paradosso di una pianificazione non pianificata   | » 50    |
| Bibliografia   | » 51    |

|   |         |
|---|---------|
| <b>Torino: una stagione di trasformazioni e di diffusione urbana</b> , di <i>Luca Davico</i>              | pag. 55 |
| 1. Dalla fine del fordismo al rilancio di piani e progetti  | » 55    |
| 2. Una nuova geografia metropolitana, tra “spine” e “poli”  | » 61    |
| 3. Quanto è cambiata la città?  | » 64    |
| 4. L’inarrestabile sprawl   | » 69    |
| 5. Una città più sostenibile?   | » 74    |
| Bibliografia  | » 81    |
| <b>Scomenzàr</b> , di <i>Maurizio Bortoletti</i>  | » 84    |
| 1. Venezia e il suo contorno  | » 87    |
| 2. Ceci n’est pas une pipe  | » 91    |
| 3. Turisti e residenti, chi perde e chi guadagna  | » 97    |
| 4. Innovazione a Venezia  | » 104   |
| 5. Note conclusive  | » 108   |
| Bibliografia  | » 111   |
| <b>L’espansione urbana a Roma: una necessaria riprogettazione del territorio</b> , di <i>Carlo Gelosi</i> | » 116   |
| 1. Le ipotesi di ricerca  | » 116   |
| 2. Lo sviluppo di Roma Capitale   | » 121   |
| 3. Il nuovo “Piano Regolatore Generale” di Roma   | » 129   |
| 3.1 Il ruolo delle “centralità” nel territorio urbano capitolino  | » 132   |
| 4. Una necessaria riflessione per il futuro della città   | » 134   |
| Bibliografia  | » 139   |
| <b>Reggio Calabria: l’elogio del disordine</b> , di <i>Simona Totaforti</i>                               | » 141   |
| 1. Premessa   | » 141   |
| 2. Reggio Calabria e i suoi paesaggi provvisori   | » 145   |
| 3. La conurbazione reggina  | » 147   |
| 4. Il Piano regolatore generale   | » 152   |
| 4.1 Stato di attuazione del Piano regolatore generale   | » 153   |
| 5. Per concludere   | » 158   |
| Bibliografia  | » 165   |
| <b>Catania e la sfida della sostenibilità urbana</b> , di <i>Carlo Colloca</i>                            | » 167   |
| 1. Un’espansione incontrollata  | » 167   |
| 2. L’incompletezza come vincolo per lo sviluppo   | » 169   |

|   |          |
|---|----------|
| 3. Il sistema della mobilità                            | pag. 172 |
| 4. Il piano di risanamento del quartiere di San Berillo | » 175    |
| 5. La città alla ricerca del mare                       | » 177    |
| 6. Per una nuova progettazione                          | » 180    |
| Bibliografia  | » 182    |
| <b>Gli autori</b>                                       | » 185    |





## *Prefazione*

La città è il luogo in cui si esprime e prende forma spaziale una specifica società locale e il modo in cui si presenta morfologicamente e fisicamente costituisce l'esito di come la società si è strutturata in quello specifico luogo, e delle relazioni che gli attori sociali hanno intrattenuto e intrattengono.

La città è un fenomeno molto complesso, che si presenta in forme e tipologie diversissime nel tempo e nello spazio e tuttavia appare immediatamente riconoscibile, nonostante possa svilupparsi e trasformarsi o declinare fino a scomparire addirittura, poiché lascia di sé segni che la identificano come espressione fisica di specifiche organizzazioni sociali. La sociologia urbana cerca proprio di comprendere come la forma urbana e la società siano riconducibili l'una all'altra e tuttavia, non sempre questa analisi appare univoca, poiché qualunque città è un prodotto di azioni diverse che si intersecano e si sovrappongono e anche nei casi di maggiore capacità di intervento progettuale, come nella città rinascimentale ad esempio, è impossibile rintracciare una organizzazione spaziale completamente razionale e omogenea.

D'altra parte il modo in cui la città è costruita influenza e determina il modo in cui si comportano e agiscono coloro che la abitano o vi si recano e tra la città e i suoi abitanti si produce continuamente un processo di strutturazione appunto, che rinnova contemporaneamente la forma urbana e la società locale. L'ambiente urbano riflette il modo in cui i cittadini si comportano e al tempo stesso questi comportamenti sono prodotti dagli edifici, le vie, le piazze, i manufatti e i simboli, che plasmano la città.

Proprio a ragione di questo processo continuo di strutturazione non è possibile governare compiutamente e totalmente la trasformazione urbana. Nessuno è mai riuscito a farlo, neanche il più autoritario e terribile dittatore.

Tuttavia il tema della governance urbana e della gestione dello sviluppo

economico e sociale della città è oggi, come in passato, al centro del dibattito e delle ricerche sulla trasformazione urbana, poiché, si ritiene che la complessità che la caratterizza necessiti di interventi di indirizzo e pianificazione non solo funzionali e di servizio, ma più profondamente possa incidere sulla distribuzione della popolazione sul territorio e sulle pratiche di uso degli spazi urbani da parte degli abitanti.

Analizzare il rapporto tra governo locale e forma urbana costituisce quindi un filone di approfondimento significativo e corretto nell'ambito degli studi della sociologia urbana, anche se è necessario sempre tener presente in tale percorso, che si produce una intersezione non pianificabile e non prevedibile tra organizzazione sociale e spazio fisico.

In questo volume si cerca proprio di comprendere come si sia prodotto questo rapporto tra governo locale e trasformazione urbana in alcune città italiane, discutendone di volta in volta alcune caratteristiche salienti e facendo emergere, appunto, la complessità dell'oggetto di studio, che è vero è difficilmente descrivibile e spiegabile, ma è proprio questo l'obiettivo specifico a cui tende lo scienziato sociale.

Ne scaturisce un quadro certo frammentato, ma in cui si avvia un proficuo processo di comprensione che tende a sciogliere le ambiguità, che spesso emergono quando si vuole studiare come si siano sviluppati i processi di pianificazione urbana e gli impatti che hanno prodotto sulla forma città, oltre che sull'agire dei suoi abitanti.

*Fiammetta Mignella Calvosa*

# *Introduzione*

*di Simona Totaforti e Carlo Gelosi*

Il processo di crescita urbana in Italia si è evoluto nel corso del '900 secondo un percorso caratterizzato sia dal ritardo con cui le amministrazioni comunali si sono dotate degli strumenti per la gestione e la pianificazione del territorio, sia dalla presenza di forti differenziazioni e specificità che hanno dato luogo ad una grande varietà di politiche e di progetti per la città. La progettazione urbanistica ha attraversato diverse fasi, anche in ragione di fattori economici, di sviluppo e tecnologici, della realizzazione delle reti infrastrutturali e di servizi, nonché, negli ultimi anni, delle esigenze legate alla tutela ambientale.

La città contemporanea, infatti, in ragione della crescente tematizzazione dell'ambiente costruito e dell'espressione dei nuovi bisogni della popolazione, si trova a doversi confrontare con la propria capacità di produrre consenso e legittimazione, utilizzando a tal fine anche nuovi strumenti di pianificazione, all'interno dei quali dovrebbe essere attivato un processo di partecipazione. Le amministrazioni locali, pertanto, hanno, necessariamente ampliato il loro ruolo, e hanno dovuto sperimentare nuove forme di progettazione e di elaborazione strategica attraverso strumenti capaci di restituire un'idea di città in cui poter collocare le esperienze individuali e collettive, le consuetudini e tutti gli elementi che contribuiscono a definire la vita quotidiana nelle sue molteplici dimensioni.

A ben vedere, si tratta di dimensioni che rimandano al terreno della programmazione, dell'erogazione dei servizi collettivi, delle funzionalità, degli interessi pubblici e che contribuiscono a definire il nuovo ruolo delle amministrazioni comunali nella costituzione della forma e delle capacità di servizio della città contemporanea.

Si può, dunque, affermare che nel definire gli spazi urbani le ammini-

strazioni comunali – ormai libere dal condizionamento della cultura urbanistica – prestano particolare attenzione all’esigenza di creare consenso politico attorno alle proprie scelte attraverso una *governance* territoriale che deve essere in grado di definire e rappresentare i nuovi rapporti che si vanno delineando tra la società e la sua amministrazione.

In questa prospettiva è, dunque, opportuno, a nostro avviso, anche con l’obiettivo di costruire un solido apparato concettuale, riferirsi ad una dimensione di *governance* urbana e territoriale che, anche secondo le riflessioni di Le Galès<sup>1</sup>, rimanda alla capacità di integrare e dar forma agli interessi locali, alle organizzazioni e ai gruppi sociali e, allo stesso tempo, di rappresentarli sviluppando strategie atte a contemperare possibilità di sviluppo e ricerca di consenso. È, inoltre, importante sottolineare la relazione che in un tale contesto si viene a costituire tra le forme di *governance* territoriale adottate e le esperienze di partecipazione avviate a livello locale, mirate al coinvolgimento di un ampio numero di soggetti sociali nelle decisioni di forte rilevanza collettiva, con l’obiettivo di consolidare, da un lato, il consenso politico e da un altro di definire, in maniera più precisa, i possibili percorsi delle politiche pubbliche di sviluppo locale e dei progetti che da queste discendono in particolare in ambito urbano.

L’esito di tale processo si è concretizzato e sedimentato, nelle diverse esperienze urbane, nei progetti di rigenerazione urbana attraverso i quali sono state riqualificate specifiche aree urbane e si sono avviate attività sociali che travalicano gli interventi più strettamente legati all’ambiente fisico. Diversi sono stati, tuttavia, negli anni i modelli di intervento sul tessuto urbano, scelti dalle amministrazioni anche in risposta alle diverse domande (espresse o percepite) di fruizione degli spazi urbani da parte della popolazione.

Sia che si tratti di spazi residenziali, di spazi lavorativi, di spazi legati al *loisir*, nel corso dei decenni le amministrazioni hanno proceduto a una divisione o destinazione d’uso degli spazi urbani non priva, in entrambi i casi, di contraddizioni.

Per quanto riguarda ad esempio lo *zoning*, ovvero la divisione del territorio in zone a funzione unica, tali interventi si sono rivelati poco convincenti anche in ragione dell’insostenibilità degli esiti prodotti; in quanto la “specializzazione monofunzionale” delle singole aree d’intervento ne determina una parziale fruizione, sia dal punto di vista temporale, sia da quello spaziale. Queste zone risultano, pertanto, perdere la loro vitalità con la conseguenza che anche la popolazione che gravita su di esse subisce un processo di isolamento e di “emarginazione” rispetto alle altre aree urbane.

<sup>1</sup> Le Galès P. (1995), *Du gouvernement local à la gouvernance urbaine*, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 45.

Rischio, questo, che ha corso negli anni passati la città di Roma e che si ripresenta, seppur in forme diverse – le centralità decentrate – nella nuova articolazione del recente Piano regolatore romano. D'altra parte, anche la concezione della città come insieme di luoghi di accesso e di incontro comune è stata una modalità di risposta delle amministrazioni locali ai bisogni sociali e, in particolare, a una richiesta di spazi pubblici urbani aperti a tutti che tenta di opporsi, in qualche misura, ad un contesto di carattere economico caratterizzato da una diffusa privatizzazione degli spazi urbani e da una frequente trascuratezza e degrado delle aree pubbliche.

Si verifica, pertanto, un'erosione degli spazi pubblici, percepita come una limitazione alla capacità di azione dell'amministrazione che, di conseguenza, sollecita nuove modalità di intervento e di pianificazione degli spazi ridefinendone i contenuti, i confini e le funzioni, che diventano così i parametri attraverso i quali è possibile operare una distinzione tra urbano e non urbano.

La capacità di *governance* delle amministrazioni locali è diventata l'elemento cardine per guidare i processi di trasformazione della città contemporanea. Processi che presentano un orizzonte temporale di medio e lungo periodo. È utile, allora, individuare gli elementi che caratterizzano alcuni modelli di sviluppo urbano per verificare l'eventuale presenza di tratti comuni, oppure, al contrario, per rilevare che si tratta di percorsi diversi e paralleli che non presentano momenti di intersezione. Infatti, i processi di sviluppo urbano sono interpretabili soltanto alla luce delle molteplici dinamiche presenti in un sistema territoriale che permettono una corretta organizzazione delle risorse e delle potenzialità esistenti. Tali interpretazioni devono consentire di analizzare correttamente i fenomeni di trasformazione urbana restituendo così anche la complessità storica, sociale ed economica che si è sedimentata negli anni nelle diverse realtà locali.

Proprio in questa prospettiva si inserisce il lavoro di ricerca su alcune città italiane, oggetto di studio e analisi con l'obiettivo di verificare la presenza o meno nel nostro paese di tratti comuni di sviluppo urbano e più in generale di un modello prevalente di *governance* territoriale.

La questione appare certamente complessa e molto articolata, per la natura e l'evoluzione non solo storica ma anche sociale ed economica delle singole realtà urbane. Ogni esperienza trattata ha rivelato, infatti, una modalità diversa di accostarsi al governo della città, alle politiche di sostenibilità ambientale, alla rigenerazione degli spazi urbani così come all'aumento del consumo del suolo e di conseguenza anche all'espansione degli insediamenti sul territorio. La scelta dei contesti urbani è stata compiuta a ragione di una diversa collocazione sia geografica che di profilo amministrativo. Torino, Venezia, Roma, Reggio Calabria e Catania, rappresentano cin-

que esperienze che rivelano altrettante diverse dinamiche di trasformazione degli spazi urbani alla luce anche degli strumenti e dei modelli di *governance* territoriale adottati dalle amministrazioni prese in esame. Per ogni città è stato così compiuto un tentativo di restituire, anche attraverso una analisi diacronica, un profilo certamente parziale ma in grado di indicare alcune delle differenti strade intraprese a livello locale nella progettazione e nello sviluppo della città contemporanea italiana.

Siano esse improvvisate o programmate, di carattere rurale piuttosto che post-industriale, incentrate sulla rigenerazione del tessuto urbano o “ripiegate” su una reinterpretazione del passato vissuta come unica prospettiva per il futuro, le città studiate mostrano tutta la loro complessità che non si esaurisce certamente in una mera trasformazione di spazi fisici ma che chiama in causa la capacità degli attori locali (*in primis*, le amministrazioni) di attivare processi di intervento che determinino un riposizionamento strategico rispetto alle sfide dell’epoca contemporanea.

Premessa necessaria al percorso sin qui descritto, è la riflessione di carattere più generale, proposta da Giovanni Vetrutto, sulle caratteristiche della pianificazione urbanistica in Italia, vista sotto il profilo dell’apporto che le amministrazioni locali hanno saputo dare ai processi di mutamento urbano.

L’evoluzione della pianificazione urbanistica ci viene mostrata come in continua oscillazione tra tentativi di dirigismo, *deregulation*, adozione di strumenti partecipativi troppo spesso esclusivamente formali.

La pianificazione, in Italia, si è caratterizzata per la mancanza di trasparenza, di regole certe e mancanza di terzietà nei confronti degli interessi dei privati. Vetrutto, nel suo intervento, sottolinea, come al contrario, un’efficace pianificazione urbanistica non possa essere disgiunta da adeguate politiche sia nazionali che regionali e da un consistente investimento in termini di formazione e capacità organizzative all’interno delle amministrazioni coinvolte.

In altri termini, il contesto normativo ha adottato un approccio che si potrebbe definire frammentario e provvisorio, incapace di fornire elementi di coordinamento e inclusione dei diversi livelli di governo nella scelta di politiche unitarie. Infatti, sebbene la natura delle politiche urbane (e di pianificazione urbanistica) sia chiaramente multilivello, ancora oggi gli strumenti di cooperazione fanno fatica a trovare attuazione.

Manca, dunque, secondo Vetrutto, una strategia gestionale capace di sanare il paradosso, tutto italiano, di una pianificazione non pianificata.

Nell’ambito poi dell’analisi delle città oggetto di studio, per quanto concerne le trasformazioni territoriali contemporanee, il caso di Torino, affrontato da Luca Davico, riveste un interesse del tutto particolare, in quanto propone diversi interventi su un tessuto urbano erede di una deindustrializ-

zazione e di una delocalizzazione, anche di carattere terziario, frutto di una serie di dismissioni, verificatesi nel tempo che ha, comunque, lasciato una pesante eredità di aree abbandonate sia in zone un tempo sedi di industrie che nelle periferie. Proprio in queste ultime aree, ai margini del territorio torinese e nei contigui comuni metropolitani si sono via via andando concentrati fenomeni “esplosivi” di degrado ambientale, sociale, marginalità, povertà, disagio, devianze. In tale contesto, l’amministrazione comunale appare comprendere, fin dalla metà degli anni ’90 la necessità ma anche l’opportunità di un rilancio in grande stile della pianificazione locale. Torino approva nel 1995 il nuovo Piano regolatore, anticipando di qualche anno gli altri maggiori comuni metropolitani.

Tra il 1998 e il 2000, sottolinea Luca Davico, Torino non indifferente alle esperienze che si stanno profilando anche all’estero, prendendo a modello Barcellona, si impegna a “non restare ai margini di un movimento di rinnovamento, che vede le più attive amministrazioni urbane europee lanciare programmi e progetti per migliorare la loro visibilità sul piano internazionale”. È il piano “Torino Internazionale 2000”, che si colloca in un panorama competitivo e di crescente marketing territoriale.

Il rilancio in grande stile della pianificazione, viene ulteriormente arricchito da una moltitudine di piani “minori”, che in modi e misure diverse concorreranno negli anni a ridefinire porzioni più o meno ampie di territorio urbano, il loro tessuto sociale, la stessa immagine della città.

Intorno a questi interventi, è la chiara analisi di Davico, si sono di continuo confrontati i poteri pubblici locali, gli interessi economici organizzati (costruttori edili in primo luogo), così come vedremo è accaduto per decenni nella realtà romana. Tuttavia, rispetto ad altre realtà urbane, si è realizzato un confronto partecipativo con il mondo del terzo settore (associazioni ambientaliste in primo luogo) e con i comitati spontanei di cittadini attraverso tavoli di concertazione, attività di mediazione di conflitti e interessi. Il Piano strategico si è, dunque, caratterizzato strutturalmente sin dall’origine come “luogo di *governance*”.

Del tutto peculiare la realtà di Venezia, studiata da Maurizio Bortoletti, attraverso un’analisi approfondita su una città definita “capace di re-interpretare il passato senza tradirlo” la cui trasformazione o evoluzione non è riuscita ad eclissare quella immagine frutto degli interventi del precedente millennio. Una città caratterizzata da una diffusa capacità di “sperimentazione”, che appare aver adottato lo *scomenzàr* quale regola principale della secolare gestione della laguna.

Venezia ci viene presentata da Bortoletti come una realtà urbana che non gode di condizioni ottimali, che necessita di ritrovare una linea progettuale che consenta di compiere il passaggio da città del passato a città “ideale” in



grado di valorizzare un tesoro di diversità locali. Una Venezia, quindi, che ha l'urgenza di aggregare gli interessi locali in una sintesi che, memore del percorso intrapreso, reindirizzi gli interventi evitando di consumare e disperdere le sue risorse economiche, culturali e sociali.

È il momento di superare vecchi e nuovi particolarismi, vecchie e nuove disattenzioni, di combattere la logica della prevalenza dei microinteressi, pensando ad attivare adeguati strumenti di rappresentanza, di partecipazione da parte della popolazione e, soprattutto, di governo. Anche nella realtà veneziana è il Piano Strategico (2004-2014) che viene presentato come il corretto metodo per attivare sia l'individuazione dei bisogni collettivi, sia un percorso partecipativo e condiviso mirato a compiere le future scelte condivise.

Bortoletti sottolinea, in conclusione, l'urgenza di un grande sforzo comune per Venezia, che miri a valorizzare gli elementi che costituiscono il capitale sociale o relazionale che in tanto tempo si è andato costituendo e capace di sostituire condizioni di fiducia reciproca fra i soggetti amministrativi, sociali ed economici; attori del territorio in grado di compiere uno sforzo per lo sviluppo delle strategie e delle politiche urbane.

Per quanto concerne Roma, il modello di *governance* che ha segnato il percorso di crescita urbana ha assunto un profilo del tutto particolare e solo in parte analogo ad altre esperienze di amministrazione del territorio, fino al punto di rappresentare una sorta di "anomalia" o specificità.

L'amministrazione comunale, infatti, è sempre apparsa, in continua oscillazione tra creazione di consenso e interessi specifici nello sviluppo urbano che hanno causato, nel tempo, due fenomeni distinti ma compresenti e interdipendenti: una diffusione e una dispersione insediativa.

A questi fenomeni, che come si vedrà hanno caratterizzato tutte le trasformazioni territoriali di Roma, ha fatto seguito una crescita progressiva dei centri urbani di piccola e media dimensione posti attorno all'area metropolitana romana e inglobati poi nel territorio di Roma. Ciò è stato favorito dalla presenza di nuove forme di organizzazione e specializzazione produttiva, dall'incremento (seppur lento ma progressivo) di dotazioni infrastrutturali, dalla crescita del reddito e della domanda di beni e servizi.

La realtà romana ha registrato, altresì, l'acuirsi del fenomeno della dispersione insediativa come una esasperata frammentazione delle nuove localizzazioni, prodotta da interventi di carattere normativo tendenti più a sanare e condonare gli abusivismi che a programmare lo sviluppo della città stessa. Ciò ha provocato anche la dispersione di funzioni urbane spesso segregate e specializzate in un territorio privo di disegno insediativo e di sufficienti reti infrastrutturali della mobilità.

Roma è una città che soffre le regole ed è difficile ricondurre a unità di indirizzo lo sviluppo del suo territorio. In tutte le fasi di sviluppo dell'area

romana si è andata sempre più affermando la cultura della rendita, a beneficio significativo dei proprietari terrieri capaci di indirizzare le scelte dell'Amministrazione, condizionando lo sviluppo territoriale urbano.

Il latifondista prima, l'imprenditore edile, poi, hanno sostituito con il proprio ruolo, in qualche modo, anche quello pubblico, determinando le scelte di ampliamento urbanistico e i costi degli interventi.

Il processo in atto sul territorio romano non presenta al momento segnali di inversione di rotta (seppur presenti nelle aspettative del nuovo Piano Regolatore Generale approvato nell'aprile del 2008) in quanto, la diffusione e dispersione urbana hanno assunto caratteristiche con le quali le amministrazioni dei prossimi anni dovranno misurarsi affrontando e limitando i fenomeni di "espulsione" o allontanamento di vasti ceti sociali che per ragioni di carattere economico sono costretti a insediarsi ai margini della città, in aree con forte carenza di infrastrutture e tendenti a "incapsulare" la popolazione ivi residente in una realtà urbana "parallela".

Diversa è l'esperienza di Reggio Calabria, sia per conformazione geografica – elemento non affatto secondario nella storia, anche urbanistica e sociale, di questo territorio – sia per le responsabilità dei diversi attori che hanno agito a livello territoriale.

L'arretratezza, la marginalità e la specificità del tessuto economico e sociale reggino hanno trovato, purtroppo un sostegno nell'inefficienza politica e di governo di gestire le trasformazioni urbane e, soprattutto, di contenere il fenomeno dell'abusivismo edilizio che – in assenza di sanzioni – è diventato la cifra dell'espansione della città, soprattutto a partire dagli anni '60 e '70.

Una regolazione debole, un abusivismo di convenienza e una mancata applicazione di una pianificazione puntuale sono, dunque, gli elementi che caratterizzano il modello reggino e che agiscono su un territorio che sta ancora attraversando processi di trasformazione difficili da classificare.

Infatti, non si può, certo, parlare di città diffusa – sebbene se ne scorgano lievi tracce – e non si tratta soltanto di processi di autocostruzione abusiva, anche se questi costituiscono un fenomeno di particolare rilievo nell'analisi urbana. A ben vedere, la caratteristica principale sembra proprio l'assenza di regole e di idee progettuali che, negli anni, ha permesso – con la tolleranza delle istituzioni – un'espansione urbana disordinata e spontanea priva di elementi di qualità urbana ed edilizia.

Proseguendo sul campo del disordine e della difficoltà pianificatoria delle amministrazioni troviamo l'analisi di Carlo Colloca sulle trasformazioni urbane della città di Catania che si pone in una ideale linea di continuità con le riflessioni proposte da Giovanni Vetritto.

Infatti, ciò che emerge sin da subito è proprio la mancanza di adeguati

indirizzi urbanistici e di appropriati strumenti di *governance* capaci di supportare le trasformazioni che hanno coinvolto la città: dalla suburbanizzazione diffusa prima, alla parziale disurbanizzazione poi.

Si tratta di fenomeni che hanno tratto origine principalmente dall'espulsione della popolazione dalle aree più degradate del centro storico e da una speculazione edilizia che si è affermata al di là dei confini comunali (dopo aver saturato le aree interne).

Si è, pertanto, determinata una diffusione urbana disordinata e caotica che ha anche messo in luce le molte inefficienze del sistema infrastrutturale e le fragilità di un processo di governo della crescita urbana. Senza dimenticare la mancanza di una delocalizzazione produttiva e di una diversificazione della base economica capace di sostenere tali processi, nonché la presenza di un decentramento di funzioni e di servizi che si rivela parziale e poco efficiente. In altri termini, l'assenza di pianificazione non ha consentito di superare gli squilibri dell'assetto urbano e di portare a termine un processo di coesione sociale. Politiche pubbliche d'emergenza, elaborate in maniera discontinua, amministrazioni inefficienti, criminalità organizzata e degrado sociale e ambientale diffuso hanno contribuito a definire l'identità urbana. L'analisi di Colloca ci mostra, dunque, una città che ha subito un processo di crescita irrazionale caratterizzato da una marginalità che non è tanto fisica quanto, soprattutto, sociale.

L'analisi trasversale di questi contributi ci restituisce un'immagine complessa delle esperienze di *governance* urbana nei diversi contesti, dove il rapporto tra organizzazione sociale e spazio costruito si è andato nel tempo configurando, rispecchiando i differenti caratteri di specificità locale a conferma della natura stessa dei processi di *governance*, espressione di sistemi di relazione tra soggetti pubblici e attori sociali ed economici operanti in un determinato contesto territoriale. Da qui, nasce la convinzione che nel caso italiano non sia possibile individuare un unico modello prevalente di sviluppo urbano preferibile in astratto; tuttavia lo studio e l'analisi delle cinque città contribuisce a delineare gli ambiti delle scelte operate dalle amministrazioni, delle aspettative, soddisfatte o talvolta tradite, della popolazione nonché della forte influenza, in questo scenario, di quegli attori economici che sono entrati nel processo decisionale, spesso orientandone o condizionandone i risultati.

oltranzisticamente anticonstruttiviste. E come tale, da questo punto di vista generalissimo, essa è andata incontro alle significative evoluzioni che, più in generale, questa categoria funzionale ha subito, dapprima nel passaggio dallo “Stato minimo” ottocentesco allo “Stato del benessere” novecentesco, e in seguito in quello, ben altrimenti pregnante, dallo Stato del fordismo a quello del postfordismo.

Alle origini dello “Stato borghese” la pianificazione urbanistica nasce, infatti, come manifestazione di potestà pubblica autoritativa, ovvero come residuo di autoritarismo da dispotismo premoderno, traghettato nella modernità (assieme a non pochi altri) nelle forme di un dirigismo di matrice giacobina.

Per quasi un secolo essa evolve poi, progressivamente, nel senso di una maggiore partecipazione degli attori sociali, con la maturazione crescente di strumenti di difesa degli interessi individuali di matrice liberale. Ripiega poi nuovamente verso forme di centralizzazione autoritativa, in conseguenza delle crescenti necessità pianificatorie dello Stato interventista e keynesiano, impostosi in tutto il mondo occidentale (seppure in forme ben diverse alle diverse latitudini) dopo la Grande Crisi del 1929 (ed a causa di una delle ricorrenti crisi di fiducia nelle virtù delle decisioni collettive decentrate e non dirigiste). Torna però, già negli ultimi decenni del secolo scorso, a riaprirsi a moduli in diversa misura partecipativi (e, come si illustrerà, in forme sempre più ampie e ambiziose negli anni più recenti)<sup>3</sup>.

Proprio in ragione della sua appartenenza alla famiglia delle funzioni pubbliche programmatiche, la pianificazione urbanistica ha sempre risentito, nella storia amministrativa, delle contraddizioni e delle debolezze di cui, più in generale, ha risentito quell’intera famiglia, specialmente a partire dall’affermazione di quella “ideologia del ’900” acutamente descritta da Norberto Bobbio: “un certo spiritualismo di maniera, ora speculativo, ora soltanto retorico e pedagogico, che scomunica, dovunque appaiano, positivismismo, empirismo, materialismo, utilitarismo, come filosofie volgari, anguste, mercantili, spurie”<sup>4</sup>. Nell’Italia del “centralismo debole”<sup>5</sup>, essa ha sempre oscillato, senza risolversi, tra velleità dirigistiche, insofferenze deregolamentative e suggestioni partecipative. Si è perciò dibattuta tra costruzioni teoriche autoritative e pratiche consociative, senza mai ispirarsi decisamente, per un congruo periodo, a nessuna delle due opposte impostazioni cui

<sup>3</sup> Sul punto, in termini chiarissimi seppure volutamente elementari, cfr. M. S. Giannini (1981), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, pp. 621 ss, nonché il più recente S. Cassese (1989), *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi, Torino, p. 265 ss.

<sup>4</sup> N. Bobbio (1986), *Profilo ideologico del Novecento italiano*, Einaudi, Torino, p. 4.

<sup>5</sup> È la convincente concettualizzazione di R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id. (a cura di) (1985), *Storia dello Stato italiano dall’Unità ad oggi*, Donzelli, Roma, pp. 125 ss.