

## Organizzazione spaziale, costi sociali e democrazia in Italia\*

di Antonio Calafati

Mentre cammini nelle periferie e negli hinterland delle maggiori città italiane ritorna la stessa domanda: perché dopo la Seconda Guerra mondiale l'Italia che si urbanizzava – industrializzandosi, terziarizzandosi e *polarizzandosi* – non è stata capace di evitare che si consolidasse un'organizzazione dello spazio profondamente squilibrata? Mentre ti muovi a piedi a Berlino – a Gropiustadt, a Marzahn, a Wasserstadt, a Rummelsburg e in molte altre nuove parti della città – non hai ragioni per rimanere sgomento di fronte all'organizzazione spaziale che osservi. E pensi che non sarebbe stato poi così difficile realizzare anche in Italia uno sviluppo spaziale equilibrato nelle città e nei territori che si urbanizzavano.

Non si trattava di espandere la città fisica attraverso 'gesti' urbanistici e architettonici come Schillerhof o Hufeisensiedlung (ed altri ancora) destinati a diventare patrimonio dell'umanità per il loro valore morfologico e sociale come avvenuto nella Berlino già diventata 'Grande Berlino' negli anni della Repubblica di Weimar. Si trattava, piuttosto, di riuscire a realizzare un'organizzazione spaziale *soddisfacente* – per equilibrio morfologico, mixité funzionale e accessibilità ai punti focali – alla scala del quartiere, della città, dell'area metropolitana. Perché non sono 'gesti' urbanistici e architettonici emblematici a distinguere Berlino da Milano – città nella quale non sono certo mancati –, bensì la qualità dell'organizzazione spaziale complessiva.

Osservando l'organizzazione spaziale in Italia, Leonardo Benevolo dà al suo ultimo libro un titolo 'definitivo': *Il tracollo dell'urbanistica italiana* (2012). Due anni prima, Giuseppe Campos Venuti e Federico Oliva avevano espresso la stessa valutazione critica degli esiti della regolazione dello sviluppo spaziale in Italia in *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica* (2010). Erano valutazioni e riflessioni critiche che provenivano dal fronte della pratica urbanistica, condotta con consapevolezza teorica e giuste intenzioni. E si aggiungevano alle molte altre espresse nei decenni precedenti dal fronte dell'urbanistica e da altri fronti intellettuali, dal cinema alla letteratura. Il giudizio negativo sull'organizzazione spaziale italiana è senza appello, ma allo stesso tempo richiama la necessità di un'inversione di rotta nel governo del territorio.

Il tracollo urbanistico che si manifesta nelle periferie e negli hinterland delle grandi città – di Torino e Milano, ad esempio – ma anche in gran parte del territorio italiano genera enormi *costi sociali* e profonde *disuguaglianze*. L'organizzazione spaziale è uno dei dispositivi che trasforma nella dimensione generazionale e intergenerazionale il reddito in utilità (o 'benessere'). Lo fa influenzando la distribuzione interpersonale delle esternalità positive e negative dei processi economici, l'accessibilità al capitale pubblico e ai luoghi dello scambio, della socialità e della ricreazione; lo fa influenzando l'impronta ecologica della mobilità e della logistica. Poiché lo spazio è sempre spazio geografico, l'organizzazione spaziale è uno degli elementi che definisce la relazione locale tra processi economici e natura. Come ci ha ricordato Bernardo Secchi nel suo ultimo libro – *La città dei ricchi e la città dei poveri* (2013) –, i caratteri dell'organizzazione spaziale

---

\* Testo rivisto dell'intervento alla Tavola rotonda "La città esclusiva: architettura e democrazia" Milano Design Film Festival, 23 ottobre 2021.

condizionano la relazione tra economia, società e ambiente naturale e ne sono condizionati.

Lo spazio (unitamente al tempo) è ciò che permette di realizzare a individui e organizzazioni la *'esternalizzazione' dei costi sociali del processo economico*. Con l'industrializzazione e l'urbanizzazione la società contemporanea è diventata una *'società della esternalizzazione'* (*Externalisierungsgesellschaft*) – nella definizione di Stephan Lessenich. Carattere che si manifesta alla scala globale, estraendo materia-energia in un lontano *'altrove'* in cui si manifestano costi sociali *'sconosciuti'* a chi poi la utilizza nei propri processi; che si manifesta alla scala locale attraverso l'organizzazione spaziale – la specifica *mixité* di funzioni e processi, capitale privato e capitale pubblico che produce una distribuzione profondamente diseguale dei costi e benefici sociali della prossimità e dell'interdipendenza.

Nel corso dell'Ottocento e del Novecento, nelle società che si urbanizzavano, mentre nascevano le metropoli e aumentava la prossimità dei processi economici degli agenti e l'interdipendenza tra di essi, l'organizzazione spaziale diventa un dispositivo fondamentale per generare sviluppo e democrazia. La regolazione dell'organizzazione spaziale entra a far parte in Europa dei compiti fondamentali dello Stato in tutte le sue articolazioni territoriali – e l'urbanistica diventa una disciplina teorica e pratica indispensabile. Rispetto allo sviluppo spaziale che la travolgente urbanizzazione e industrializzazione delle città europee stavano generando, la scelta non era *se regolarlo* fissando un sistema di norme che ne guidassero le trasformazioni o *non regolarlo* affidandosi ai processi di auto-organizzazione. La scelta era quali obiettivi di regolazione porsi e con quali paradigmi teorici e strumenti raggiungerli. Il *progetto urbanistico* – come Leonardo Benevolo e poi Bernardo Secchi hanno fatto comprendere – assume una posizione preminente nella costruzione delle democrazie europee provando a declinare nella sfera dell'organizzazione spaziale il tema di una soddisfacente distribuzione del benessere – obiettivo che le teorie della giustizia di orientamento liberale fisseranno come un carattere costitutivo delle democrazie.

Con quali obiettivi, paradigmi e strumenti è stato regolato lo sviluppo spaziale in Italia dal 1950, nei decenni in cui si manifestano il *'decollo industriale'*, la *'grande urbanizzazione'*, la formazione delle metropoli di fatto attraverso la coalescenza tra le maggiori città e i loro hinterland? Con quali obiettivi, paradigmi e strumenti lo si è fatto quando terziarizzazione e dis-urbanizzazione dei centroidi modificavano le relazioni tra centro, periferia e hinterland? Per rispondere a queste domande – e comprendere le ragioni dei profondi disequilibri dell'organizzazione territoriale italiana – si deve porre l'attenzione sui *caratteri dell'ordinamento istituzionale dell'economia*, l'insieme di norme formali (leggi e regolamenti) e informali (codici morali degli agenti individuali e collettivi). In particolare, delle norme che direttamente e indirettamente regolano l'uso del suolo. In Italia, come in tutte le democrazie europee, ogni atto di territorializzazione – ogni cambiamento dell'organizzazione spaziale: aggiunta, sottrazione, modifica delle particelle elementari della città fisica – è preceduto da una negoziazione esplicita (o implicita) tra Stato – nelle sue articolazioni territoriali – e agenti privati. *Ed è l'ordinamento istituzionale che regola la negoziazione tra interessi pubblici e interessi privati a determinare gli esiti spaziali, architettonici ed economici di ciascun atto di territorializzazione*. Le cause della squilibrata organizzazione spaziale dell'Italia devono essere cercate nei caratteri dell'ordinamento istituzionale che dagli anni Cinquanta regola lo sviluppo spaziale.

Nella prima metà degli anni Sessanta svanisce la riforma urbanistica – con la mancata approvazione della “Legge Sullo” – e si abbandona il progetto del Piano intercomunale di Milano – che prefigurava l’archiviazione dei territori comunali come scala minima di regolazione spaziale e apriva la strada a un nuovo paradigma che identificava nei sistemi territoriali trans-comunali lo spazio del progetto urbano. Sono due fallimenti emblematici ai quali molti altri seguiranno. L’ordinamento istituzionale che in Italia regola lo sviluppo spaziale diventa *di fatto* un dispositivo che trasforma l’allocazione e la valorizzazione dei diritti di edificazione *nei principali strumenti di costruzione del consenso politico*. Svincolate dal ‘progetto urbanistico’ – che è un progetto collettivo dell’organizzazione spaziale –, le decisioni di allocazione e valorizzazione dei diritti edificatori in gran parte del territorio italiano si trasformano in negoziazioni *ad hoc* tra chi ha il potere di autorizzare cambiamenti nell’organizzazione spaziale e chi chiede di essere autorizzato a realizzarli. La società italiana *rinuncia al progetto urbanistico* delegando ai processi di auto-organizzazione l’obiettivo dell’equilibrio spaziale – come se essi potessero effettivamente generarlo.

L’uso della regolazione spaziale come strumento di costruzione del consenso politico non è stato messo in discussione da nessuna delle sub-culture politiche che si sono avvicinate al Governo – come argomentato da Vezio De Lucia in *Se questa è una città* (1989). Non è stato messo in discussione neppure nei decenni successivi, mentre l’urbanistica negoziata si affermava come nuovo paradigma di regolazione, funzionale alla realizzazione dei grandi e iconici progetti di trasformazione urbana (permettendo che nelle grandi città italiane, centroidi delle più dissestate aree metropolitane d’Europa, venissero proposte come risolutive trasformazioni urbane che coinvolgevano solo frammenti della città fisica e sociale, per lo più a beneficio delle aree centrali). Funzionale anche alla realizzazione di sconosciute trasformazioni urbane nei sistemi territoriali minori. Ci sono ragioni per attendersi che l’ordinamento istituzionale che in Italia regola lo sviluppo spaziale possa essere messo in discussione ora, attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)?

Con il consenso politico generale ci si appresta a realizzare un profondo cambiamento dell’ordinamento istituzionale dell’economia italiana – il più profondo ed esteso dall’approvazione della Costituzione. Una ‘modernizzazione’ alla quale la Commissione Europea condiziona l’erogazione degli aiuti economici e dei prestiti previsti nel PNRR. Una modernizzazione che si compone di una lunga lista di modifiche normative. Né la Commissione Europea né il Parlamento italiano hanno però ritenuto necessario inserire tra le modifiche *il regime di regolazione dello sviluppo spaziale*: i dispositivi normativi che in Italia hanno condotto al ‘tracollo dell’urbanistica’ non saranno modificati con il PNRR.

Una scelta che non deve stupire, perché il PNRR è il prodotto di una cultura politica ed economica che non riesce a comprendere l’importanza dell’organizzazione spaziale nella costruzione del benessere sociale; che non ‘vede’ quanti costi sociali genera e quale profonda distorsione nell’allocazione delle risorse produce la traiettoria di sviluppo spaziale che l’Italia sta seguendo. Che mostra di non avere capito che la ‘transizione ecologica’ richiede un profondo mutamento del modello di organizzazione spaziale. Che continua a porsi il meta-obiettivo della ‘crescita economica’ anche in Paesi – come l’Italia – con livelli di consumo medi elevati, ignorando che la ‘transizione ecologica’ richiede una definitiva ‘transizione economica’ dalla crescita allo sviluppo.

Mentre cammini nelle periferie e negli hinterland delle maggiori città italiane, nei territori dove si sono manifestati con maggiore intensità i drammatici effetti dell’assenza di un

progetto urbanistico, sarebbe vano riporre nel PNRR la speranza di una metamorfosi che riporti il progetto urbano al centro dell'agenda politica – interpretandolo come strumento per affrontare la crisi ecologica e la crisi sociale. E non ti resta che condurre un esercizio di *'previsione esplorativa'*, immaginando come saranno tra dieci anni i territori che stai attraversando, concettualizzando come 'condizione iniziale' ciò che osservi. Come cambieranno gli hinterland di Milano, Napoli o Torino – ma anche di Padova o Bergamo? Come cambieranno i territori dell'urbanizzazione diffusa e dispersa, delle 'città orizzontali'?

Il giudizio critico sul PNRR e sulla cultura politica ed economica che lo ha generato apre uno scenario inquietante. Cosa può accadere in Italia e in Europa – mentre cresce la tensione tra i drammatici disequilibri sociali e ambientali e le politiche pubbliche che le democrazie liberali mettono in campo? Che forma potrà assumere il conflitto politico – che è anche un profondo conflitto generazionale – quando ci si accorgerà che la risposta delle democrazie liberali alla crisi ecologica e sociale è inconsistente? Quando aumenterà ancora la *'distanza'* tra i luoghi centrali delle maggiori città dove il capitalismo globale si auto-rappresenta e il resto del territorio?

Contatti:

[www.antonio-calafati.it](http://www.antonio-calafati.it)

[info@antoniocalafati.it](mailto:info@antoniocalafati.it)