



(ibidem)

Planum Readings

#10
2018/2

Scritti di **Marco Baccarelli, Alberto Clementi, Angela Colucci, Carlotta Fioretti, Luca Gaeta, Jukka Heinonen, Agim Kërçuku e Paolo Romanò, Jacopo Larena Faccini, Francesca Mattei, Lorenzo Mizzau, Nausicaa Pezzoni, Emma Puerari**
| Libri di **Ruben Baiocco / Filippo Barbera / Mattia Bertin / Francesco Curci, Enrico Formato e Federico Zanfi / Alessandro De Magistris e Aurora Scotti / Andrea Membretti, Ingrid Kofler e Pier Paolo Viazzo / Agostino Petrillo / Carlo Pisano / Richard Sennett / Antonio Tosi / Trausti Valsson**

© Copyright 2018
by Planum. The Journal of Urbanism
Supplemento al n. 37, vol. II/2018
ISSN 1723-0993
Registered by the Court of Rome on 04/12/2001
Under the number 514-2001

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

(ibidem) è curato da:
Luca Gaeta (Coordinamento)
Laura Pierantoni (Relazioni editoriali)
Silvia Gugu (Comunicazione)
Mattia Bertin, Francesco Curci e Marco Milini (Redazione)
Alice Buoli, Giulia Fini e Cecilia Saibene (*Planum. The Journal of Urbanism*),
con la collaborazione di Carlotta Fioretti

(ibidem) è un progetto ideato da Marco Cremaschi.

Impaginazione: Francesco Curci
Progetto grafico: Nicola Vazzoler
Immagine di copertina:
*Torre Chianca, marina di Lecce:
palo della pubblica illuminazione 'affogato' in un cordone dunale*
Foto di Francesco Curci 2018 ©

Segnalazioni e proposte di collaborazione si ricevono
all'indirizzo email: planum.ibidem.2017@gmail.com

Editoriale

- 6 *Urbanisti, su la testa*
Alberto Clementi

Lecture

- 11 *Ippodamo, la politica e il piano*
Luca Gaeta
- 14 *Creare spazio al possibile.*
Progetti e utopie tra storia, critica e didattica
Francesca Mattei
- 16 *Lezione a classi unite*
Lorenzo Mizzau
- 19 *Autobiography of a Planner and Visionary*
Jukka Heinonen
- 21 *Abitare i margini, progettare l'accoglienza*
Nausicaa Pezzoni
- 24 *Milton Keynes, la città paradosso*
Emma Puerari
- 27 *Civitas, territori resilienti e gestione dell'emergenza*
Angela Colucci

Prima Colonna

- 30 *Periferie oltre la marginalità*
Carlotta Fioretti
- 33 *Il patchwork come metafora e come modello*
Marco Baccarelli
- 36 *Chi rimane fuori?*
Le politiche abitative come specchio della città
Jacopo Larenò Faccini

Storia di copertina

- 40 *Spazi della negazione/negoziazione*
Testo e selezione fotografica a cura di
Agim Kërçuku e Paolo Romanò

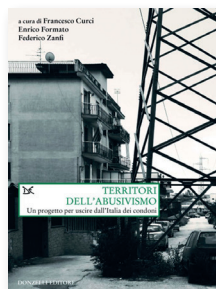
Come accade di solito, i libri recensiti in questo numero di (ibidem) toccano svariati argomenti. Tra questi, l'abusivismo edilizio può dirsi il *primus inter pares*. Ne discute appassionatamente Alberto Clementi leggendo *Territori dell'abusivismo*. Ne mostrano alcuni aspetti inconfondibili tanto la copertina quanto il reportage fotografico dalla costa salentina, a cura di Agim Enver Kërçuku e Paolo Romanò. Quando il morbo italico del condono edilizio contagia il legislatore, come di recente per Ischia, oppure quando tragici eventi climatici fanno strage dentro abitazioni costruite in luoghi insicuri, come a Casteldaccia, ai cittadini rispettosi delle regole non rimane altro sentimento che lo sconforto. Il condono edilizio comunica chiaro il messaggio che leggi e regolamenti per l'uso del suolo si possono violare quasi impunemente, perché quel che oggi è una violazione del diritto potrebbe domani non esserlo più con il disbrigo di una pratica amministrativa e il pagamento di una sanzione. La morte di chi abita dentro case che non dovrebbero sorgere là dove sono fa sentire come insufficiente la vigilanza di chi è preposto alla sicurezza del territorio.

La libertà di domicilio è un bene costituzionale che tuttavia non può e non deve entrare in contrasto con la salute pubblica e il rispetto delle leggi su cui si fonda la convivenza civile. Lo *ius aedificandi* è connaturale alla proprietà del suolo, tuttavia non si può esercitarlo in contrasto con quel reale patto di cittadinanza che è il piano urbanistico. Oltre le ragioni della tecnica, oltre i calcoli e le previsioni del rischio ambientale – che nei piani trovano ancora poco spazio –, l'abusivismo nega alla luce del sole l'idea che una collettività possa darsi regole per l'uso del suolo e che tali regole siano degne di rispetto perché patrimonio comune dei cittadini.

L.G.

Alberto Clementi

Urbanisti, su la testa



Francesco Curci, Enrico Formato,
Federico Zanfi (a cura di)
**Territori dell'abusivismo. Un progetto
per uscire dall'Italia dei condoni**
Donzelli, Roma 2017
pp. 378, € 35,00

Intellettuali su la testa è il bel titolo scelto per un servizio che intendeva dare evidenza al ritorno degli intellettuali italiani all'impegno politico, dopo il trascinate invito di Zagrebelsky al dissenso e alla resistenza critica contro una politica che calpesta i diritti umani (*la Repubblica*, 25-11-2018). Ne hanno discusso Roberto Saviano e Sandro Veronesi, chiedendosi cosa possa significare essere intellettuali in un Paese oggi come mai intriso di anti-intellettualismo. La risposta è che non basta più firmare un appello o scrivere un articolo: diventa «necessario sporcarsi. Perché se combatti nel fango, che tu vinca o perda, alla fine qualche schizzo lo prendi comunque».

Mi domando se sostituendo gli urbanisti agli intellettuali non si possa dire altrettanto. C'è da ritrovare la voglia di un impegno esplicito contro l'abusivismo, in questi anni accidentati, in cui l'urbanistica appare esausta e sempre più delegittimata socialmente, fino ad apparire ininfluente per chi è fuori del circolo degli interessi fondiari e della loro gestione materiale attraverso il piano. Un'urbanistica rigenerata, che vuole riaccreditarsi ritornando a

parlare in modo comprensibile a una società che sembra esserle diventata sempre più estranea, ma che ha pur sempre bisogno di speranze per il futuro, e chiede di poter contare su racconti plausibili, che diano nuovo senso all'abitare nel contemporaneo affermando il diritto alla città.

Questo libro curato da Curci, Formato e Zanfi ci riesce? Contribuisce a ridestare le coscienze un po' troppo intorpidite, oppure rimane confinato al sapere degli specialisti e all'aggiornamento critico delle loro conoscenze, di fronte a un tema scabroso e ormai purtroppo radicato profondamente nel nostro territorio? Un tema che nel passato ha rappresentato una 'bestia nera' dell'urbanistica, al punto di far rischiare censure e scomuniche a chi volesse studiarlo più a fondo, ma che poi è misteriosamente scomparso dall'agenda del dibattito nazionale, nonostante la sua virulenza fosse tutt'altro che sopita.

Bentornata urbanistica

Naturalmente noi preferiamo credere che il lavoro meritorio promosso dai tre curatori del libro qui in discussione, che per due anni ha coinvolto numerosi ricercatori universitari sotto l'egida della Società Italiana degli Urbanisti, possa davvero contribuire a inaugurare una stagione di riscossa per l'urbanistica. Facendo emergere un'urbanistica più impegnata, disponibile a sporcarsi di nuovo le mani alle prese con scottanti problemi sociali e politici, e che intende combattere per una nuova politica delle città e del territorio, a livello sia nazionale che regionale e comunale.

Si percepisce in molti di questi contributi lo sdegno di chi vuole ribellarsi alla deriva delle soluzioni politiche praticate fino a oggi, propense a venire a patti con gli umori più nefasti del Paese; e di chi si dichiara fermamente contrario a quella sorta di 'populismo nell'urbanistica' veicolato dall'abusivismo, che travolge qualsiasi altro valore comune, sacrificandolo sull'altare dei tornaconti individuali o al più familiari, con le loro pretese di patrimo-

nializzare a proprio vantaggio il territorio di tutti. È in altri termini il vigore di chi riscopre l'impegno civile e si rende conto che le attuali politiche di vigilanza, repressione e contrasto nei confronti dell'abusivismo sono del tutto inefficaci e fuori scala; e che forse hanno fallito anche per la debolezza dei supporti disciplinari, sia nell'ambito della comprensione che del trattamento di questo spinoso fenomeno, il quale mette a nudo la cattiva coscienza di quanti ne vengono coinvolti, anche quando cercano di non essere 'colpiti dal fango' evocato da Veronesi.

C'è qualcosa di ingenuo nelle sofisticate interpretazioni e nelle ottimistiche strategie d'intervento proposte nel libro, con la speranza implicita di avere maggior successo di quanto non sia accaduto fino ad oggi. Ma è un'ingenuità benvenuta, che restituisce freschezza ad un'urbanistica in cerca di soluzioni efficaci e praticabili tecnicamente, che mettano a nudo le responsabilità di una politica propensa ad avallare comportamenti omissivi piuttosto che ad agire contro di essi; ben sapendo che non si può contare su un consenso sociale allargato, se si vuole davvero provare a estirpare pratiche edilizie ormai incancrenite da troppo tempo.

Ma sul serio è possibile contare su una coraggiosa volontà d'azione da parte delle istituzioni e dei partiti? Si può davvero sperare nell'aiuto dei politici, sapendo che pochi di loro anteporrebbero la lotta all'abusivismo a ben più redditizie promesse elettorali?

Nuove prospettive

Il libro non cerca risposte al quesito di fondo sulla propensione dell'attuale politica a cambiare marcia, impegnandosi finalmente a costruire un progetto politico di ripristino delle condizioni di legalità sul territorio, come fondamento della convivenza civile. Si preferisce credere che «i tempi sono [ormai] maturi per avviare una stagione di politiche dedicata all'abusivismo ispirata da un rinnovato approccio riflessivo» (Curci, Formato, Zanfi, p. 3). Senza specificare se la consapevolezza debba riguardare soltanto l'urbanistica o anche il sentire comune e la politica. Piuttosto il libro si preoccupa di interpretare quanto siano mutate le condizioni di sfondo dell'attuale contesto, ben diverso da quello che aveva caratterizzato le politiche di condono edilizio

varate nei primi anni '80, in seguito alla l. 47/1985. E soprattutto si spende con coraggio nella prefigurazione di nuove strategie d'intervento, nell'intento di contribuire all'avvio di un organico programma di riforme, riferito soprattutto alle urbanizzazioni abusive meridionali.

Le chiodature concettuali e programmatiche della nuova stagione auspicata sono così riassunte dai tre curatori: *riconoscere come questione nazionale i territori dell'abusivismo*, con una politica rivolta alla rigenerazione degli assetti insediativi e paesaggistico-ambientali, invece che ai singoli oggetti edilizi; *muovere dalla diversità dei contesti locali* per declinare adeguatamente il ventaglio delle strategie d'intervento; *formulare un nuovo patto di solidarietà sociale*, rinunciando a quello che aveva sostenuto il modello del 'fai da te e per te' avallato implicitamente dallo Stato, che ha alimentato «il quindicennio nero dell'abusivismo», dal 1970 al 1985 (ivi, p. 12) e le sue derive successive; ancora, facendo leva sull'insoddisfazione che ormai si coglie anche all'interno di questi territori sbagliati, *promuovere una nuova stagione volta alla riqualificazione territoriale* di lungo periodo, consapevoli degli errori commessi finora e pronti a sperimentare nuove alleanze grazie anche a formule pattizie innovative; e infine *istituire un'agenzia di scopo a livello nazionale* per smaltire l'enorme arretrato di pratiche e per fungere da osservatorio nazionale, sia per la conoscenza del fenomeno che per la predisposizione di misure adeguate.

Queste proposte sono meglio puntualizzate dallo scritto conclusivo di Lanzani e Russo, i quali nel dare conto in modo convincente delle tensioni trasformative che hanno investito più recentemente il patrimonio abusivo, giungono a delineare una circostanziata proposta d'intervento, privilegiando in particolare il ricorso a *progetti d'incentivo e di penalizzazione*, prevedendo *forme d'azione selettiva* da applicare alla demolizione e acquisizione pubblica delle aree laddove è inammissibile la sanatoria; e soprattutto *adattando le soluzioni alla diversità* dei contesti locali, allo scopo di riconfigurare in modo appropriato il sistema degli interessi e delle convenienze ai fini della riconversione insediativa.

Differenze e corrispondenze

Non tutte le letture e le proposte avanzate nel libro appaiono davvero innovative rispetto alle acquisi-



zioni dell'intenso dibattito maturato alla fine degli anni '70, prima della conversione in legge che ne ha distorto l'applicazione, con le conseguenze fallimentari che tutti conosciamo.

Un aspetto decisamente convincente è il riferimento alla diversità dei contesti e al mutamento delle condizioni d'intervento che caratterizzano la varietà di pratiche sociali che continuiamo a chiamare abusivismo; sono queste diversità a sollecitare una conseguente articolazione delle politiche pubbliche, sfuggendo comunque al caso per caso con l'individuazione di specifiche tipologie d'intervento per famiglie di situazioni ricorrenti.

Altre proposte sembrano in linea, talvolta perfino più arretrate, rispetto alle esperienze inaugurali realizzate nel corso degli anni '70, soprattutto a livello locale e prima della riforma legislativa di metà anni '80. Così è noto che l'esperienza dell'*integrazione* era già stata messa alla prova a Roma, quando è salita al potere una coalizione a maggioranza comunista propiziata proprio dal voto delle borgate. Si è adottato allora un piano organico di recupero di tutta la periferia, che per la prima volta riconosceva l'assenza di qualità urbana allo stesso modo per le parti legali e abusive, destinando al recupero delle borgate più della metà degli investimenti comunali (variante di PRG per la delimitazione delle zone O, adottata nel 1978). In quel periodo di svolta delle tradizionali politiche urbanistiche ci si preoccupava di agire non soltanto *a posteriori*, per riqualificare situazioni già compromesse; ma anche *a priori*, con strategie abitative preventive mirate a spezzare il circuito delle convenienze che era alla base dell'urbanizzazione illegale.

Si era capito, infatti, che l'abusivismo non poteva essere trattato separatamente dalle politiche urbanistiche e abitative più complessive della città, e con la sua scomoda presenza costringeva a rimettere in discussione criticamente i nessi tra città, mercato, società e istituzioni. Di qui la cattiva coscienza che ha spinto in quel frangente alcuni 'padri nobili' dell'architettura come Quaroni e Zevi, insieme a molti urbanisti ultra-ortodossi, a scagliarsi contro chi stava studiando questi processi di urbanizzazione anomala, e rischiava di mettere in dubbio l'autorevolezza di *quella loro* urbanistica, fatta di un primato indiscusso di valori della modernità imposti dall'alto e in modo autoriale, senza prendere in

carico i processi reali della società e dell'economia. Come appunto aveva fatto alcuni anni prima Luigi Piccinato con il suo piano-manifesto del riformismo per Roma, nel 1962. Un piano stranamente inconsapevole dei pesanti effetti sociali innescati, che avrebbe purtroppo aperto le porte al *contropiano dell'abusivismo*, il quale sarebbe diventato il vero protagonista della costruzione di più della metà della nuova Roma residenziale.

Apprendere dall'esperienza

Avendo sorvolato un po' troppo nel ripensare quegli anni-chiave di scoperta dell'abusivismo e di messa a punto di nuovi schemi interpretativi nel confronto talvolta aspro con le amministrazioni pubbliche, le rappresentanze del popolo delle borgate, i costruttori e naturalmente gli esponenti dei partiti, si sono lasciate cadere alcune interessanti ipotesi d'intervento che pure erano state introdotte e discusse allora.

Ad esempio, un'ipotesi assai promettente sembrava quella di favorire l'evoluzione della figura dell'*auto-costruttore* verso quella dell'*auto-urbanizzatore*, disponibile a dirottare la propria autonoma capacità d'iniziativa dalla casa alle infrastrutture necessarie per il recupero urbanistico delle borgate. Questa strategia di 'opere a scomputo' direttamente a carico degli interessati tramite loro consorzi, senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica ma per assegnazione diretta da parte del Comune, si è scontrata con molte opposizioni. Eppure una sentenza dell'Alta Corte di giustizia europea aveva indirettamente avallato la legittimità di queste procedure di assegnazione negoziata, almeno nei casi di conclamata criticità (come era appunto per le borgate abusive). Ma alcune circostanze negative, tra cui l'incertezza normativa, il cambio di guardia nelle amministrazioni comunali, una mutata sensibilità politica, la crescita di un livello puramente rivendicativo insieme all'affievolirsi delle capacità organizzative dell'Unione borgate, hanno purtroppo messo fuori gioco questa interessante prospettiva di recupero autogestito da parte degli abusivi.

Appariva chiaro allora, come del resto oggi, che il nodo decisivo di qualsiasi politica di rientro nella legalità riguarda il possibile *finanziamento dei piani di recupero* dell'abusivismo, con formule innovative di compartecipazione inter-istituzionale, di defiscaliz-

zazione dei contributi e di definizione di accordi pattizi che ancora non sono state escogitate. Essendo comunque consapevoli che l'intervento di recupero non potrà essere limitato agli assetti insediativi, ma dovrà mettere in gioco il lavoro, la coesione sociale e la sostenibilità ambientale, tutte questioni che sono alla base della qualità di vita nelle urbanizzazioni abusive come nelle periferie legali.

Anche l'idea di un'*agenzia di scopo* di livello nazionale lascia molte perplessità, non fosse altro che per il rischio di inventare carrozzoni utili soltanto all'assunzione di nuovi tecnici. Finché il ministero dei Lavori pubblici ha funzionato, prima con la Dicot (con il supporto di ricerche commissionate a Cresme e Censis), poi con una specifica Direzione per l'abusivismo (dal 2001), ha esercitato per legge il ruolo di 'osservatorio nazionale' sulle dinamiche dell'abusivismo, con la possibilità di tradurre immediatamente le conoscenze in atti amministrativi d'indirizzo per le politiche locali. Adesso che il ministero si è praticamente dissolto, viene voglia d'immaginare nuove agenzie di scopo con analogo potere risolutivo. Ma i riferimenti positivi scarseggiano. Ad esempio, l'esperienza delle Aree interne di Fabrizio Barca e del ministero dello Sviluppo, presa spesso a modello, si è rivelata tutt'altro che soddisfacente per i risultati conseguiti, e oltretutto l'abusivismo appare materia ben più conflittuale per la complessità dei rapporti in gioco tra Stato centrale, Regioni e Comuni. Forse allora è meglio cercare di ripristinare strutture che hanno già funzionato bene, magari dotandole di adeguati mezzi e risorse.

Ancora, l'interessante strategia di rigenerazione urbana mediante «*progetti di densificazione discreta e selettiva* di volumi, funzioni (pubbliche e collettive) e soprattutto attraverso il progetto dello spazio aperto» (Lanzani, Russo, pp. 352-3), è stata effettivamente messa alla prova, in particolare nel piano di recupero della borgata Acilia Sud a Roma (ultimato nel 1988). Ma gli esiti non sono stati soddisfacenti, certo per l'incapacità o il disinteresse delle strutture amministrative locali a gestire processi di notevole complessità, ma anche per la scarsa propensione degli ex abusivi a praticare accordi di reciprocità nonostante le elevate convenienze in gioco (soprattutto incrementi volumetrici mirati, ben diver-

samente da come avrebbe poi fatto lo sconsiderato Piano casa berlusconiano).

Più promettenti sembrano, infine, le proposte di trattamento delle urbanizzazioni abusive di costa caratterizzate dalla costruzione di seconde case, segnalate giustamente dalla ricerca sui territori dell'abusivismo come un fatto nuovo, emerso a partire dagli anni '80, come espressione distorta di una volontà diffusa di patrimonializzare il proprio spazio abitativo. Al riguardo mancano purtroppo esperienze significative da cui apprendere, con le regioni più esposte che sembrano travolte dalla dimensione del fenomeno e incapaci di reagire proattivamente. Eppure, come giustamente osservano i curatori, per l'abusivismo costiero i margini di manovra appaiono assai più ampi rispetto alle urbanizzazioni sgangherate nelle periferie metropolitane.

In conclusione

Si può provare a tirare le prime conclusioni sul libro in discussione osservando, come fa Bianchetti, che fino a oggi non sono certo mancati gli studi sull'abusivismo. Semmai «mancano e sono mancate credibili linee operative tecniche e istituzionali» (p. 33). Ebbene, il libro sembra rivolto soprattutto a colmare vuoti di questo genere, dopo che le ricerche del passato avevano consentito di scoprire la natura ambigua e intricata di questi processi di urbanizzazione anomala, e avevano portato alla luce le strette interdipendenze che connettono pratiche legali e abusive, piano urbanistico e lottizzazioni abusive.

Sotto questo profilo, l'interpretazione dei modi in cui è cambiata la percezione dell'abusivismo negli ultimi cinquant'anni appare utile, ma forse meno significativa rispetto alla ricostruzione critica della 'curva dell'attenzione' che si è dispiegata nel tempo, alternando momenti di dibattito incandescente e altri d'inabissamento delle tensioni, all'interno di una più complessiva parabola discendente che rispecchia il progressivo affievolimento dei conflitti urbani nel nostro tempo, responsabile di stemperare la cognizione dello scandalo e d'indurre all'asuefazione collettiva.

Probabilmente il punto chiave rimane la «difficoltà a riportare temi cruciali al centro delle scelte politiche» (ancora Bianchetti, p. 34), ancor prima che



la rielaborazione critica dei nessi tra conoscenza e azione. Ma se questo è vero, allora è necessario che gli urbanisti tornino ad immergersi nel vivo del conflitto, provando a respirare di nuovo – come tanto tempo fa chiedeva Quaroni agli architetti – l'odore della calce in cantiere. Dunque meno interpretazioni eccessivamente sofisticate destinate alla letteratura e più argomentazioni comprensibili e condivisibili socialmente, da sperimentare nell'attuazione di nuove politiche di contrasto all'abusivismo. Ben sapendo che quando la violazione delle norme è ormai entrata a far parte del nostro codice genetico, allora non c'è da sperare altro *che lo Stato riprenda a fare lo Stato*, sconfiggendo il sentimento d'impunità e di onnipotenza di quanti trasgrediscono le regole, anche quando costruiscono illegittimamente soltanto la loro casa (o baracca).

A Ostia la prova di forza dello Stato alleato al Comune contro i Casamonica – pericolosi esponenti della mafia romana oltre che inveterati abusivi – dimostra che è possibile farlo, meglio se con l'appoggio della comunicazione e della stampa nazionale. Senza demonizzare più del necessario la situazione, ci chiediamo se non sia il caso di procedere finalmente con simili azioni, almeno simboliche, contro il peggior abusivismo che infesta le nostre città e il nostro paesaggio.

Per fortuna, qualcuno sta rialzando per davvero la testa. Qualche amministrazione comunale più coraggiosa ha già provato a demolire sporadicamente alcuni edifici abusivi. Ed è notizia di questi giorni che si è messo mano alla demolizione di 85 immobili abusivi a Triscina, nel comune di Castelvetrano, nel territorio trapanese. Questo intervento è stato reso possibile dalla nomina dell'architetto Vitale, responsabile del servizio di pianificazione della Provincia di Enna, come commissario per l'esecuzione dell'ordinanza per Triscina emessa dalla magistratura nel lontano 1994!

Una notizia magnifica. Finalmente assistiamo a qualche tangibile segno di riscossa contro lo strapotere dell'illegittimità. Si tratta di una strada assai lunga e impervia, ma almeno sembra essere stata imboccata con grande coraggio. Chissà che proprio in Sicilia non possa nascere oggi quella nuova politica contro l'abusivismo evocata con suggestione dal libro di Curci, Formato e Zanfi?