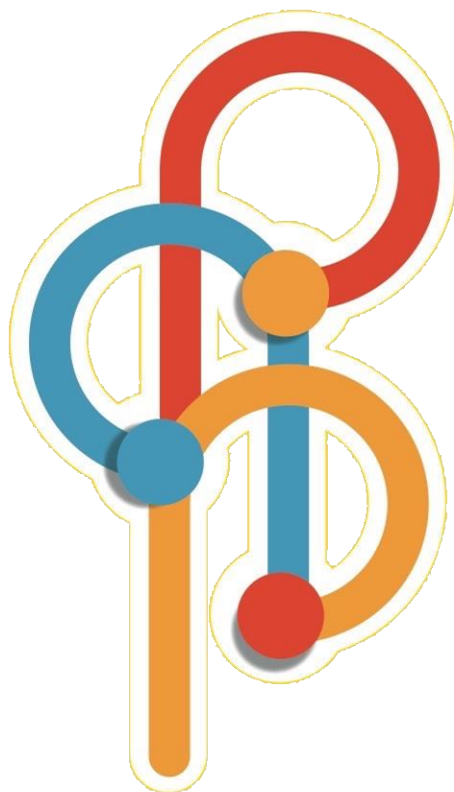


ARCIDIOCESI DI TORINO, UFFICIO PASTORALE SOCIALE E DEL LAVORO

i KNOW i CARE i TAKE

FORMAZIONE PARTECIPAZIONE RESPONSABILITÀ

"Noi non siamo Dio. La Terra ci precede e ci è stata data. Papa Francesco"



i KNOW



i CARE



i TAKE

LA CURA DELLA CASA COMUNE

"FORMAZIONE ALL'IMPEGNO SOCIALE E POLITICO"

MATERIALE DIDATTICO

UNA CASA DA PROGETTARE SUL TERRITORIO

Urbanistica e programmazione territoriale nell'ottica dello sviluppo locale

30 gennaio 2016

INDICE

Programma della giornata	4
Note biografiche del relatore	5
Abstract dell'intervento di <i>Mauro Giudice</i>	6
Definizione sintetica del concetto di urbanistica	7
Manifesto sulla cura della casa comune	8
Servizio nazionale per l'edilizia (organismo CEI)	
Riflessione biblico - spirituale	13
La dottrina sociale della Chiesa - Laudato Si'	14
Sociologia delle città: alcuni elementi analitici per la definizione del fenomeno urbano	20
sintesi a cura di <i>Alessandro Svaluto Ferro</i>	
Bibliografia e sitografia	41

Programma della giornata

h. 9.00 Preghiera

h. 9.15 Relazione sul tema della *programmazione territoriale* a cura di *Mauro Giudice*

h. 10.45 Pausa

h. 11.00 Lavoro di gruppo

h. 11.45 Dialogo con il docente

h. 12.30 Riflessione biblico-spirituale

h. 13.00 Conclusioni

Biografia Dott. Mauro Giudice

Mauro Giudice, nato a Vercelli il 14 aprile 1950, laureato in Architettura (presso il Politecnico di Torino) il 22 luglio 1976 (110/110 lode con menzione particolare) con una tesi sulla teoria della pianificazione comprensoriale e relativa applicazione ad un'area ecologica del Piemonte. Abilitato all'esercizio professionale, dopo aver superato l'esame di Stato presso il Politecnico di Torino nel novembre 1976, iscritto all'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della provincia di Vercelli.

Dopo una breve esperienza professionale è stato, dal luglio 1977 al novembre 2008, dirigente della Regione Piemonte responsabile del settore Pianificazione Territoriale Regionale.

Quale dirigente della Regione Piemonte ha rivolto la propria attività, principalmente, all'impostazione e al coordinamento della pianificazione territoriale ed alla predisposizione delle attività di ricerca sui temi territoriali e all'avvio della realizzazione del Sistema Informativo Territoriale della Regione. Più in particolare ha partecipato alla elaborazione dei piani comprensoriali di Biella, Borgosesia, Novara, Torino e Vercelli; ha coordinato la redazione di alcuni Progetti Territoriali Operativi (tra i quali quello relativo al Po); ha partecipato all'elaborazione degli strumenti di programmazione regionale (Piano Regionale di Sviluppo, Linee di assetto territoriale).

Ha curato, insieme ad alcuni professionisti incaricati, la redazione del primo Piano Territoriale Regionale della Regione Piemonte e, insieme al Politecnico di Torino, la stesura del secondo Piano Territoriale Regionale. Conseguentemente all'approvazione degli strumenti regionali, ha curato l'aggiornamento e l'attuazione degli stessi in raccordo con le Province piemontesi, la redazione dell'approfondimento della Valle di Susa, la predisposizione del piano strategico della Valledora e ha diretto l'attività dell'Osservatorio regionale delle trasformazioni territoriali. Ha collaborato alla predisposizione della nuova legge regionale per il governo del territorio.

Ha curato la realizzazione di alcuni progetti europei, all'interno dei programmi INTERREG, riguardanti le politiche di pianificazione tra i diversi partner comunitari e l'attuazione delle linee territoriali contenute nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo.

E' stato membro di numerose commissioni tecniche regionali e nazionali in materia.

E' dal 1984 membro effettivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, dal 2008 al 2013 è stato Presidente della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta attualmente è membro del Comitato Direttivo nazionale dell'Istituto e fa parte della Giunta Esecutiva nazionale ed è responsabile di INU Formazione.

Socio dell'Archivio Osvaldo Piacentini dal 1998, dal dicembre 2001 è membro del Consiglio di Presidenza

Ha pubblicato numerosi articoli e saggi riguardanti le politiche territoriali e le problematiche relative ai sistemi informativi; collabora alla rivista "Urbanistica Informazioni" (di cui è membro del Comitato Scientifico).

Ha svolto, in qualità di professore a contratto, alcuni corsi universitari e numerosi corsi di formazione professionale (anche in qualità di membro dell'Albo dei formatori della Regione Piemonte) relativi alle materie territoriali, urbanistiche, paesaggistiche e ambientali.

UNA CASA DA PROGETTARE SUL TERRITORIO

Urbanistica e programmazione territoriale nell'ottica dello sviluppo locale

Torino, 30 gennaio 2016

a cura di Mauro Giudice

La lezione (ore 9,15 – 10,30), all'interno del corso "La cura della casa comune", verrà articolata in tre parti:

- la prima illustrante il significato di urbanistica e, in forma estremamente sintetica, la storia riguardante la nascita delle città;
- la seconda riguardante le leggi e le normative – nazionali e regionali – del governo del territorio e del paesaggio;
- la terza illustrante le innovazioni in corso e le prospettive relative alle ventilate riforme (in primis quella costituzionale) e alle novità introdotte dalle recenti normative sulle autonomie locali; in questo ultimo quadro verranno introdotti alcuni elementi di discussioni derivanti dal testo dell'Enciclica *Laudato Si'* e dalle proposte relative alla riduzione del consumo di suolo.

Nell'affrontare il tema del governo del territorio, che deve essere inquadrato nel concetto della cura ai beni comuni (nell'accezione che il territorio è un bene esclusivamente disponibile e governabile nell'interesse pubblico) e da questo determinare la sua complessiva tutela e il conseguente utilizzo, non si potrà che individuare i soggetti competenti, i ruoli degli stessi e le azioni (le norme e i piani) che concorrono al raggiungimento degli obiettivi definiti.

In questo contesto generale lo sviluppo locale (e quindi non solo la crescita) deve potersi inquadrare nella limitatezza delle risorse e nel loro rigoroso utilizzo superando le quantità (plurali per loro natura) per giungere alle qualità (singolare per scelta) degli interventi.

La conoscenza della realtà e la consapevolezza dei bisogni devono essere intesi come gli elementi centrali e caratterizzanti della agire politico e collettivo (gestito attraverso la partecipazione democratica e la cooperazione istituzionale) in grado di tracciare percorsi di governo del territorio non più avulsi dai contesti e dai limiti nei quali si opera.

Il percorso individuato per l'intera lezione, di conseguenza, non potrà che svolgersi secondo un ipotetico indice di questo tipo:

- il superamento della pastorizia e del nomadismo
- la nascita dell'agricoltura e della stanzialità
- la nascita degli insediamenti urbani e delle città
- la fortificazione degli abitati
- le prime normative per lo sviluppo dei centri
- la nascita dell'urbanistica
- le normative di riferimento in Europa e in Italia
- la nascita delle regioni e la nuova urbanistica
- le nuove attenzioni all'ambiente e al paesaggio
- le attese e le possibili riforme
- il dibattito attuale e gli scenari futuri

Definizione sintetica del concetto di urbanistica

Giovanni Astengo, tratto dal saggio che forma la voce "Urbanistica" della *Enciclopedia Universale dell'arte* (vol XIV, 1970)

URBANISTICA - L'urbanistica è la scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico, sia attraverso l'interpretazione, il riordinamento, il risanamento, l'adattamento funzionale di aggregati urbani già esistenti e la disciplina della loro crescita, sia attraverso l'eventuale progettazione di nuovi aggregati, sia infine attraverso la riforma e l'organizzazione ex novo dei sistemi di raccordo degli aggregati tra loro e con l'ambiente naturale. In questo senso il significato del termine urbanistica è profondamente diverso da altri, di analoga radice, con i quali è talvolta confuso: urbanesimo, che indica la concentrazione e condensazione dei fattori demografici, sociali, culturali ed economici costituenti la città; urbanizzazione, che indica il processo di formazione e disseminazione delle città in una determinata area; e infine inurbanamento, che è il processo di afflusso di popolazioni per lo più rurali nei centri urbani.

Come disciplina autonoma, l'urbanistica è nata dal secolo scorso, quale risposta (e difesa) ai problemi suscitati nell'esistenza e nella cultura urbana dal progressivo affermarsi dell'industrializzazione e dal rapido incremento della popolazione e del traffico (specialmente, nel nostro secolo, del traffico motorizzato). Solo retrospettivamente e per analogia, perciò, si chiamano urbanistici i modi di strutturazione, organizzazione, configurazione dello spazio urbano nel passato, siano essi spontanei o diretti da norme giuridiche o iniziative di governo o da teorie e principi formulati da politici, filosofi, architetti. E solo in quanto si ammette la costanza di una certa disciplina nella crescita delle città si chiama comunemente storia dell'urbanistica la storia del fatto urbano. Come attività specificamente intenzionata alla progettazione degli sviluppi urbani, l'urbanistica è interessata a tutte le componenti geografiche, storiche, ideologiche, culturali, economiche ecc. del fatto urbano, nonché a tutte le esigenze tecnologiche, igieniche, educative, assistenziali ecc. ad esso connesse. Sotto l'aspetto estetico, l'urbanistica è particolarmente in rapporto con la progettazione, con l'architettura, e le sue tipologie, nonché con la funzione ideologica e rappresentativa degli edifici e con la concezione della natura e specialmente della società e della vita rurale, come contrapposte, almeno in certe civiltà, alla vita cittadina.



Conferenza Episcopale Italiana SERVIZIO NAZIONALE PER L'EDILIZIA DI CULTO

La vita delle persone (bambini, giovani, adulti, anziani) si svolge all'interno di luoghi che dovrebbero essere progettati per accogliere in armonia il valore dei singoli e delle comunità ed esaltare le doti più positive di ciascuno. Per questo motivo città e piccoli centri, nuclei storici e periferie, dovrebbero tendere alla sostenibilità e perseguire obiettivi di bellezza ed inclusione, proponendosi quali catalizzatori delle migliori qualità di ogni uomo e di ogni donna.

Oggi appare evidente che i luoghi in cui viviamo poco rispondono a queste aspettative. **È quindi urgente sottoscrivere un impegno autentico e sostanziale riguardo al bene comune**, che non è somma di interessi individuali, ma insieme di valori condivisi e attuati secondo una visione nobile, alta ed inclusiva, riferita al presente e al futuro.

La Conferenza Episcopale Italiana - CEI, promuovendo un'iniziativa di piena condivisione, fattiva interpretazione e concreta attuazione dell'Enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco, invita tutti a comprendere che progettare e trasformare il territorio è un'attività che implica grandissime responsabilità perché produce effetti che interessano il mondo e le persone di oggi e di domani, e tali effetti sono spesso irreversibili! Occorre quindi che coloro che operano nei luoghi decisionali, persone di buon proposito e qualificate, compiano scelte e adottino metodologie adeguate per armonizzare le istanze dei singoli e delle comunità con l'interesse generale, salvaguardando l'autonomia dei soggetti sia privati che pubblici, ma rimarcandone la responsabilità negli intenti e nelle scelte compiute.

La CEI si rivolge dunque ai cittadini, alle imprese e ai professionisti, ai soggetti privati, alle associazioni di categoria e agli enti di formazione, alla pubblica amministrazione e ai decisori politici perché ciascuno, nell'esercizio del proprio ruolo e secondo le proprie responsabilità, si assuma l'impegno di progettare, costruire e gestire sempre luoghi belli, sostenibili ed inclusivi.

La CEI, avendo a cuore il futuro delle città e delle prossime generazioni, e mettendo al centro la **Bellezza** richiamata da Papa Francesco, invita tutti coloro che perseguono obiettivi di sviluppo sostenibile, ad aderire al Manifesto che si fonda sui tre pilastri dell'**Inclusione Sociale**, dell'**Economia d'Impatto** e dell'**Ecologia Urbana**.

MANIFESTO sulla cura della casa comune 'PROGETTARE CITTÀ PER LE PERSONE'

Le mura sono costruite con diaspro e la città è di oro puro, simile a terso cristallo. (Apocalisse 21, 18)

La città non ha bisogno della luce del sole, né della luce della luna perché la gloria di Dio la illumina e la sua lampada è l'Agnello.

(Apocalisse 21, 23)

Dal momento che “molte città sono grandi strutture inefficienti che consumano in eccesso acqua ed energia”; che “spesso si trova una città bella e piena di spazi verdi ben curati in alcune aree ‘sicure’ ma non altrettanto in zone meno visibili, dove vivono gli scartati della società”; che “è necessario curare gli spazi pubblici, i quadri prospettici e i punti di riferimento urbani che accrescono il nostro senso di appartenenza, la nostra sensazione di radicamento, il nostro ‘sentirci a casa’ all'interno della città che ci contiene e ci unisce”; che “la qualità della vita nelle città è legata in larga parte ai trasporti, che sono spesso causa di grandi sofferenze per gli abitanti”; che “coloro che progettano edifici, quartieri, spazi pubblici e città hanno bisogno del contributo di diverse discipline”; che “conviene evitare una concezione magica del mercato, che tende a pensare che i problemi si risolvano solo con la crescita dei profitti delle imprese o degli individui”; che “gli sforzi per un uso sostenibile delle risorse naturali non sono una spesa inutile, bensì un investimento che potrà offrire altri benefici economici a medio termine”; che “i costi economici e sociali derivanti dall'uso delle risorse ambientali comuni (vanno) riconosciuti in maniera trasparente e (vanno) pienamente supportati da coloro che ne usufruiscono e non da altre popolazioni o dalle generazioni future”; che è *necessario* “un approccio integrale, includendo in un dialogo interdisciplinare i diversi aspetti della crisi” e che “la politica e l'economia tendono a incolparsi reciprocamente per quanto riguarda la povertà e il degrado ambientale, (mentre) quello che ci si attende è che riconoscano i propri errori e trovino forme di interazione orientate al bene comune” (Papa Francesco, *Laudato si'*, nn. 44; 45; 151; 153; 150; 190; 191; 195; 197);

Ci impegniamo d'ora innanzi a progettare, costruire e gestire sempre luoghi belli, sostenibili ed inclusivi:

1. CHE AFFERMINO DIGNITÀ E CENTRALITÀ DELLA PERSONA E DELLE RELAZIONI

I **cittadini**, pienamente consapevoli del valore e della dignità di ogni persona, siano costantemente orientati e seriamente impegnati a contribuire alla nascita e alla crescita di luoghi altrettanto dignitosi, non cedano mai all'abbruttimento e al degrado, e colgano ogni occasione per partecipare alla progettazione ed alla gestione delle città; divengano promotori di iniziative sociali legate alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente, tese a rafforzare il legame tra ecologia e benessere umano.

Gli amministratori/I decisori politici dispongano che la progettazione urbana ponga realmente al centro la vita e la dignità delle persone ed il loro benessere globale, operino perché siano possibili relazioni sociali serene, e abbraccino i principi della partecipazione e del confronto costruttivo, favorendo il superamento degli errori pregressi legati alla formulazione delle politiche territoriali e urbane.

I professionisti/Le imprese condividano con gli amministratori e i cittadini il perseguimento dell'obiettivo primario del benessere delle persone, unico parametro per misurare, non solo economicamente, il valore del progetto e del profitto; ricordino che ogni intervento può dirsi riuscito solo se declina efficacemente il valore e la dignità degli esseri umani e dell'ambiente.

2. CHE MIGLIORINO LA QUALITÀ DELLA VITA

I cittadini, consapevoli che la qualità della loro esistenza si realizza attraverso il benessere globale e che esso si accresce solo attraverso un progresso autentico ed integrale, non si rassegnino ad un basso livello della propria condizione di vita, ma siano attivi nell'indirizzare richieste specifiche agli amministratori e alle imprese e nel monitorarne e controllarne le azioni.

Gli amministratori/I decisori politici adottino sistemi di misurazione e valutazione, chiari e condivisi, per la sostenibilità delle iniziative di sviluppo e/o recupero del territorio; individuino efficaci indicatori della qualità della vita e ne facciano parametri di riferimento nella formulazione e nella autovalutazione degli interventi urbani; divulgino gli obiettivi e i risultati raggiunti e da raggiungere in modo semplice e oggettivo.

I professionisti/Le imprese nella loro attività assumano non solo l'obiettivo dell'equo profitto ma anche quello più ampio della sostenibilità, attivando idonee interlocuzioni con tutti gli attori coinvolti; anch'essi si lascino guidare anzitutto dall'ambizione di accrescere la qualità della vita delle persone e del territorio.

3. CHE PROMUOVANO UNA SOCIALITÀ DINAMICA E SOLIDALE

I cittadini, persuasi che chiudendosi nel proprio mondo e negandosi alla collettività si allontanano da un reale benessere, alimentino la cultura del dialogo, dell'integrazione e della condivisione; si impegnino attivamente nella comunicazione, imparando ad utilizzarla, in modo corretto e rispettoso, per migliorare le proprie condizioni di vita.

Gli amministratori/I decisori politici, nell'attuazione delle politiche urbane, ricordino che non solo persone corrette fanno belle le città ma anche luoghi più umani rendono le comunità più disposte alla relazione; si impegnino, quindi, con un cambio di modello culturale e non solo procedurale, a realizzare luoghi più inclusivi che favoriscano la pacifica convivenza e stimolino la crescita sociale e culturale; provvedano a dotare le città delle infrastrutture anche tecnologiche necessarie per un avanzamento culturale, sociale ed economico dei territori.

I professionisti/Le imprese sappiano attingere al sapere di più discipline e facciano della sinergia e dell'innovazione il loro punto di forza, adottando modalità organizzative che, superando sterili corporativismi, rispondano alle esigenze delle persone e delle comunità, anche al fine di creare ambienti di lavoro fecondi di socialità.

4. CHE NON SACRIFICHINO LA BELLEZZA AL PROFITTO

I cittadini, in forza della loro naturale vocazione e del diritto inalienabile alla bellezza, ne siano i primi fautori e i più zelanti custodi, e siano consapevoli di dover contribuire con il proprio

comportamento a non degradare i luoghi in cui abitano e ad esaltarne la vivibilità, il decoro e la dignità; promuovano quindi idee e azioni tese a valorizzare il patrimonio esistente anche reinterpretandolo attraverso i linguaggi della contemporaneità; si dispongano seriamente all'educazione estetica e si aprano a riconoscere la dimensione simbolica dei luoghi e degli oggetti, persuasi che non la bellezza effimera è da perseguire ma la piena e armonica integrazione tra ambiente, città, e persone, per restituire dignità ad ognuno ovunque viva ed operi.

Gli amministratori/I decisori politici rammentino con responsabilità che portare bellezza nei territori è anzitutto un dovere etico che è parte integrante del proprio mandato; mostrino, nel concreto delle politiche urbane, che non c'è differenza alcuna tra le persone: non ci siano mai più isole di bellezza accanto ad aree desolate e insicure!; si ispirino al principio della simultaneità, secondo cui un luogo, una città, un edificio esprimono bellezza solo se l'estetica si coniuga con l'ordine, la comodità e la funzionalità; facciano in modo che le dimensioni visiva, acustica e climatica vengano mantenute nel tempo.

I professionisti/Le imprese siano consapevoli che il recupero e la valorizzazione delle periferie e dei centri storici rappresentano una straordinaria occasione di riqualificazione culturale, sociale ed urbanistica, e che bruttezza e degrado rappresentano un peso economico e sociale che grava sulle classi più deboli e graverà sulle generazioni future; siano consapevoli che il rilancio dell'economia e la crescita hanno storicamente coinciso con la produzione e l'esportazione della bellezza da parte del talento italiano.

5. CHE SIANO LA MIGLIORE RISPOSTA AI BISOGNI E ALLE ASPETTATIVE DELLE PERSONE

I cittadini sappiano manifestare reali bisogni ai decisori pubblici attraverso i canali mediatici ed istituzionali più idonei, e si impegnino a non rimanere estranei ai processi di attuazione delle politiche urbane, chiedendo che sia rispettato il proprio diritto di essere informati circa le regole e i contenuti delle intese pubblico-privato, e di essere coinvolti responsabilmente nella genesi delle stesse.

Gli amministratori/I decisori politici promuovano forme di partecipazione, coinvolgendo i cittadini nella programmazione, progettazione, realizzazione e nel monitoraggio degli interventi e correlando sempre di più l'offerta alla domanda; non prescindano mai dal confronto con la popolazione; in un quadro di regole chiare e condivise, realizzino politiche urbane che perseguano obiettivi di interesse generale, valorizzino le competenze e le specificità locali e adottino sistemi di comunicazione aperti e trasparenti; tengano a mente che l'immobilismo e la burocrazia fine a se stessa comportano sempre dei costi economici e sociali che oggi vengono scarsamente considerati.

I professionisti/Le imprese adottino la logica della sostenibilità di medio/lungo periodo; si impegnino a rispondere ai bisogni dei cittadini attraverso una virtuosa relazione con gli amministratori ed esaltino le potenzialità offerte dalla tecnologia per l'innovazione e l'organizzazione; siano in grado di gestire in maniera efficiente un'opera pubblica o un

intervento di interesse generale, di far fronte alle criticità e di accollarsi i rischi legati ai mutamenti della domanda; nel loro agire, tengano in debita considerazione non solo i valori finanziari ma anche i risultati sociali a cui tendere.

6. CHE USINO IN MANIERA SOSTENIBILE LE RISORSE

I cittadini adottino comportamenti virtuosi improntati alla riduzione dei consumi e degli sprechi, all'utilizzo di materiali non inquinanti, alla raccolta differenziata dei rifiuti, all'uso razionale e sostenibile dei trasporti.

Gli amministratori/I decisori politici prendano coscienza dell'urgenza di attuare politiche ed azioni tese a ridurre le emissioni nocive, i costi e i consumi attraverso meccanismi premiali e sanzionatori; incentivino l'utilizzo di materiali rinnovabili e si impegnino a collaborare con il settore privato per garantire realizzazioni con costi e tempi certi.

I professionisti/Le imprese, perseguano l'innovazione nei processi costruttivi, nel rispetto della sostenibilità economica, sociale e ambientale degli interventi e prediligendo soluzioni di riuso e riciclo. I professionisti si impegnino a consegnare progetti realizzabili e le imprese si impegnino a non modificarne i criteri prestazionali, con il comune obiettivo di evitare ingiustificati aumenti di costo in cantiere e nella fase di gestione dell'opera.

7. CHE SIANO SOSTENIBILI E MISURABILI NEGLI EFFETTI SULL'AMBIENTE

I cittadini valutino attentamente la relazione tra costi e benefici e l'impatto ambientale anche per interventi privati di dimensioni contenute; sappiano monitorare nel tempo il livello di raggiungimento degli obiettivi sociali alla base della realizzazione di un'opera pubblica.

Gli amministratori/I decisori politici comprendano che un'analisi di impatto preventiva è indispensabile per tutti i progetti; che oggi esistono tecniche collaudate ed efficaci che permettono sia di valutare gli impatti attesi, che di tenere sotto controllo i risultati tramite adeguate azioni correttive; le adottino, dunque, per ogni singolo intervento, e le estendano al più ampio contesto territoriale e all'intera fase temporale, valutando i pro e i contro per ogni singola categoria dei fruitori; rammentino infine di includere nell'analisi costi-benefici le potenziali implicazioni che scaturiscono da un mancato intervento.

I professionisti/Le imprese focalizzino la loro attenzione sulle forme di gestione di un'opera in modo da creare una partnership virtuosa con gli amministratori e con i cittadini capace di restituire adeguati ritorni e benefici nel tempo.

Riflessione biblico - spirituale

La vigna Di Nabot dal Primo Libro dei Re 21, 1 – 16

In seguito avvenne il seguente episodio. Nabot di Izreèl possedeva una vigna vicino al palazzo di Acab re di Samaria. Acab disse a Nabot: «Cedimi la tua vigna; siccome è vicina alla mia casa, ne farei un orto. In cambio ti darò una vigna migliore oppure, se preferisci, te la pagherò in denaro al prezzo che vale». Nabot rispose ad Acab: «Mi guardi il Signore dal cederti l'eredità dei miei padri».

Acab se ne andò a casa amareggiato e sdegnato per le parole dettategli da Nabot di Izreèl, che aveva affermato: «Non ti cederò l'eredità dei miei padri». Si coricò sul letto, si girò verso la parete e non volle mangiare. Entrò da lui la moglie Gezabele e gli domandò: «Perché mai il tuo spirito è tanto amareggiato e perché non vuoi mangiare?». Le rispose: «Perché ho detto a Nabot di Izreèl: Cedimi la tua vigna per denaro o, se preferisci, te la cambierò con un'altra vigna ed egli mi ha risposto: Non cederò la mia vigna!». Allora sua moglie Gezabele gli disse: «Tu ora eserciti il regno su Israele? Alzati, mangia e il tuo cuore gioisca. Te la darò io la vigna di Nabot di Izreèl!».

Essa scrisse lettere con il nome di Acab, le sigillò con il suo sigillo, quindi le spedì agli anziani e ai capi, che abitavano nella città di Nabot. Nelle lettere scrisse: «Bandite un digiuno e fate sedere Nabot in prima fila tra il popolo. Di fronte a lui fate sedere due uomini iniqui, i quali l'accusino: Hai maledetto Dio e il re! Quindi conducetelo fuori e lapidatelo ed egli muoia». Gli uomini della città di Nabot, gli anziani e i capi che abitavano nella sua città, fecero come aveva ordinato loro Gezabele, ossia come era scritto nelle lettere che aveva loro spedite. Bandirono il digiuno e fecero sedere Nabot in prima fila tra il popolo. Vennero due uomini iniqui, che si sedettero di fronte a lui. Costoro accusarono Nabot davanti al popolo affermando: «Nabot ha maledetto Dio e il re». Lo condussero fuori della città e lo uccisero lapidandolo. Quindi mandarono a dire a Gezabele: «Nabot è stato lapidato ed è morto». Appena sentì che Nabot era stato lapidato e che era morto, disse ad Acab: «Su, impadronisciti della vigna di Nabot di Izreèl, il quale ha rifiutato di vendertela, perché Nabot non vive più, è morto». Quando sentì che Nabot era morto, Acab si mosse per scendere nella vigna di Nabot di Izreèl a prenderla in possesso.

La dottrina sociale della Chiesa – LAUDATO SI'

IV. Deterioramento della qualità della vita umana e degradazione sociale

43. Se teniamo conto del fatto che anche l'essere umano è una creatura di questo mondo, che ha diritto a vivere e ad essere felice, e inoltre ha una speciale dignità, non possiamo tralasciare di considerare gli effetti del degrado ambientale, dell'attuale modello di sviluppo e della cultura dello scarto sulla vita delle persone.

44. Oggi riscontriamo, per esempio, la smisurata e disordinata crescita di molte città che sono diventate invivibili dal punto di vista della salute, non solo per l'inquinamento originato dalle emissioni tossiche, ma anche per il caos urbano, i problemi di trasporto e l'inquinamento visivo e acustico. Molte città sono grandi strutture inefficienti che consumano in eccesso acqua ed energia. Ci sono quartieri che, sebbene siano stati costruiti di recente, sono congestionati e disordinati, senza spazi verdi sufficienti. Non si addice ad abitanti di questo pianeta vivere sempre più sommersi da cemento, asfalto, vetro e metalli, privati del contatto fisico con la natura.

45. In alcuni luoghi, rurali e urbani, la privatizzazione degli spazi ha reso difficile l'accesso dei cittadini a zone di particolare bellezza; altrove si sono creati quartieri residenziali "ecologici" solo a disposizione di pochi, dove si fa in modo di evitare che altri entrino a disturbare una tranquillità artificiale. Spesso si trova una città bella e piena di spazi verdi ben curati in alcune aree "sicure", ma non altrettanto in zone meno visibili, dove vivono gli scartati della società.

VI. La destinazione comune dei beni

93. Oggi, credenti e non credenti sono d'accordo sul fatto che la terra è essenzialmente una eredità comune, i cui frutti devono andare a beneficio di tutti. Per i credenti questo diventa una questione di fedeltà al Creatore, perché Dio ha creato il mondo per tutti. Di conseguenza, ogni approccio ecologico deve integrare una prospettiva sociale che tenga conto dei diritti fondamentali dei più svantaggiati. Il principio della subordinazione della proprietà privata alla destinazione universale dei beni e, perciò, il diritto universale al loro uso, è una "regola d'oro" del comportamento sociale, e il « primo principio di tutto l'ordinamento etico-sociale ». La tradizione cristiana non ha mai riconosciuto come assoluto o intoccabile il diritto alla proprietà privata, e ha messo in risalto la funzione sociale di qualunque forma di proprietà privata. San Giovanni Paolo II ha ricordato con molta enfasi questa dottrina, dicendo che « Dio ha dato la terra a tutto il genere umano, perché essa sostenti tutti i suoi membri, *senza escludere né privilegiare nessuno* ». Sono parole pregnanti e forti. Ha rimarcato che « non sarebbe veramente

degno dell'uomo un tipo di sviluppo che non rispettasse e non promuovesse i diritti umani, personali e sociali, economici e politici, inclusi i diritti delle Nazioni e dei popoli ». Con grande chiarezza ha spiegato che « la Chiesa difende sì il legittimo diritto alla proprietà privata, ma insegna anche con non minor chiarezza che su ogni proprietà privata grava sempre un'ipoteca sociale, perché i beni servano alla destinazione generale che Dio ha loro dato ». Pertanto afferma che « non è secondo il disegno di Dio gestire questo dono in modo tale che i suoi benefici siano a vantaggio soltanto di alcuni pochi ». Questo mette seriamente in discussione le abitudini ingiuste di una parte dell'umanità.

94. Il ricco e il povero hanno uguale dignità, perché « il Signore ha creato l'uno e l'altro » (*Pr* 22,2), « egli ha creato il piccolo e il grande » (*Sap* 6,7), e « fa sorgere il suo sole sui cattivi e sui buoni » (*Mt* 5,45). Questo ha conseguenze pratiche, come quelle enunciate dai Vescovi del Paraguay: « Ogni contadino ha diritto naturale a possedere un appezzamento ragionevole di terra, dove possa stabilire la sua casa, lavorare per il sostentamento della sua famiglia e avere sicurezza per la propria esistenza. Tale diritto dev'essere garantito perché il suo esercizio non sia illusorio ma reale. Il che significa che, oltre al titolo di proprietà, il contadino deve contare su mezzi di formazione tecnica, prestiti, assicurazioni e accesso al mercato »

95. L'ambiente è un bene collettivo, patrimonio di tutta l'umanità e responsabilità di tutti. Chi ne possiede una parte è solo per amministrarla a beneficio di tutti. Se non lo facciamo, ci carichiamo sulla coscienza il peso di negare l'esistenza degli altri. Per questo i Vescovi della Nuova Zelanda si sono chiesti che cosa significa il comandamento "non uccidere" quando « un venti per cento della popolazione mondiale consuma risorse in misura tale da rubare alle nazioni povere e alle future generazioni ciò di cui hanno bisogno per sopravvivere ».

140. A causa della quantità e varietà degli elementi di cui tenere conto, al momento di determinare l'impatto ambientale di una concreta attività d'impresa diventa indispensabile dare ai ricercatori un ruolo preminente e facilitare la loro interazione, con ampia libertà accademica. Questa ricerca costante dovrebbe permettere di riconoscere anche come le diverse creature si relazionano, formando quelle unità più grandi che oggi chiamiamo "ecosistemi". Non li prendiamo in considerazione solo per determinare quale sia il loro uso ragionevole, ma perché possiedono un valore intrinseco indipendente da tale uso. Come ogni organismo è buono e mirabile in sé stesso per il fatto di essere una creatura di Dio, lo stesso accade con l'insieme armonico di organismi in uno spazio determinato, che funziona come un sistema. Anche se non ne abbiamo coscienza, dipendiamo da tale insieme per la nostra stessa esistenza. Occorre ricordare che gli ecosistemi intervengono nel sequestro dell'anidride carbonica, nella purificazione dell'acqua, nel contrasto di malattie e infestazioni, nella composizione del suolo, nella decomposizione dei rifiuti e in moltissimi altri servizi che dimentichiamo o ignoriamo. Quando si rendono conto di questo, molte persone prendono nuovamente coscienza del fatto

che viviamo e agiamo a partire da una realtà che ci è stata previamente donata, che è anteriore alle nostre capacità e alla nostra esistenza. Perciò, quando si parla di “uso sostenibile” bisogna sempre introdurre una considerazione sulla capacità di rigenerazione di ogni ecosistema nei suoi diversi settori e aspetti.

II. Ecologia culturale

143. Insieme al patrimonio naturale, vi è un patrimonio storico, artistico e culturale, ugualmente minacciato. È parte dell'identità comune di un luogo e base per costruire una città abitabile. Non si tratta di distruggere e di creare nuove città ipoteticamente più ecologiche, dove non sempre risulta desiderabile vivere. Bisogna integrare la storia, la cultura e l'architettura di un determinato luogo, salvaguardandone l'identità originale. Perciò l'ecologia richiede anche la cura delle ricchezze culturali dell'umanità nel loro significato più ampio. In modo più diretto, chiede di prestare attenzione alle culture locali nel momento in cui si analizzano questioni legate all'ambiente, facendo dialogare il linguaggio tecnico-scientifico con il linguaggio popolare. È la cultura non solo intesa come i monumenti del passato, ma specialmente nel suo senso vivo, dinamico e partecipativo, che non si può escludere nel momento in cui si ripensa la relazione dell'essere umano con l'ambiente.

144. La visione consumistica dell'essere umano, favorita dagli ingranaggi dell'attuale economia globalizzata, tende a rendere omogenee le culture e a indebolire l'immensa varietà culturale, che è un tesoro dell'umanità. Per tale ragione, pretendere di risolvere tutte le difficoltà mediante normative uniformi o con interventi tecnici, porta a trascurare la complessità delle problematiche locali, che richiedono la partecipazione attiva degli abitanti. I nuovi processi in gestazione non possono sempre essere integrati entro modelli stabiliti dall'esterno ma provenienti dalla stessa cultura locale. Così come la vita e il mondo sono dinamici, la cura del mondo dev'essere flessibile e dinamica. Le soluzioni meramente tecniche corrono il rischio di prendere in considerazione sintomi che non corrispondono alle problematiche più profonde. È necessario assumere la prospettiva dei diritti dei popoli e delle culture, e in tal modo comprendere che lo sviluppo di un gruppo sociale suppone un processo storico all'interno di un contesto culturale e richiede il costante protagonismo degli attori sociali *locali a partire dalla loro propria cultura*. Neppure la nozione di qualità della vita si può imporre, ma dev'essere compresa all'interno del mondo di simboli e consuetudini propri di ciascun gruppo umano.

148. È ammirevole la creatività e la generosità di persone e gruppi che sono capaci di ribaltare i limiti dell'ambiente, modificando gli effetti avversi dei condizionamenti, e imparando ad orientare la loro esistenza in mezzo al disordine e alla precarietà. Per esempio, in alcuni luoghi, dove le facciate degli edifici sono molto deteriorate, vi sono persone che curano con molta dignità l'interno delle loro abitazioni, o si sentono a loro agio per la cordialità e l'amicizia della

gente. La vita sociale positiva e benefica degli abitanti diffonde luce in un ambiente a prima vista invivibile. A volte è encomiabile l'ecologia umana che riescono a sviluppare i poveri in mezzo a tante limitazioni. La sensazione di soffocamento prodotta dalle agglomerazioni residenziali e dagli spazi ad alta densità abitativa, viene contrastata se si sviluppano relazioni umane di vicinanza e calore, se si creano comunità, se i limiti ambientali sono compensati nell'interiorità di ciascuna persona, che si sente inserita in una rete di comunione e di appartenenza. In tal modo, qualsiasi luogo smette di essere un inferno e diventa il contesto di una vita degna.

149. È provato inoltre che l'estrema penuria che si vive in alcuni ambienti privi di armonia, ampiezza e possibilità d'integrazione, facilita il sorgere di comportamenti disumani e la manipolazione delle persone da parte di organizzazioni criminali. Per gli abitanti di quartieri periferici molto precari, l'esperienza quotidiana di passare dall'affollamento all'anonimato sociale che si vive nelle grandi città, può provocare una sensazione di sradicamento che favorisce comportamenti antisociali e violenza. Tuttavia mi preme ribadire che l'amore è più forte. Tante persone, in queste condizioni, sono capaci di tessere legami di appartenenza e di convivenza che trasformano l'affollamento in un'esperienza comunitaria in cui si infrangono le pareti dell'io e si superano le barriere dell'egoismo. Questa esperienza di salvezza comunitaria è ciò che spesso suscita reazioni creative per migliorare un edificio o un quartiere.

150. Data l'interrelazione tra gli spazi urbani e il comportamento umano, coloro che progettano edifici, quartieri, spazi pubblici e città, hanno bisogno del contributo di diverse discipline che permettano di comprendere i processi, il simbolismo e i comportamenti delle persone. Non basta la ricerca della bellezza nel progetto, perché ha ancora più valore servire un altro tipo di bellezza: la qualità della vita delle persone, la loro armonia con l'ambiente, l'incontro e l'aiuto reciproco. Anche per questo è tanto importante che il punto di vista degli abitanti del luogo contribuisca sempre all'analisi della pianificazione urbanistica.

151. È necessario curare gli spazi pubblici, i quadri prospettici e i punti di riferimento urbani che accrescono il nostro senso di appartenenza, la nostra sensazione di radicamento, il nostro "sentirci a casa" all'interno della città che ci contiene e ci unisce. È importante che le diverse parti di una città siano ben integrate e che gli abitanti possano avere una visione d'insieme invece di rinchiudersi in un quartiere, rinunciando a vivere la città intera come uno spazio proprio condiviso con gli altri. Ogni intervento nel paesaggio urbano o rurale dovrebbe considerare come i diversi elementi del luogo formino un tutto che è percepito dagli abitanti come un quadro coerente con la sua ricchezza di significati. In tal modo gli altri cessano di essere estranei e li si può percepire come parte di un "noi" che costruiamo insieme. Per questa stessa ragione, sia nell'ambiente urbano sia in quello rurale, è opportuno preservare alcuni spazi nei quali si evitino interventi umani che li modifichino continuamente.

152. La mancanza di alloggi è grave in molte parti del mondo, tanto nelle zone rurali quanto nelle grandi città, anche perché i bilanci statali di solito coprono solo una piccola parte della domanda. Non soltanto i poveri, ma una gran parte della società incontra serie difficoltà ad avere una casa propria. La proprietà della casa ha molta importanza per la dignità delle persone e per lo sviluppo delle famiglie. Si tratta di una questione centrale dell'ecologia umana. Se in un determinato luogo si sono già sviluppati agglomerati caotici di case precarie, si tratta anzitutto di urbanizzare tali quartieri, non di sradicarne ed espellerne gli abitanti. Quando i poveri vivono in sobborghi inquinati o in agglomerati pericolosi, « nel caso si debba procedere al loro trasferimento e per non aggiungere sofferenza a sofferenza, è necessario fornire un'adeguata e previa informazione, offrire alternative di alloggi dignitosi e coinvolgere direttamente gli interessati ».118 Nello stesso tempo, la creatività dovrebbe portare ad integrare i quartieri disagiati all'interno di una città accogliente. « Come sono belle le città che superano la sfiducia malsana e integrano i differenti e che fanno di tale integrazione un nuovo fattore di sviluppo! Come sono belle le città che, anche nel loro disegno architettonico, sono piene di spazi che collegano, mettono in relazione, favoriscono il riconoscimento dell'altro! »

153. La qualità della vita nelle città è legata in larga parte ai trasporti, che sono spesso causa di grandi sofferenze per gli abitanti. Nelle città circolano molte automobili utilizzate da una o due persone, per cui il traffico diventa intenso, si alza il livello d'inquinamento, si consumano enormi quantità di energia non rinnovabile e diventa necessaria la costruzione di più strade e parcheggi, che danneggiano il tessuto urbano. Molti specialisti concordano sulla necessità di dare priorità ai trasporti pubblici. Tuttavia alcune misure necessarie difficilmente saranno accettate in modo pacifico dalla società senza un miglioramento sostanziale di tali trasporti, che in molte città comporta un trattamento indegno delle persone a causa dell'affollamento, della scomodità o della scarsa frequenza dei servizi e dell'insicurezza.

V. La giustizia tra le generazioni

159. La nozione di bene comune coinvolge anche le generazioni future. Le crisi economiche internazionali hanno mostrato con crudezza gli effetti nocivi che porta con sé il disconoscimento di un destino comune, dal quale non possono essere esclusi coloro che verranno dopo di noi. Ormai non si può parlare di sviluppo sostenibile senza una solidarietà fra le generazioni. Quando pensiamo alla situazione in cui si lascia il pianeta alle future generazioni, entriamo in un'altra logica, quella del dono gratuito che riceviamo e comunichiamo. Se la terra ci è donata, non possiamo più pensare soltanto a partire da un criterio utilitarista di efficienza e produttività per il profitto individuale. Non stiamo parlando di un atteggiamento opzionale, bensì di una questione essenziale di giustizia, dal momento che la terra che abbiamo ricevuto appartiene anche a coloro che verranno. I Vescovi del Portogallo hanno esortato ad assumere

questo dovere di giustizia: « L'ambiente si situa nella logica del ricevere. È un prestito che ogni generazione riceve e deve trasmettere alla generazione successiva ».Un'ecologia integrale possiede tale visione ampia.

193. In ogni modo, se in alcuni casi lo sviluppo sostenibile comporterà nuove modalità per crescere, in altri casi, di fronte alla crescita avida e irresponsabile che si è prodotta per molti decenni, occorre pensare pure a rallentare un po' il passo, a porre alcuni limiti ragionevoli e anche a ritornare indietro prima che sia tardi. Sappiamo che è insostenibile il comportamento di coloro che consumano e distruggono sempre più, mentre altri ancora non riescono a vivere in conformità alla propria dignità umana. Per questo è arrivata l'ora di accettare una certa decrescita in alcune parti del mondo procurando risorse perché si possa crescere in modo sano in altre parti. Diceva Benedetto XVI che « è necessario che le società tecnologicamente avanzate siano disposte a favorire comportamenti caratterizzati dalla sobrietà, diminuendo il proprio consumo di energia e migliorando le condizioni del suo uso ».

Sociologia della città: alcuni elementi analitici per inquadrare il fenomeno urbano

Introduzione

Il tema della città e dell'abitare, seppure non molto in auge al livello mediatico, tocca da vicino le nostre vite: tutti i giorni ci confrontiamo, per motivi di lavoro, di legami interpersonali e di relazioni familiari con la dimensione urbana. Nel periodo contemporaneo, come vedremo nel corso della dispensa, il ruolo delle città e dei contesti urbani hanno preso il sopravvento su qualsiasi altra forma di organizzazione della vita sociale. La stragrande maggioranza della popolazione mondiale difatti vive in piccole o grandi città: le altre forme d'insediamento hanno assunto ormai una dimensione decisamente minoritaria. Nella dimensione urbana sono sempre più racchiusi quasi tutti gli aspetti della nostra vita.

L'obiettivo delle pagine che seguono è di fornire alcuni elementi analitici e introduttivi relativamente al tema della città e della sociologia urbana. La prospettiva adottata è prevalentemente sociologica, con il supporto del testo di Alfredo Mela *'Sociologia delle città'* (2003). La dispensa didattica si articola su tre capitoli che sono la riproposizione in chiave riassuntiva di altrettanti capitoli del testo citato:

- a) l'evoluzione del fenomeno urbano (capitolo 2 del libro di A. Mela);
- b) il governo della città (capitolo 4);
- c) le politiche urbane (capitolo 5).

Nel paragrafo dedicato al governo della città, verrà inserito un approfondimento sulla partecipazione della cittadinanza al processo di trasformazione urbana. Gli spunti teorici sono tratti dal testo di Alfredo Mela e Daniela Ciaffi *'Urbanistica partecipata'* (2011). Per ulteriori approfondimenti si consiglia la lettura integrale dei due testi.

1. L'evoluzione dello sviluppo urbano e la nascita della città

In questo paragrafo si riportano i principali contenuti del capitolo II del testo di riferimento adottato per questa dispensa: *'Sociologia delle città'* di Alfredo Mela. Si propone qui un'analisi storica sull'evoluzione del fenomeno urbano, con l'obiettivo di approfondire la relazione dinamica dell'uomo con il territorio.

L'autore evidenzia innanzitutto *"due grandi momenti rivoluzionari"* che hanno segnato la storia dello sviluppo dell'urbanesimo; due tappe che non hanno trasformato solamente la storia dell'insediamento urbano, ma la civiltà umana *tout court*.

Il primo momento coincide con la **rivoluzione neolitica**¹ e con lo sviluppo dell'agricoltura. Nella scala temporale è collegabile tra l'8.000 e il 7.000 a.C. Si ricorda che in alcune società maggiormente organizzate (come le popolazioni della Mesopotamia) il *surplus* della

¹ Il Neolitico è un'epoca della preistoria dell'uomo in cui avvenne un notevole salto qualitativo nell'impiego delle tecniche agricole e non, a partire dalla lavorazione della pietra, per proseguire con l'addomesticazione di alcune specie animali (maiali, capre, pecore).

produzione agricola permise il fiorire di nuovi mestieri, con la conseguente specializzazione e divisione del lavoro. Di fatto, ci fu un passaggio da una società basata per lo più sulla raccolta del cibo, sulla caccia e sulla pesca a un'organizzazione sociale fondata sulla produzione agricola e sulla pastorizia. Attraverso il processo di sedentarizzazione, con la conseguente decadenza del nomadismo, vennero poste le «condizioni per lo sviluppo di una società locale articolata, di tipo "urbano"» (Mela, p. 46, 2007). Una maggiore stabilità e tecniche di coltivazione migliori permisero alla popolazione dell'epoca di sviluppare nuove attività, diverse dall'agricoltura: si va dall'artigianato, all'attività mercantile, alle funzioni politico-amministrative di gestione del territorio.

Oltre ai fattori "economici" già citati, Mela sottolinea anche l'influenza di altri aspetti, definiti come politico-culturali: in particolare si evidenzia sia la formazione delle grandi "compagini statali" dell'epoca (dall'Egitto alla Cina) sia l'introduzione della trasmissione della conoscenza e della cultura attraverso la forma scritta.

L'autore ci mette però in guardia da facili conclusioni: non si pensi che siccome la città ha origini antiche la si possa considerare come l'esperienza diffusa e maggioritaria. Difatti nel mondo antico e medievale la forma di insediamento e di organizzazione sociale prevalente non fu la città: la quota di persone che abitava le città si aggirava sul 10-12%.

In conclusione, si può affermare che

«la città, dunque, rappresenta in qualche misura una "eccezione" (sia pure di grande rilevanza) nelle società premoderne: questo è vero non solo con riferimento alla ripartizione della popolazione tra città e campagna, ma anche per quanto concerne la struttura e l'organizzazione sociale della città [...]. In ogni caso, il mondo urbano e quello rurale restano due forme di organizzazione sociale diverse ed immediatamente riconoscibili, fisicamente distinte e, soprattutto, caratterizzate da figure sociali, attività economiche, modi di vita nettamente distinti» (Mela, pp. 46-47, 2007).

Il secondo grande salto che ha contribuito all'affermazione dell'urbanesimo nella storia dell'uomo si avvia nel XVIII secolo mediante la **rivoluzione industriale**. I due fattori, legati a questo processo di trasformazione radicale dell'attività lavorativa dell'uomo, sono identificabili con l'aumento consistente della popolazione e la crescita della produttività del lavoro. La nascita dell'industria, e in generale del cosiddetto secondo settore (quello manifatturiero), a scapito delle attività di produzione agricola², permise alla società di ridefinire in modo del tutto innovativo i compiti all'interno della città. Il primo dato rilevante, che contribuisce all'espansione del fenomeno urbano, è identificabile con la *concentrazione demografica* all'interno delle città; esse diventano lo spazio privilegiato in cui accogliere quote consistenti di persone appartenenti a ceti sociali differenti.

² Per secoli la popolazione dedicata alla produzione extra agricola non aveva mai superato il 10%; a inizio Ottocento, in Inghilterra supera già il 30%.

Tabella 1 Evoluzione della popolazione urbana* dell'Europa (senza la Russia) e del tasso di urbanizzazione 1700 - 1980)

Anno	Popolazione totale (milioni)	Popolazione urbana (milioni)	Tasso di urbanizzazione (pop. urbana/pop.tot x 100)	Tasso medio annuo di variazione pop. Urbana nel periodo considerato
1700	102	12,6	12,3	-
1750	120	14,7	12,2	0,3
1800	154	18,6	12,1	0,5
1850	203	38,3	18,9	1,5
1880	243	71,4	29,3	2,1
1900	285	108,3	37,9	2,1
1910	312	127,1	40,8	1,6
1930	333	159,7	47,9	1,1
1950	367	186	50,7	0,8
1970	427	271,8	63,7	1,9
1980	456	304,1	66,7	1,1

* Popolazione che vive in centri urbani oltre 5.000 abitanti

Fonte: Mela (2007, p. 48)

Parallelamente all'espansione della popolazione nei centri urbani, si può riscontrare in quell'epoca una *trasformazione radicale delle città*, sia dal punto di vista socioeconomico che morfologico. L'innovazione tecnologica e l'evoluzione dell'ingegneria civile hanno contribuito alla riorganizzazione della forma fisica della città; Mela sottolinea come lo sviluppo del sistema ferroviario, e l'edificazione delle annesse stazioni, siano due trasformazioni entrate di prepotenza all'interno della città moderna. Si pensi inoltre all'impatto degli insediamenti industriali all'interno degli agglomerati urbani.

Le città non sono più separate dal resto del territorio mediante le mura, ma si espandono con l'edificazione di quartieri che occupano lo spazio una volta riservato alla campagna.

Con il passare dei decenni la città industriale delinea una struttura fisica del tutto diversa da quella pre-moderna. Un'altra grande novità segnalata da Mela è l'ascesa della *grande città*: il modo di vivere in queste grandi metropoli si distingue nettamente, oltre che dallo stile degli insediamenti rurali, anche dai centri intermedi della "provincia".

Il Ventesimo secolo vede l'accelerazione del fenomeno urbano in modo decisivo; nel Novecento viene completamente ribaltata la regola dell'età antica, ovvero "l'eccezionalità" dell'insediamento urbano. Ora l'eccezione è rappresentata dallo stanziamento rurale o non urbano. Una novità di grande rilievo è identificabile con l'espandersi del fenomeno urbano

anche nelle zone meno sviluppate del Pianeta, con particolare riferimento all'America Latina e all'Africa sub-sahariana. La dilatazione del fenomeno urbano, a queste aree del mondo, non è collegata ai processi di sviluppo economico, che viceversa avevano caratterizzato l'avvenimento nei paesi occidentali. In conclusione Alfredo Mela ricorda che i processi di crescita urbana sono stati più incessanti, e di maggiore portata, nel Sud del mondo a partire dalla seconda metà del XX secolo.

Nel terzo paragrafo del libro preso in esame, l'autore si interroga se la città possa avere ancora una sua rilevanza all'interno delle scienze sociali. Per comprendere il fenomeno urbano odierno e per poter interpretare seriamente i processi e le dinamiche che caratterizzano la città contemporanea, non è però possibile concentrarsi esclusivamente sui dati quantitativi della crescita della popolazione. Occorre soffermarsi su alcune peculiarità che hanno contraddistinto l'urbanesimo di fine Novecento. Mela individua due aspetti fondamentali:

- a) a partire dagli anni '80 del XX secolo, il *fenomeno della globalizzazione* ha assunto dimensioni sempre più ingenti e intense. L'interconnessione a livello planetario, dal punto di vista tecnologico, economico, culturale, sociale e in qualche modo politico, ha investito anche il fenomeno urbano. Secondo diversi autori la città rappresenterebbe l'epicentro di questo fenomeno; Mela sottolinea come «in qualche misura esso contribuisce a connettere le città tra loro [...]» (ibidem, p. 52, 2007);
- b) il secondo elemento è rappresentato dall'*evoluzione morfologica* che ha investito la città negli ultimi decenni. Le zone a intensa urbanizzazione stanno abbandonando quella forma compatta che le ha caratterizzate fino a qualche anno fa', per orientare la loro espansione verso le aree esterne con bassa densità d'insediamento e l'incremento delle abitazioni unifamiliari. L'autore ci mette in guardia da conclusioni affrettate: l'espansione nelle zone esterne non significa però che stiamo assistendo a un processo di "ritorno alla campagna".

2. Il governo della città

Evidentemente chi frequenta una Scuola di formazione all'impegno sociale e politico, e decide di mettere a frutto la propria esperienza a servizio della comunità in cui abita, si aspetta legittimamente di trovare una parte relativa al governo della città, al rapporto esistente tra la politica e il territorio, e tra il governo e il contesto locale. In questo paragrafo si tenterà di fornire, in maniera riassuntiva, i contenuti del capitolo IV del testo di Alfredo Mela. In questa parte del libro si mette in evidenza una tra le dimensioni fondamentali che identificano la città: l'ambito socio-politico.

Dunque la città, oltre alle dimensioni culturali, economico-produttive, si presenta come un "fenomeno politico", ovvero in grado di esercitare forme di autogoverno locale. Entro sistemi politici nazionali e sovranazionali, la città è legata a un concetto caro alla scienza politica: il

potere. In questo caso il potere si configura come quell'attività in grado di prendere decisioni vincolanti per la comunità e in grado di orientare quest'ultima verso una direzione ben precisa³.

L'autogoverno della città, come "l'esercizio autoriflessivo del potere", riassume tre diversi aspetti. Innanzitutto la città è un "**luogo specifico dell'attività di governo**". Difatti ogni comunità urbana presenta le sue peculiarità, poiché sono presenti gruppi specifici legati a determinati contesti, diverse élite di governo, ed esistono specifiche manifestazioni del conflitto. Di conseguenza ogni città presenta un suo specifico assetto sebbene faccia parte anche di un contesto più ampio (regionale o nazionale).

Il secondo aspetto messo in evidenza da Mela ritiene che la città rappresenti il "**soggetto dell'attività politica**". Ogni contesto urbano è dotato di istituzioni pubbliche (Sindaci, consigli comunali) che fondano la loro legittimità sul consenso popolare e con il compito di prendere decisioni per l'edificazione della città che governano.

Il terzo elemento è l'identificazione della città anche come "**oggetto dell'attività di governo**". Nella città si regola la vita dei cittadini, sotto il profilo economico, dal punto di vista delle relazioni sociali, etc. Inoltre la città si confronta con gli altri livelli di governo, assumendo delle decisioni che influenzano il processo di *decision making* degli altri ambiti di governo (regionale, nazionale e talvolta internazionale).

Nel prosieguo del testo l'Autore cerca di analizzare la dimensione sociopolitica della città osservando l'evoluzione della struttura sociale della città fordista e di quella postindustriale.

Gli anni del fordismo (da inizio Novecento sino agli anni Settanta del XX secolo) sono caratterizzati dall'esplosione industriale su larga scala, inaugurando un modello che travalica i confini dell'ambito economico. Prima di qualsiasi analisi sulla città fordista, Mela cerca di individuare i principali attori protagonisti del modello fordista:

- a) la grande impresa e la **borghesia**. La classe sociale che in quegli anni ha dato il via alla trasformazione radicale del sistema produttivo e industriale, è in grado di influenzare le decisioni economico – finanziarie e di esercitare una pressione nell'orientare le decisioni di governo, anche nei contesti locali. L'Italia è stata caratterizzata dalla presenza egemonica di alcuni grandi gruppi familiari che hanno esercitato un potere notevole nell'indirizzare le politiche urbane;
- b) accanto alla classe imprenditoriale, si sviluppa, necessariamente, la **classe operaia**, caratterizzata dalla presenza di lavoratori a bassa qualificazione e che condividono condizioni di lavoro pesanti. Dal punto di vista abitativo sono concentrati principalmente nelle zone periferiche delle aree metropolitane. Tali processi standard hanno portato a un'unificazione degli stili di vita e di comportamento. La condizione di omogeneità ha favorito l'aggregarsi degli interessi e la centralizzazione delle rivendicazioni: in questo contesto proliferano i sindacati e i partiti politici di estrazione proletaria.

³ Il concetto di politica e città è intimamente connesso a partire già dal mondo antico. La *polis* (città) era il luogo del governo e dell'esercizio della politica nel mondo greco. Da lì discende anche lo stesso concetto di politica.

- c) il terzo protagonista è identificabile nello *Stato* e dalle *istituzioni pubbliche* che lo compongono. Dopo la seconda guerra mondiale, nei principali paesi a democrazia consolidata, si diffonde il concetto di welfare state. In poche parole, la finalità dello “stato del benessere” è garantire a tutti i cittadini condizioni di vita minimali (reddito minimo, abbassamento del grado d'insicurezza sociale, offerta ampia di servizi sociali, etc), in particolare per i gruppi sociali più deboli e marginali.
- Si sviluppa un campo di interventi eterogeneo che comprende lo sviluppo del sistema pensionistico, della sanità, dell'istruzione, della sicurezza abitativa e del lavoro, con la finalità di costruire una società di simili (più che di eguali).
- Mela sottolinea che tradizionalmente esistono due strumenti per organizzare il welfare state. Il primo riguarda la creazione di *servizi pubblici gratuiti*, o a prezzi inferiori a quelli presenti nel mercato; il secondo è rappresentato dai *trasferimenti diretti* di fondi ai cittadini (es. la previdenza sociale, gli assegni familiari, i sussidi di disoccupazione);
- d) i *dipendenti pubblici*: nel corso di quegli anni si è assistito a un deciso incremento, dovuto allo sviluppo del welfare state.

Il confronto tra gli attori sociali nel sistema fordista si è quindi basato sulla contrattazione, talvolta conflittuale. C'è da aggiungere però che molte volte essa ha assunto le caratteristiche del compromesso o del patto sociale, descritto da Mela come quell'accordo dove

Le organizzazioni della classe operaia e, più in generale, dei lavoratori, rinunciano – almeno nella loro ala maggioritaria – a programmi rivoluzionari ed accettano di assumere il capitalismo e la proprietà privata come un orizzonte non superabile, entro il quale svolgere la propria attività politica e sindacale. In cambio, ottengono che le loro rivendicazioni – sempre più dirette ad ampliare le garanzie sociali e i servizi pubblici – trovino ampia rispondenza nelle politiche dei governi nazionali e locali. Il risultato è l'innalzamento del tenore di vita complessivo della maggioranza dei lavoratori, anche se non mancano le figure sociali che, dal patto in questione, sono escluse oppure che debbono sopportare costi sociali particolarmente elevati (ibidem, p. 114, 2007).

Nella seconda parte Mela evidenzia quale ruolo abbia assunto la città per la costruzione del *welfare state* nel sistema sociale fordista. Secondo il sociologo la città si caratterizza come il luogo principale di radicamento del modello fordista e diventa lo scenario d'applicazione del *welfare state*. In poche parole il governo locale diventa un attore di primissimo piano. In questo contesto la grande impresa stringe un rapporto stretto con il territorio in cui si localizza: di conseguenza il modello urbano che si viene a costruire è la risultante di una interazione tra il governo della città, le iniziative delle imprese (si veda il caso della Fiat torinese e l'implementazione di politiche previdenziali e sociali nei confronti dei propri dipendenti) e le pressioni delle organizzazioni dei lavoratori.

La città quindi viene investita di un ruolo fondamentale per la costruzione del modello di sviluppo e del welfare state, caratterizzandosi secondo uno schema ambivalente:

- a) da una lato, le amministrazioni locali diventano le protagoniste dell'organizzazione del welfare perché sono le prime istituzioni che vengono a contatto con le esigenze dei cittadini, e in particolare con i bisogni primari dei lavoratori delle zone periferiche. In questo caso si attivano misure di politiche sociali per delineare modelli di servizi sociali;
- b) dall'altro lato, i margini di manovra per i governi delle città si rivelano relativamente ridotti. Lo spazio d'azione risulta limitato a causa dell'influenza di diversi elementi, variabili a seconda dei contesti di cui si parla. In diverse città italiane il problema maggiore è la "debolezza di programmazione degli insediamenti produttivi e dei processi di urbanizzazione". Di conseguenza ne discende da un lato un modello d'intervento incentrato più sulla risoluzione dell'emergenza, dall'altro il subordinamento dei governi locali rispetto alle scelte del governo centrale. Nonostante ciò, Mela sottolinea come le amministrazioni locali abbiano assunto un ruolo di primissimo piano nella costruzione del *welfare state*, muovendosi talvolta in un dualismo che ha contrapposto il livello locale con quello nazionale. Tale situazione si è verificata quando hanno convissuto diverse maggioranze di governo nei due livelli sopracitati. Nel testo viene portato come utile esempio il caso del Regno Unito: difatti nel corso degli anni Ottanta, il governo conservatore di Margaret Thatcher si scontra con la difesa delle politiche sociali operata dalle amministrazioni locali di orientamento laburista.

Nell'evoluzione del governo della città, gli anni Settanta rappresentano un cambiamento epocale poiché muta la visione del *welfare state*. La crisi petrolifera certifica la fine di un sistema produttivo basato sul fordismo e il declino del patto precedentemente descritto. Le spinte inflazionistiche (con l'aumento dei prezzi delle materie prime) segnano l'inizio di una crisi economica duratura. In questo contesto si riducono le risorse economiche anche per lo Stato. Di conseguenza viene minato alle fondamenta il concetto di *welfare state*: da opportunità e garanzia per tutti, specie per i soggetti più deboli, a vincolo per i ceti più produttivi e dinamici. L'ideologia neoliberista, inaugurata a livello politico dai governi conservatori della Thatcher in Inghilterra e di Ronald Reagan negli *States*, fa breccia e si consolida in altri paesi. Questa corrente di pensiero, tra le varie proposte, prevede lo smantellamento dell'iniziativa pubblica per riaffermare la supremazia dell'azione economica privata.

Tale visione comporta dei cambiamenti radicali anche nel governo della città, sotto almeno due profili. In primo luogo, le amministrazioni comunali appaiono spiazzate e disorientate: il rapporto cittadino-comune si incrina poiché gli effetti negativi della riduzione della spesa pubblica, e dei relativi servizi, sono direttamente imputabili ai governi locali; tuttavia gli effetti positivi (es. la riduzione delle tasse) incide invece sul rapporto tra i cittadini e lo Stato centrale.

In secondo luogo, le amministrazioni locali si mostrano tendenzialmente contrarie alla riduzione della spesa pubblica, accentuando quel dualismo locale-nazionale a cui si faceva riferimento nelle righe precedenti. Nonostante la crisi economica abbia avuto un'incidenza sulle possibilità d'azione dei governi locali, questo non si è tradotto con un disimpegno delle

amministrazioni o con il declino del governo urbano. Semmai le città sono state stimolate ad assolvere un compito più arduo, che Mela descrive così: «si apre per esse un compito più difficile, ma anche più ricco di valenze auto decisionali: quello di divenire promotrici, a scala locale, di piani strategici di sviluppo, atti a rafforzare la competitività del sistema economico urbano e a promuovere forme di crescita basate sulla completa valorizzazione delle risorse locali» (*ibidem*, p. 119, 2007).

2.1 La questione della partecipazione

Una specificazione, e un paragrafo apposito, va dedicato alla questione della *partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana*. Quando si parla di governo della città si fa immediatamente riferimento al potere di cui godono le istituzioni pubbliche (nella fattispecie, per quanto riguarda la città, si pensa subito alle amministrazioni comunali). Alfredo Mela dedica parte del capitolo preso in esame al contributo che i cittadini possono portare alla costruzione della città. In questo piccolo paragrafo si cercherà di fare sintesi tra il capitolo IV del libro *'Sociologia delle città'* e il capitolo I del libro *'Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze'* a cura di Daniela Ciaffi e Alfredo Mela. La domanda su cui verte l'intero libro è sintetizzabile con la seguente formula: "l'urbanistica è una disciplina riservata agli esperti?".

Troviamo un ventaglio dei paradigmi teorici sul concetto di partecipazione. Tali prospettive, divergenti tra loro, hanno delle ricadute significative sul modo di gestire l'urbanistica. L'oggetto dello studio, secondo Mela, può riguardare almeno due ambiti: il primo ha a che vedere con la varietà delle pratiche che possono essere ricondotte sotto il concetto di partecipazione; il secondo aspetto concerne i paradigmi con cui "l'idea di partecipazione è accolta o rifiutata" (Mela, 2011).

Mela ci offre una mappa di posizioni ideali in cui collocare l'idea di partecipazione, dalla sua accettazione al suo rifiuto. Le teorie che accettano l'idea di partecipazione si articolano in tre ambiti principali:

- a) concezioni organicistiche;
- b) concezioni pluralistiche e inclusive;
- c) approcci conflittualistici.

I filoni teorici che invece fanno riferimento al rifiuto della partecipazione possono essere suddivisi in due principali posizioni:

- a) concezioni elitaristiche;
- b) l'antagonismo radicale.

Per quanto concerne le posizioni che rifiutano la partecipazione, si può affermare che le **concezioni elitarie** non vedono di buon grado il coinvolgimento dei cittadini; la critica proviene dagli stessi decisori pubblici o da figure tecniche. Mela riscontra diverse motivazioni che scaturiscono da questa visione. Una delle cause è la visione *ultraconservatrice della società*: vi è un rifiuto della partecipazione poiché vista come elemento destabilizzante di un blocco di potere ben definito. Nelle società democratiche una visione di questo genere sembra

inappropriata e inconciliabile. Eppure si manifesta attraverso l'enunciazione di criteri di preferenza verso alcune figure sociali: ad esempio alcune posizioni sostengono la partecipazione ad esclusivo appannaggio dei nativi, escludendo gli stranieri.

Una seconda motivazione scaturisce da *argomentazioni di tipo procedurale*. L'accento, in questo caso, viene posto sull'efficienza del processo di *decision making*: la partecipazione viene vista come un ostacolo, come un ulteriore elemento di burocratizzazione che rallenta le decisioni, le rende più costose e lente, o addirittura le impedisce. Questo tipo di considerazioni fa riferimento all'area teorica del decisionismo, che esalta le qualità del leader, il mito aziendalista e la rapidità nei tempi.

Un terzo tipo di argomentazioni rientra sotto la dicitura di "*considerazioni tecnocratiche*", che affidano le scelte urbanistiche a coloro che hanno le competenze per prendere decisioni. In questo caso la partecipazione è ristretta ai soli esperti e addetti ai lavori. La competenza e la conoscenza approfondita della materia è sicuramente un elemento ineludibile, ma la partecipazione viene ristretta anche per ambiti in cui non entrano in gioco elementi di natura tecnica. Lo stesso Mela evidenzia la portata di tale concetto, affermando che

«è indubbio che, in questi processi, debbono intervenire competenze tecniche e scientifiche che svolgono funzioni insostituibili e dalle quali dipendono scelte che non possono essere messe in discussione da chi non possiede le competenze necessarie. Tuttavia, queste scelte riguardano solo segmenti specifici del processo decisionale (ad esempio, la corretta valutazione degli standard urbanistici, il calcolo strutturale ecc); in altri segmenti, invece, è non solo legittimo, ma anche funzionale alla riuscita del processo il fatto che le scelte vengano discusse facendo intervenire forme diffuse di saperi presenti nella popolazione o, semplicemente, la conoscenza che deriva dall'esperienza quotidiana dei luoghi» (ibidem, 2011)

Le posizioni che fanno riferimento all'**antagonismo radicale** invece esasperano il concetto di conflitto e negano ogni forma di partecipazione. In questo approccio la negazione della partecipazione proviene da gruppi di minoranza rispetto ai soggetti legittimati a prendere delle decisioni. Mela evidenzia come questi gruppi di minoranza provengano anche da culture politiche fortemente divergenti. L'elemento che accomuna tali gruppi è lo *spirito settario*: è quel sentimento che accompagna i movimenti che perseguono un programma separatista, in opposizione al potere costituito, al fine di delegittimarlo a livello politico-culturale ed evitare che esso influenzi il gruppo in questione⁴.

I paradigmi che invece insistono sul concetto di partecipazione, seppur da angolazioni diverse, puntano al coinvolgimento della cittadinanza per progettare le trasformazioni urbane. Il primo filone teorico è rappresentato dalle **concezioni organicistiche**. L'obiettivo di tale corrente

⁴ Mela sottolinea come la negazione del confronto non sia sempre ricollegabile a esperienze di antagonismo radicale. Molte volte il dialogo offerto dai soggetti al potere è talmente vincolante o privo di peso reale che risulta inutile e inefficace. Il processo partecipativo risulta dunque squilibrato e privo di verità.

di pensiero è mantenere l'identità e difendere la coesione di un sistema sociale, mettendo in secondo piano le differenze tra i vari gruppi sociali presenti nel sistema.

Ne discende una concezione prettamente negativa del conflitto sociale: non si nega la sua esistenza, ma si cerca di orientarlo sui binari della "conflittualità fisiologica". La domanda che si pone l'autore è riassumibile pressappoco in questi termini: "se il conflitto sociale è da evitare, e se l'obiettivo è mantenere la coesione del sistema sociale, quale ruolo può giocare la partecipazione?". Evidentemente il coinvolgimento della cittadinanza ha una funzione *preventiva* e *mitigatoria*. Essa serve quindi a ridurre le forme di antagonismo, scontro e conflitto. Nelle discipline afferenti alla scienza politica tali modelli vengono definiti come "neocorporativi", in quanto i soggetti coinvolti nei processi partecipativi sono in grado di raggiungere accordi e di sviluppare progetti di lungo periodo.

Un ruolo preminente in questi processi è dato alle istituzioni, alle quali tocca stabilire e coordinare le consultazioni di tutti i soggetti non istituzionali. Lo strumento tipico di tale visione (o per meglio dire "lo spazio nei processi partecipativi") è quello del *tavolo di concertazione*, dove avviene il confronto tra le diverse posizioni e la negoziazione tra attori pubblici e privati.

Il secondo filone teorico che sostiene la partecipazione fa riferimento alle **visioni pluralistiche e inclusive**. Tale paradigma si basa su due assunti fondamentali: il primo è che la società è un insieme eterogeneo di punti di vista; il secondo è che, data la natura pluralista della società, c'è l'esigenza e la necessità di includere ciascuna delle visioni nei processi partecipativi.

Tale visione si differenzia da quella organicistica per il valore attribuito al conflitto. Esso non è visto come una patologia, ma un modo per *raggiungere accordi vantaggiosi per la collettività*, integrando i diversi pensieri. L'accento non viene posto sulla stabilità del sistema, ma sull'importanza del *cambiamento* e della *partecipazione come valore intrinseco*.

Tale impianto teorico, per la scienza politica, rientra negli orientamenti liberali e riformisti, i quali attribuiscono un valore al carattere aperto dei processi decisionali e alle capacità di auto-determinazione dei gruppi sociali. Mela evidenzia come tali approcci si fondino sulla «cosiddetta "teoria pluralista dei gruppi" ed in generale, con le posizioni che intendono la democrazia come possibilità d'espressione di gruppi ed interessi diversificati ed attribuiscono alla politica un ruolo di mediazione, piuttosto che di esercizio di autorità» (ibidem, 2011).

Un ruolo importante viene giocato dalle istituzioni pubbliche, non sottovalutate dai teorici pluralisti. I principi di inclusività e di partecipazione aperta difatti devono esser sostenuti, nelle forme più appropriate, dalle stesse istituzioni pubbliche.

Un ultimo concetto su cui fanno leva tale teoria è rappresentato dal termine *empowerment*. In un contesto partecipativo è essenziale che vengano aumentate le competenze e le capacità di partecipazione, soprattutto di quei gruppi che tendenzialmente vengono esclusi da ogni schema inclusivo. Di conseguenza anche lo spazio partecipativo viene ad assumere le caratteristiche del coinvolgimento e della discussione aperta: se nelle teorie organicistiche il tavolo di concertazione era lo strumento privilegiato, in questo caso il coinvolgimento della

cittadinanza non avviene più nei luoghi istituzionali, ma negli ambienti di vita dei soggetti coinvolti (es. le sedi delle associazioni, gli spazi pubblici, i quartieri, i punti d'incontro, etc).

L'ultima tipologia teorica sulla partecipazione è identificabile come **concezione conflittualistica**. Il conflitto diventa l'elemento centrale di tali teorie; viene evidenziato uno sconto centrale, in cui sono presenti soggetti sociali contrapposti rispetto a un tema centrale. Queste teorie si richiamano fortemente al conflittualismo d'ispirazione marxista. La partecipazione assume un ruolo rilevante, in quanto i conflitti generano processi di negoziazione tra le parti in causa, e fanno evolvere il conflitto in una graduale trasformazione del sistema sociale. Il concetto di partecipazione viene declinato secondo due ideal-tipi. Il primo fa riferimento alla partecipazione interna, caratterizzata dall'*empowerment*, con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza dei soggetti subordinati; il secondo vede la partecipazione esterna fondata sul "rapporto negoziale", e ha lo scopo di trasformare la realtà sociale in cui si opera.

Mela e Ciaffi dedicano il resto del capitolo I alle *forme istituzionalizzate di urbanistica partecipata*. Molto spesso le iniziative che tendono ad aumentare la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche della città sono interpretate come politiche straordinarie, occasionali, frutto dell'informalità e della volontà di qualche amministratore pubblico. I due sociologi invece vogliono porre l'accento sulla partecipazione istituzionalizzata⁵. A tal proposito, nelle pagine successive verranno prese in esame due particolari forme evidenziate nel libro: i *Piani regolatori partecipati* e la *pianificazione strategica*. Prima di addentrarci e specificare i due strumenti in questione, è necessaria una premessa. Mela evidenzia come il rifiuto della partecipazione da parte delle élite al potere, o dei movimenti antagonisti, non sia l'unica forma di negazione del coinvolgimento dei cittadini. Un rifiuto può provenire dalla stessa popolazione e dagli stessi cittadini. Qui entra in gioco il rapporto che i cittadini italiani hanno stabilito con la politica in generale. L'autore riporta una recente indagine svolta in Italia su un campione di 19 mila famiglie. Essa evidenzia come la partecipazione politica sia espressa in forma passiva e nascosta. I numeri diventano preoccupanti quando si guarda alla partecipazione attiva alla politica e all'esercizio della cittadinanza⁶. In un contesto di questo tipo, possiamo immaginare che le politiche urbanistiche partecipate abbiano ancora meno incidenza. Difatti Mela conclude affermando che «sono insomma generalmente pochi i cittadini che apprezzano comunque le aperture partecipative» (ibidem, 2011). E ancora: molte volte gli amministratori pubblici che tentano di allargare i processi partecipativi sui temi urbanistici non vengono riconfermati alla guida della città.

Un primo strumento a disposizione dei Comuni italiani è rappresentato dal Piano regolatore Generale (PRG), introdotto nel 1942. Tale strumento, che in linea generale serve per governare il

⁵ Per approfondimenti sulle ragioni e motivazioni di questa scelta si legga il paragrafo 1.2 Forme istituzionalizzate di urbanistica (più o meno) partecipata del testo preso in esame.

⁶ Nel libro si riportano alcuni dati: il 5,8% della popolazione segue comizi, il 5,2% partecipa a un corteo e il 2,4% finanzia un partito e l'1,3% svolge attività gratuita in un partito.

suolo comunale, è lo strumento minimo di base. Un Piano regolatore generale deve essere prima formato e poi approvato. Ma quali sono i momenti in cui la cittadinanza può intervenire nell'iter di formazione del Prg? Mela sottolinea come in realtà non esistano spazi; per quanto riguarda invece l'approvazione sembrano aprirsi dei pertugi in cui la popolazione può inserirsi. Tali spazi però variano da Regione a Regione. Difatti come scrive Mela nel suo libro

«una volta adottato dal Consiglio Comunale, i cittadini, avvisati per legge da giornali a tiratura nazionale, hanno circa 30 giorni di tempo per informarsi sui contenuti presso l'albo pretorio, ovvero la bacheca all'ingresso del municipio [...]. Qui si trova la delibera della giunta comunale che rimanda all'ufficio tecnico comunale, dove si possono finalmente consultare documenti ed elaborati grafici con l'aiuto di tecnici comunali e dei progettisti. A questo punto sono previsti altri 30 giorni perché singolo o associazioni possano fare le rispettive osservazioni al Prg. Il feedback del consiglio comunale, che lo accoglierà o lo respingerà, arriva entro i 180 giorni successivi, nello stesso giorno in cui il Piano viene adottato» (ibidem, 2011).

Si pone quindi un evidente problema. Nella fase della formazione, momento in cui sarebbe possibile, in linea teorica, aprire il processo di *decision making*, si preferisce invece evitare la partecipazione; tuttavia, nella fase dell'approvazione, momento in cui è praticamente impossibile intervenire da parte dei cittadini per i tempi tecnici stretti, si decide invece di aprire alla partecipazione. Difatto nella fase di approvazione gli unici che potranno intervenire sono i soli esperti di urbanistica.

Mela evidenzia come le alternative istituzionali diverse arrivino proprio dagli enti regionali, con evidenti ricadute sulle amministrazioni locali e sulla formazione degli strumenti urbanistici a loro disposizione. Come avviene ciò? Semplicemente perché i Prg devono essere approvati dalle stesse Regioni, le quali diventano garanti della democrazia locale. Le regioni, negli ultimi anni, sono riuscite ad agire sotto due profili. Il primo è afferente al "rinnovamento qualitativo dei sistemi di pianificazione comunale". In questo senso i Prg sono stati sostituiti, in alcuni casi, con dei nuovi strumenti: i **Piani Strutturali Comunali** (in Emilia Romagna). Il secondo riguarda l'istituzionalizzazione della partecipazione da parte delle Regioni con una legge ad hoc. I due esempi riportati nel testo di Mela sono la Toscana (LR69 del 2007) e l'Emilia Romagna (LR3 del 2010). Un ulteriore esempio è quello della Lombardia, che però demanda l'approccio partecipativo dal livello regionale a quello comunale, attraverso la LR 12 del 2005.

Il secondo strumento a disposizione delle forme istituzionalizzate della partecipazione urbanistica è rappresentato dai **piani strategici**. Si riportano anche in questo caso i principali contenuti offerti da Mela e Ciaffi. I due autori sostengono che, negli anni 2000, la pianificazione strategica in Italia si è rapidamente diffusa sia nei centri urbani più grandi che in quelli di dimensioni più piccole. Si sostiene che, in linea teorica, i piani strategici siano intimamente connessi all'idea di allargare il processo della partecipazione poiché tale opzione assume un carattere volontario e liberamente adottato dalle amministrazioni comunali. L'obiettivo finale del

piano strategico è la condivisione di linee progettuali da parte di un ampio consesso di soggetti presenti in modo attivo nel territorio. Lo scopo dell'amministrazione pubblica, prima promotrice e soggetto capofila del piano strategico, è trovare degli interlocutori interessati a condividere con essa la visione e il modello di sviluppo della città.

La difficoltà maggiore di coinvolgimento della cittadinanza nel condividere il piano strategico sta nella natura astratta di quest'ultimo, e molto spesso nella dimensione vasta dell'area in cui si concentra. Un conto è discutere un singolo progetto, un altro è affrontare questioni di lungo periodo che riguardano una zona più ampia del territorio in cui si vive.

Ad ogni modo, diversi autori, sostengono che siano differenti i modelli di coinvolgimento e di sostegno alla partecipazione della popolazione. Lo studio empirico ci dice che il modello teorico di riferimento, nei casi in cui si è favorita la partecipazione dei cittadini, è identificabile con il paradigma organicista più che la teoria pluralista e inclusiva. Il coinvolgimento della popolazione è avvenuto, per lo più, attraverso la partecipazione di soggetti influenti sul territorio: agenti economici, imprese, sindacati, università, banche, ecc. Anche per ciò che concerne il metodo, gli strumenti utilizzati non sono sicuramente innovativi: tavoli tematici, incontri pubblici, ecc.

Nei piani strategici metropolitani invece l'accento viene posto, come ricordano Mela e Ciaffi, sulla «presenza di operatori qualificati ed in grado di interloquire con le istituzioni. In altri termini, il piano è visto come un mezzo per la formazione di una rete di attori influenti capaci di esprimere una *governance* territoriale attraverso processi di cooperazione e la creazione di *partnership* [...]» (ibidem, 2011). In poche parole, l'obiettivo principale dei piani è creare delle "coalizioni" in grado di elaborare un modello di sviluppo. Nel prosieguo del capitolo i due autori sottolineano che «[...] per quanto riguarda gli strumenti partecipativi, l'accento viene posto soprattutto sulla relazione tra il lavoro di diagnosi elaborato da un nucleo più o meno ampio di esperti e le proposte emergenti da un insieme di tavoli di lavoro, o comunque di arene di concertazione tra attori influenti» (Mela e Ciaffi 2011).

Di qui nascono, anche tra i sociologi, diverse opinioni in merito al grado effettivo di partecipazione della cittadinanza. C'è chi sostiene, come Boudon, che tale approccio sia figlio di una "deriva elitista". In questa prospettiva si coinvolgono esclusivamente minoranze organizzate o forti gruppi di pressione (soprattutto economici), interessati a far valere le proprie istanze specifiche nel tracciare modelli di sviluppo, escludendo la stragrande maggioranza della cittadinanza. L'autore quindi conclude che questa operazione distorce profondamente il nobile concetto di democrazia partecipativa.

Altri autori, tra cui Magnier, sostengono invece che questa preoccupazione è infondata e fuori luogo. Egli non intende negare la presenza di gruppi di potere che cercano di esercitare la loro influenza sui piani strategici della città, semmai evidenzia che tali coalizioni cercano di esercitare la loro influenza fuori dagli spazi di negoziazione istituzionale: essi sperano di eludere i processi di verifica pubblica, cercando di fuggire dallo strumento della pianificazione strategica.

La deriva elitista tracciata da Boudon quindi non è legata alla pianificazione, semmai trova spazio nell'assenza di un piano esplicito che permette il controllo pubblico.

Difatti Mela e Ciaffi sostengono che «il Piano strategico, semmai, è un tentativo di far emergere allo scoperto le opzioni di fondo di un complesso di attori che sono comunque in grado di promuovere i propri obiettivi, coinvolgendoli in una discussione pubblica basata su argomentazioni e mettendoli a confronto con le istituzioni» (ibidem, 2011). La pianificazione strategica quindi non è volta al rafforzamento delle elites, semmai nel costringerle a prendere impegni pubblici per il territorio in cui vivono e producono.

3. Le politiche della città

Riassumeremo qui i principali contenuti del quinto capitolo del libro di riferimento di Alfredo Mela, affrontando il tema delle politiche urbane.

Nell'introduzione Mela affronta correttamente la distinzione tra i termini inglesi "*politics*" e "*policy*". Il primo riguarda fundamentalmente l'arte del governo; il secondo invece si riferisce alle specifiche linee d'intervento. Le *policies* quindi sono il campo in cui rientrano diverse azioni che afferiscono a un determinato ambito, come quello relativo alla città.

Nella lingua italiana questa distinzione di termini non esiste, dal momento che utilizziamo la parola "politica" per esprimere entrambi i concetti sopra citati. Si approfondiranno dunque i contenuti di tali politiche «che hanno per oggetto la città e che spesso vedono per protagoniste le amministrazioni comunali, anche se in compartecipazione con numerosi altri livelli di governo» (Mela, p. 145, 2007).

I campi d'intervento delle politiche urbane sono numerosi e distinguibili anche a seconda dell'interesse che possono suscitare. Tra gli ambiti tradizionali che possono orientare gli interventi d'urbanistica, troviamo la fornitura di servizi amministrativi, assistenziali ed educativi; tra quelli "innovativi" grande interesse suscitano invece le politiche per l'ambiente e quelle rivolte alla tutela della sicurezza urbana.

Prima di analizzare tali ambiti d'intervento Mela suggerisce di intraprendere una riflessione sulla distinzione tra pianificazione territoriale, progettualità e pianificazione strategica. Tali contenitori hanno orientato le azioni dei governi locali e hanno fornito uno schema interpretativo per leggere le *policies* messe in atto.

Negli anni Ottanta del XIX secolo la *pianificazione territoriale* viene fortemente messa in discussione ed entra in crisi: viene meno la fiducia nei confronti delle possibilità di controllare efficacemente lo sviluppo socioeconomico delle città e dei territori. Nelle posizioni più estremiste e disincantate, dovute ai deludenti risultati di alcuni tentativi di pianificazione, troviamo un rifiuto del termine e del suo concetto, contrapponendogli l'idea di "*progetto*". Il progetto, al contrario della visione globale e onnicomprensiva della pianificazione, si concentra sulla realizzazione di specifici oggetti, come l'edificazione di infrastrutture o l'apertura di aree verdi, ecc. Non è ovviamente solo una questione nominalistica: di fronte al cambio di termini, oltre a esserci un mutamento di significati, vi è una trasformazione del metodo d'intervento. Alla

pianificazione territoriale viene rinfacciato il presunto carattere astratto e l'idea ottimistica di prevedere le tendenze future della città. La progettualità cerca invece di dare preminenza alla concretezza del progetto specifico e alla libertà architettonica, tenuta a freno, sempre secondo i sostenitori dell'ideologia antipianificatrice (così definiti da Mela), dall'eccessiva rigidità della pianificazione che non ha permesso l'esprimersi creativo di elementi nuovi di forte impatto estetico e simbolico.

Negli anni Novanta quindi si amplifica la portata del progetto con conseguenze anche sulla morfologia e sull'estetica delle città, che attraversano un processo di trasformazione fisica, con l'obiettivo di attrarre investimenti e di aumentare la propria visibilità nazionale e internazionale. Mela inoltre sottolinea come tale approccio molte volte, nella realtà, si sia tradotto in atteggiamenti di lassismo urbano, di occasionalità dell'intervento pubblico e di vera e propria speculazione edilizia.

Nella seconda metà degli anni Novanta però interviene un altro mutamento di prospettiva, con la riscoperta della pianificazione, che ovviamente non può ricalcare più lo schema adottato negli anni Sessanta e Settanta. Sicuramente i deludenti risultati della progettualità, svincolata da un piano globale, hanno pesato sulla riflessione intorno alle politiche urbane. I due problemi maggiormente evidenziati sono: in primo luogo, l'insufficienza dei grandi progetti nel definire un modello di sviluppo praticabile della città; in secondo luogo, tali strategie, sconnesse da una programmazione globale, si sono concentrate spesso e volentieri sulla zona centrale delle città, tralasciando le zone periferiche, con la conseguente accentuazione delle disuguaglianze all'interno della città, accelerando processi di dualismo urbano.

Per cui, grazie alle esperienze di alcune grandi città europee (Barcellona, Lione, Glasgow) si parla di **pianificazione strategica**. Di seguito si riporta la definizione che ne dà Maria Cristina Gibelli, docente di urbanistica al Politecnico di Milano: «essa allude all'insieme delle decisioni, dei progetti, delle tecniche e delle azioni capaci di configurare un "progetto della città per la città"» (ibidem, 2003, p.54). Ricorre anche qui il termine progetto, che in questo caso però assume un significato diverso: è da intendersi come la "presenza di una concezione generale dello sviluppo della città". Tale prospettiva è condivisa tra gli attori presenti sul territorio, a partire dalle istituzioni pubbliche, fino alle associazioni. Ne emerge quindi un quadro in cui i protagonisti della città condividono una visione della città nel medio - lungo periodo. La pianificazione strategica si articola quindi secondo un *progetto-quadro*⁷ (che non ha un'efficacia diretta dal punto di vista giuridico): tale visione non è quindi un disegno rigido della città, ma un punto d'accordo su cui convergono tutti gli attori coinvolti nel processo di *decision making*.

I Piani strategici hanno quindi l'obiettivo di coprire un'area piuttosto considerevole (solitamente intercomunale) e formulano ipotesi basate su scenari di lungo-medio periodo (10 anni circa).

⁷ Nel progetto quadro rientrano ovviamente diverse linee operative: dai piani urbanistici alle politiche di promozione internazionale della città, dagli interventi sulle infrastrutture a quelli di natura sociale.

Dal punto di vista operativo Mela segnala che in Italia non siamo in presenza di pianificazioni univoche, dal momento che molte competenze in materia spettano alle legislazioni regionali. In alcuni contesti la pianificazione viene vista come una linea guida di massima, che può essere resa flessibile a seconda delle esigenze di intervento progettate da pubblico e privato; in altre situazioni invece essa viene vista come la possibilità di costruire un quadro coerente tra diversi strumenti, in modo da armonizzare i vari elementi presenti nel territorio. A tal proposito sempre Gibelli sostiene che i Piani strategici servono a contestualizzare i singoli interventi per mezzo della «costruzione di quadri di coerenza spaziale, entro i quali potranno trovare opportunità condizionali di attuazione, ma anche di armonizzazione, i possibili progetti puntuali» (ibidem, p. 59, 2003).

Nel paragrafo successivo, dedicato al tema della **sostenibilità** e mobilità urbana, Alfredo Mela si sofferma da principio sul concetto di *sviluppo sostenibile*, ricollegandolo agli obiettivi dei Piani strategici⁸, i quali ricercano una forma di sviluppo sostenibile. Che cosa indica questa dizione? Di seguito si cita la fonte originaria di tale definizione, il Rapporto Brundtland (1987), ove si afferma che s'intende come sostenibile quello sviluppo che aiuta a:

«far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro. Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali».

In poche parole, il concetto di sviluppo sostenibile mira a conservare le possibilità future delle generazioni che devono ancora venire. Per quanto concerne il livello locale e le politiche urbane, molte città europee si sono servite dello strumento dell'Agenda XXI locale per poter concretizzare il concetto di sostenibilità.

Le agende locali sono state promosse dalla Conferenza ONU sull'Ambiente e Sviluppo a Rio De Janeiro nel 1992. Esse sono uno strumento di coordinamento dell'azione di governo, finalizzate a programmare interventi soprattutto in campo ambientale. Prevedono l'istituzione di forum permanenti di discussione, confronto e definizione di interventi precisi rispetto ad alcuni campi tematici specifici. Tra questi vi sono le politiche per il verde pubblico, l'utilizzo consapevole dell'acqua e dell'assetto idrogeologico e delle politiche di contrasto alla povertà.

Tra i campi tematici con più rilievo nell'agenda della amministrazioni locali vi ritroviamo quello relativo alla mobilità e alla regolazione del traffico. Il problema della mobilità coinvolge sempre più milioni di cittadini e, a partire dalla seconda guerra mondiale si è rilevato un incremento costante dei trasporti; come riporta Mela «dagli anni cinquanta ad oggi il numero

⁸ Nel corso della digressione, l'Autore delinea una duplice tipologia di obiettivi: da un lato la valorizzazione delle risorse della città per accrescerne la competitività e dall'altro l'individuazione di ambiti d'azione volte ad aumentare la vivibilità degli ambienti cittadini, secondo le esigenze dei diversi gruppi sociali.

dei chilometri percorsi quotidianamente è costantemente aumentato, rimanendo invariato il tempo dedicato agli spostamenti» (ibidem, p. 152, 2003). Grazie all'innovazione tecnologica è aumentata la velocità dei tempi nei trasporti, con il conseguente incremento anche dei consumi energetici e dell'utilizzazione del suolo urbano.

Inoltre c'è da sottolineare un'altra componente: con la prevalenza di modelli diffusi di città, a scapito delle forme compatte (come evidenziato nel primo paragrafo della dispensa), le distanze per raggiungere i diversi luoghi di vita (abitazione, lavoro, spazi del consumo) sono aumentate, causando un maggiore spreco energetico, un maggior inquinamento e l'incremento della congestione del traffico.

In questo contesto le amministrazioni locali sono chiaramente investite di una responsabilità diretta: per poter affrontare i temi sopracitati serve una politica di riduzione del carico ambientale. Negli ultimi anni alcune città italiane hanno cercato di perseguire strade innovative. Tra queste vi è la moderazione del traffico, in cui rientrano:

- la pedonalizzazione di alcune zone urbane per diminuire l'incidenza del traffico;
- la programmazione di modalità di progettazione dell'organizzazione della viabilità volte a rallentare il traffico e renderlo più scorrevole;
- l'introduzione delle famose zone 30 (già sviluppate in molti paesi europei), in cui è vietato superare la velocità di 30 km/h;
- l'estensione delle reti di piste ciclabili, cercando di favorire tale mezzo di trasporto.

Parallelamente a questi provvedimenti, un altro settore su cui intervenire è certamente quello dello scoraggiamento dell'utilizzo dell'auto, cercando di:

- favorire il trasporto pubblico collettivo;
- introdurre modalità innovative dell'utilizzo dell'auto tramite il *car sharing* (la condivisione dell'auto secondo il metodo del pernottamento) e il *car pooling* (ovvero l'utilizzo della stessa auto da parte di più persone);
- politiche dei parcheggi che disincentivino l'utilizzo dell'automobile all'interno dei centri urbani.

Nell'*excursus* sulle politiche urbane, Mela concentra l'attenzione su un altro campo, ancora una volta connesso alla sostenibilità: le politiche per la **rigenerazione dei quartieri marginali della città**. Con questa dicitura s'intendono evidenziare tutti quegli interventi sulle zone urbane periferiche e semiperiferiche in cui si concentra, solitamente, gran parte della popolazione più povera, discriminata ed emarginata. La povertà o il degrado, spesso e volentieri, tocca diversi ambiti: quello economico, ambientale e socioculturale. Le amministrazioni locali, negli ultimi venti anni circa, sono sempre più orientate verso l'*intervento integrato*. Con questa terminologia si evidenzia che «le politiche in questione cercano di affrontare il problema della marginalità sociale e spaziale dei quartieri deboli operando con una pluralità di finalità convergenti: attraverso la riqualificazione architettonica ed urbanistica, con il miglioramento

dell'ambiente, con una stimolazione dell'economia locale, combattendo l'emarginazione dei gruppi a rischio, stimolando la partecipazione» (Mela, p. 157, 2003).

Quindi l'intervento integrato mira a occuparsi in modo trasversale del degrado, considerato un fenomeno di ampio raggio, e che tocca diversi ambiti di vita. Non solo: l'intervento risulta integrato non solo per quanto riguarda le materie di cui si occupa, ma anche per quanto concerne il metodo. Difatti gli attori che partecipano sono diversi e si spazia dalle istituzioni pubbliche agli operatori economici, dalle associazioni locali al mondo del volontariato .

Nel testo si ricorda che le legislazioni nazionali dei diversi paesi hanno messo a disposizione vari strumenti. Anche la Comunità Europea si è adoperata a tal fine⁹. La peculiarità di questi progetti è di puntare fortemente sulla partecipazione dei cittadini nelle varie fasi della riqualificazione. L'obiettivo è quindi rendere partecipi i cittadini, stimolando il loro senso di appartenenza a un luogo che necessita, prima di tutto, di una rivalutazione immaginaria da parte di tutta la collettività.

Si riportano alcune linee specifiche d'azione:

- a) *riqualificazione edilizia del parco-abitazioni*. L'oggetto dell'intervento è soprattutto l'edilizia pubblica degli anni Sessanta e Settanta, maggiormente esposta al rischio del degrado. In questo senso però, al fianco della manutenzione degli edifici, c'è bisogno di riconnettere queste zone periferiche con il resto della città, evitando quel dualismo urbano di cui si è già parlato precedentemente;
- b) *incentivazione degli investimenti privati in attività economiche (artigianato, commercio, ecc)*. E' necessario stimolare le capacità imprenditoriali, specialmente dei giovani, per poter rendere attrattivi quei territorio che rischiano di essere depauperati anche dal punto di vista professionale e occupazionale. Anche la riqualificazione ambientale (es. la cura dei parchi pubblici) può essere affidata a imprese o cooperative formate da abitanti della zona o del quartiere;
- c) *sul piano sociale, è importante avviare un'azione di integrazione dei gruppi marginali*. La prevenzione di fenomeni devianti, quali il bullismo adolescenziale, la tossicodipendenza e l'alcolismo, rischiano di diventare problemi che caratterizzano e rendono peculiare un certo tipo di territorio.

A partire dall'ultimo punto, si rischia però di incappare in uno stereotipo abbastanza diffuso: vedere i luoghi periferici come un concentrato di problemi. Diversi autori, tra cui Governi e Saccomani, suggeriscono di riconoscere questi spazi come *luoghi al plurale*, ovvero come quegli spazi dove sono presenti anche risorse e vantaggi, assenti in altre zone della città (l'associazionismo spontaneo, il forte senso d'appartenenza e le risorse ambientali che si possono ancora valorizzare). Per poter uscire da situazioni discriminanti, è necessario che le politiche urbane della riqualificazione puntino sui vantaggi e sui punti di forza che questi territori possiedono.

⁹ A tal proposito si ricorda la valenza del progetto *Urban*. Di seguito si può trovare un link di approfondimento di realizzazione di tale progetto nel quartiere "Barriera di Milano" a Torino: <http://www.comune.torino.it/urbanbarriera/progetto/index.shtml>

Evidentemente questo tipo di *policies*, come tutte le altre, ha implicitamente una buona dose di limiti. Le politiche urbane che mirano alla riqualificazione delle zone marginali non sono sufficienti ad allontanare i rischi di marginalità, se non sono inserite in un'ottica di politiche pubbliche di vasta scala. A tal proposito un impegno rinnovato sul fronte delle politiche del welfare potrebbe certamente giovare nella prevenzione di situazioni di marginalità, discriminazione e devianza.

In apertura di paragrafo si accennava ai diversi ambiti d'intervento delle politiche urbane: tra i campi "nuovi" s'inserisce quello delle **politiche di contrasto all'insicurezza**. La tutela della sicurezza dei cittadini e la lotta alla criminalità, come ci ricorda Mela, è tradizionalmente una prerogativa dello Stato centrale tramite gli apparati di polizia. Il moderno Stato liberale d'altronde è nato anche con questa funzione: difendere i propri cittadini da violenze esterne e interne ai propri confini. I governi locali quindi non hanno tra i compiti propri la difesa e la sicurezza dei cittadini. Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, abbiamo assistito a una collocazione importante del tema della sicurezza urbana nelle agende politiche delle amministrazioni locali. Perché? Il crescere di una domanda diffusa di sicurezza tra la popolazione è collegata all'aumento del grado d'insicurezza percepito, soprattutto nelle grandi metropoli. Il fenomeno d'insicurezza pare, oggi, correlato all'aumento degli episodi di microcriminalità (es. furti, rapine, ecc).

Qui l'Autore sottolinea come la dimensione oggettiva del fenomeno della delinquenza possa assumere connotati diversi dalla sua dimensione soggettiva. In tal caso i due elementi della relazione si presentano come dissociati. In altre parole, nonostante in Italia gli episodi delinquenza di strada siano diminuiti negli ultimi anni, o siano al massimo rimasti costanti, tra la popolazione, è in crescente ascesa la percezione dell'aumento dell'insicurezza delle città. Volente o nolente le amministrazioni locali, insieme alle altre istituzioni che si occupano del tema, sono costrette a farsene carico, sia per quanto riguarda gli interventi collegati alla dimensione oggettiva delle delinquenza, sia per ciò che concerne la dimensione soggettiva.

Negli ultimi anni diverse città hanno messo in piedi politiche per assicurare il cittadino, sperimentando forme d'intervento innovative. Mela evidenzia due approcci principali che si traducono in altrettante linee d'azione:

- a) la prospettiva della tolleranza zero, riscontrabile soprattutto nel mandato di Rudolph Giuliani, Sindaco di New York dal 1994 al 2001. Questo approccio è legato soprattutto all'idea diffusa di insicurezza: di conseguenza, per garantire la sicurezza dei cittadini si agisce con estremo rigore nella repressione di reati (anche piccoli) o comportamenti che possono inquietare la popolazione. L'idea che soggiace è di poter, o dover, controllare in modo totale lo spazio pubblico, attraverso il supporto tecnologico (l'installazione di telecamere che sorvegliano il territorio e individuino i

- criminali) e mediante la presenza massiccia delle forze dell'ordine¹⁰. In questo processo di controllo totale del territorio viene coinvolta anche la progettazione dello spazio pubblico, volta a seguire linee specifiche d'azione, tra cui l'eliminazione degli spazi non direttamente controllabili o la riorganizzazione dell'arredo urbano per scoraggiare comportamenti incivili. Con l'impossibilità di poter controllare qualsiasi aspetto del territorio, le politiche di "tolleranza zero" finiscono per trasformarsi in azioni di spostamento del "problema" dalle zone ad alta visibilità (es. aree centrali, aree turistiche, ecc) a zone periferiche e a quartieri marginali, accentuando ancor di più il fenomeno già menzionato del dualismo urbano;
- b) il secondo approccio è maggiormente riscontrabile in Europa. Questa prospettiva si basa sull'idea che la politica di controllo più efficace si attui attraverso la "piena fruizione dello spazio pubblico" da parte di tutti i soggetti. L'accento viene quindi posto non tanto sulla "vigilanza del territorio", piuttosto sull'opera di cura. In tal modo la partecipazione dei cittadini nei percorsi di costruzione della propria sicurezza diventa fondamentale, soprattutto se prevede la collaborazione con le agenzie pubbliche e le forze dell'ordine. Si può da subito intuire come questa strategia punti essenzialmente sulla *prevenzione*, a differenza del modello precedentemente descritto che, al contrario, spende le sue risorse sulla repressione. Anche in questo caso la progettazione dello spazio pubblico diventa fondamentale, e a sua volta risulta influenzato da questo tipo di strategia. Di conseguenza si prevedono interventi di varia natura che agiscono su diversi aspetti della sicurezza, come l'attenzione alla qualità degli spazi verdi, l'installazione di impianti di illuminazione stradale soprattutto nelle aree più marginali, l'animazione serale delle zone più disabitate, la proliferazione del commercio, ecc. E ancora: le politiche volte a rassicurare i cittadini diventano una delle componenti di quelle *policies* che si occupano, più in generale, di migliorare la qualità della vita. Mela difatti sottolinea, a conclusione del paragrafo, come «l'obiettivo è quello di prevenire ed attenuare complessivamente i rischi associati alla vita cittadina e, dunque, non solo quelli derivanti dalla microcriminalità, ma anche quelli legati al traffico, all'inquinamento ecc» (ibidem, p. 162, 2003),

L'ultimo paragrafo del capitolo preso in esame si occupa di analizzare le **politiche culturali urbane**. L'obiettivo principale di tale ambito è *favorire la vita culturale* della città. Nel testo si riporta la classificazione operata dal sociologo John Rex, il quale individua quattro aspetti differenti di queste politiche:

- le forme globalmente riconosciute come "*alta cultura*", tra cui la pittura, la letteratura e la musica colta;

¹⁰ Nel periodo che va dal 1993 al 1996 il numero degli arrestati nella sola New York aumenta del 24%.

- la *cultura popolare* tipica di alcuni contesti, regioni o città;
- la *cultura in senso antropologico*, ovvero come usanze, costumi, modelli di comportamento, linguaggio, etc;
- gli *elementi di manifestazione simbolica* con valenza prettamente estetica.

Le politiche in oggetto, oltre che ad essere eterogenee, variano anche a seconda dell'orientamento politico delle amministrazioni comunali in carica e, come evidenziato da Bianchini, hanno attraversato diverse fasi nella storia del contesto europeo, a partire dagli anni successivi alla seconda guerra mondiale fino ad oggi.

Tabella 2 Le fasi della politica culturale urbana

Fase	Epoca	Principali caratteristiche
<i>Rilancio della cultura alta</i>	1945 - anni '60	a) <i>Potenziamento delle infrastrutture "culturali"</i> : musei, teatri, sale concerto b) <i>Finanziamento di tipo pubblico</i> : compagnie teatrali, orchestre ed enti culturali c) <i>Localizzazione di tali interventi nelle zone centrali delle città, specie nei centri storici.</i>
<i>Partecipazione</i>	anni '70 -'80 (sospinta dai Movimenti del Sessantotto)	a) Corrisponde alla 3° e 4° tipologia di cultura individuata da Rex. b) In questa fase si privilegiano le <i>forme culturali che arrivano dal basso</i> : arti etniche delle minoranze, le espressioni tipiche del mondo giovanile, il patrimonio folkloristico. c) <i>Decentramento delle attività culturali</i> : dalle zone centrali alle periferie urbane
<i>La cultura come strumento per lo sviluppo</i>	da metà anni '80	a) Fase influenzata dai tagli alla spesa pubblica dovuti alla crisi economica. Contestazione del ruolo attivo dello Stato. b) Duplice opera: - <i>coinvolgimento diretto nell'opera di promozione culturale dei soggetti economici privati</i> ; - dagli anni '90 in poi l'obiettivo dell'intervento pubblico è l'attenzione alla <i>cultura come volano di rilancio dell'economia urbana.</i> c) Ritorno della cultura nelle zone centrali e maggiori investimenti nella costruzione d'infrastrutture.

Per quanto riguarda la fase in cui la cultura è intesa come strumento per il rilancio economico, Mela evidenzia come gli effetti sortiti possono essere di due tipi: diretti e indiretti. Nella prima tipologia gli investimenti pubblici potrebbero concentrarsi su attività collaterali alla cultura (turismo), che tendono ad aumentare l'occupazione nei settori dell'indotto culturale.

La seconda tipologia invece è più difficile da identificare. Essa ha a che vedere con il miglioramento dell'immagine della città e con la conseguente attrattività che la città stessa esercita nei confronti di attori economici esterni.

BIBLIOGRAFIA

Mela Alfredo, *Sociologia delle città*, Roma, Carocci, 2007;

Mela Alfredo e Ciaffi Daniele, *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Roma, Carocci, 2011;

Guido Borelli, *Immagini di città. Processi spaziali e interpretazioni sociologiche*, Bruno Mondadori, Milano, 2012.

SITOGRAFIA

<http://www.eddyburg.it/> (v. voce urbanistica)

Torino Smart City: <http://www.torinosmartcity.it/>

Smart cities UE: <http://www.smart-cities.eu/>

IRES Piemonte: <http://www.ires.piemonte.it/>