



La stagione delle giunte rosse nell'Italia degli anni '70 e '80, tra difficoltà del riformismo urbano ed esordi dell'urbanistica contrattata

di *Luciano Villani*

The Red Councils in Italy in the 1970s and 1980s: The Difficulties of Urban Reformism and the Beginnings of Negotiated Urban Planning

In the mid-1970s, left-wing councils were formed in almost all major Italian cities, based on an alliance between the PCI and PSI. This article focuses on the urban planning choices made during that period in four major cities – Turin, Milan, Rome, and Naples – with the aim of comparing how the dynamics of change in the 1970s and 1980s influenced municipal policies. In the first five years, the logic of intervention, although adapted to different local contexts, tended to converge both in its approach, which was strongly publicistic, and in its aims, essentially seeking to compensate for social and territorial imbalances. The situation changed in the 1980s: the dirigiste approach to urban planning persisted in Rome and Naples, faced a crisis in Turin, and was abandoned in Milan. This transition, marked by a resurgence of market primacy, proved fatal for the culture of urban reformism: once those local government experiences had ended, reconciling redistributive objectives and development promotion policies would prove increasingly complicated.

Keywords: Red councils, Urban transformation, Reformist urban planning, PCI, 1970s and 1980s

Introduzione

Il tema delle amministrazioni di sinistra formatesi nelle principali città italiane a metà degli anni '70 è stato a lungo sottovalutato dagli studi storici. La conquista dei grandi comuni da parte delle sinistre fu salutata come un avvenimento di straordinaria rilevanza politica, preludio di possibili scenari inediti a livello nazionale. Il PCI, tuttavia, non salì al governo del Paese e quelle nuove esperienze di governo municipale,

conclusesi nell'arco di un decennio, lasciarono in molti la sensazione di non essere riuscite ad andare oltre la corretta amministrazione. Per gli urbanisti di sinistra e di cultura radicale si era persa la grande occasione di poter convogliare la straordinaria domanda di partecipazione sociale e politica espressasi negli anni '70 in un progetto di cambiamento delle città¹. In ambito storiografico si registrava, ancora all'inizio del nuovo millennio, una riflessione sporadica, convergente nel sostenere che le giunte rosse si fossero dimostrate non all'altezza dei compiti assunti, ma non altrettanto nel motivare tale inadeguatezza: da un lato l'accento cadeva sull'omologazione del PCI, non essendo riuscite le giunte socialcomuniste a marcare una netta discontinuità col passato²; dall'altro, sull'incapacità delle stesse di traghettare la città fordista verso più compiuti assetti postindustriali³. Il bilancio, in ogni caso, era deludente, specie quando i risultati venivano posti in stretta relazione al clima di smisurate attese degli anni '70⁴.

La dicotomia interpretativa sulle ragioni di questo insuccesso politico, seppur dedotta da valutazioni spesso sommarie, in quanto fornite nell'ambito di trattazioni più ampie, appare tutt'altro che trascurabile, poiché sembra in qualche modo rivisitare la diatriba che, dai primi anni '80, cominciò a dividere i protagonisti di quegli eventi in merito alla strada che le amministrazioni di sinistra avrebbero dovuto percorrere: continuare ad andare avanti nell'opera di risanamento delle città, impegnandosi nel dare attuazione alle scelte prese (che in effetti, come si vedrà, si muovevano in controtendenza rispetto al passato) oppure cambiare direzione di marcia e assumere come tema prioritario il rilancio economico delle città stesse. La diatriba attraversò gran parte di queste esperienze di governo municipale, secondo una dialettica che si esprimeva sia tra le forze di maggioranza, sia all'interno degli stessi partiti, segnatamente del PCI⁵. L'intera questione

¹ F. Indovina, *Strategie e soggetti per la trasformazione urbana, anni '80*, in Id. (a cura di), *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, Franco Angeli, Milano 1993, p. 21; G. Campos Venuti, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in Id., F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari 1993, p. 27; I. Insolera, *Il decennio delle occasioni perdute: Roma 1975-1985*, in Id., *Roma, per esempio. La città e l'urbanistica*, Roma, Donzelli, 2010, pp. 109-23 (apparso per la prima volta con titolo diverso in "Micromega", 1986, 1, pp. 209-22).

² P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino 1989, p. 538.

³ A. Castagnoli, *Da Detroit a Lione. Trasformazione economica e governo locale a Torino (1970-1990)*, Franco Angeli, Milano 1998.

⁴ M. Flores, N. Gallerano, *Sul Pci. Un'interpretazione storica*, il Mulino, Bologna 1992, p. 251.

⁵ A Roma divideva essenzialmente il PCI dal PSI, con gli esponenti locali del secondo che

rinvia al dilemma storico che si aprì dinanzi alle giunte rosse: partite con l'intenzione di introdurre attraverso le politiche urbane elementi di equità e giustizia sociale nel funzionamento delle città, si trovarono ad agire in una strettoia difficile da attraversare, determinata dai mutamenti in atto, che induceva a riconsiderare l'efficacia di programmi e strumenti e persino a fare i conti con sistemi di valori e paradigmi consolidati; ciò avveniva in un partito come il PCI che, fatte le debite eccezioni locali, aveva esercitato tradizionalmente il ruolo di principale forza di opposizione. È forse questo uno dei principali motivi per cui la valutazione di queste esperienze resta controversa. Quale criterio privilegiare per stabilire se le *policies* adottate furono o no innovative? La ricerca di una rottura con i modelli di città ereditati oppure la capacità di adattare i programmi a una realtà in rapida evoluzione? Di recente è stata avanzata una diversa contestualizzazione di queste vicende. In riferimento alle città del triangolo industriale, vi è stato il tentativo di far interagire il livello dell'amministrazione locale, tuttavia ancora da restituire in profondità, con il ruolo condizionante dei fattori esogeni di mutamento: la deindustrializzazione, la perdita di peso della classe operaia, la riconfigurazione delle basi economiche delle città e dei processi urbani⁶. Si è cercato altresì di cogliere i caratteri di novità introdotti dalle giunte di sinistra⁷.

L'intento di questo articolo è confrontare l'evoluzione delle politiche urbanistiche, settore di grande rilevanza nel dibattito pubblico dell'epoca, in quattro grandi città governate da giunte socialcomuniste: Torino, Milano, Roma e Napoli. Realtà economicamente e socialmente difforni

si appellavano al superamento della strategia del risanamento per meglio assecondare le rinnovate esigenze di sviluppo e modernizzazione della città, cfr. P. Severi, *La doppia capitale. Roma burocratica e moderna*, Dedalo libri, Bari 1981, pp. 25-6 e p. 50. La stessa polemica ebbe corso a Torino, cfr. Castagnoli, *Da Detroit a Lione*, cit., pp. 141-2, ma in questo caso attraversò anche il PCI, cfr. C. Rabaglio, *Dalla teoria alla pratica. Ambiente, trasporti e urbanistica nell'azione amministrativa delle giunte rosse*, in B. Maida (a cura di), *Alla ricerca della simmetria. Il Pci a Torino, 1945-1991*, Rosenberg & Sellier, Torino 2004, pp. 262-3. Riguardo alla situazione milanese, il sindaco socialista Tognoli parlò di «resistenze conservatrici» da parte del PCI nell'intraprendere la strada dell'ammodernamento urbanistico, tuttavia superate dopo le elezioni del 1980, C. Tognoli, *Dalla Milano "da morire" alla Milano "da vivere"*, in E. Landoni, *Il Comune riformista. Le Giunte di sinistra al governo di Milano 1975-1985*, Edizioni l'Ornitorinco, Milano 2011, pp. 462-4.

⁶ G. Bigatti (a cura di), *Giunte rosse. Genova, Milano, Torino 1975-1990*, Mimesis, Sesto San Giovanni (MI) 2023.

⁷ G. Chianese (a cura di), *Napoli e la giunta rossa. Atti del convegno «Il volto della città di Napoli e l'attività dell'Amministrazione Valenzi (1975-1983)»* (Napoli, 13-14 febbraio 2020), Mimesis 2021; M. Gualtieri, *L'Estate romana (1977-1985): la città, la politica, l'effimero*, Pacini Editore, Pisa 2023.

e nelle quali diverso fu l'impatto del mutamento sulle scelte locali. Ne risentirono in misura influente soprattutto le metropoli settentrionali, dove spinse a ripensare gli indirizzi urbanistici precedentemente stabiliti, ridefinendo temi e attori delle politiche pubbliche, con conseguenze per certi versi opposte: di crisi a Torino, di rilancio modernizzante a Milano. Nelle città centromeridionali, invece, alle prese con specifiche condizioni di disordine urbano e disagio abitativo rispetto alle quali più sentita era l'urgenza di porvi rimedio, le dinamiche innescate dalla cesura strutturale agirono con effetti più diluiti nel tempo, il che diede modo alle amministrazioni di sinistra di imprimere un segno di maggiore continuità alle politiche urbane. Altri furono gli eventi spartiacque in questi contesti (il terremoto a Napoli, la morte del sindaco Petroselli a Roma), nei quali pesarono di più i fattori di instabilità interna.

Situata a cavallo di due decenni ai quali la storiografia nazionale e internazionale attribuisce un forte valore periodizzante, quella stagione vide confrontarsi a sinistra opzioni diverse di governo dei processi urbani e può essere letta anche come l'ultima pagina di un accidentato cammino di riformismo urbano percorso dalle città italiane, iniziato più tardi rispetto ad altre città europee e suppergiù snodatosi dall'inizio del Novecento sino alle porte dell'epoca postindustriale⁸. Un cammino sviluppatosi per lunghi tratti anche in assenza di riformismo politico, ma nel corso del quale si attivarono dei meccanismi di regolazione sociale che, seppur entro la logica delle compatibilità esistenti, consentirono il miglioramento delle città e della condizione urbana⁹. La seconda metà degli anni '80, segnati da una "rivincita del mercato" priva di alternative, vide interrompersi questa parabola. Tramontavano i paradigmi tipici del moderno e, con essi, il ruolo che l'urbanistica rivestiva nella società, smarrendosi le ragioni civili e sociali che per lungo tempo ne avevano guidato l'impostazione disciplinare¹⁰. Gli interessi collettivi, fino a poco prima al centro dell'attenzione pubblica, sparirono quasi del tutto dall'a-

⁸ La costruzione di un welfare urbano nella città europea prese avvio negli ultimi decenni dell'Ottocento, cfr. B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 112. In Italia, il primo tentativo di coordinare politiche per la casa, di piano, igieniche, dei suoli ed edilizie avvenne nel periodo giolittiano, cfr. G. Ernesti, *La formazione dell'urbanistica in Italia (1900-1950): intersezioni di discipline, conflitti. Fra utopia e realtà*, in Id. (a cura di), *La costruzione dell'utopia. Architetti e urbanisti nell'Italia fascista*, Edizioni del lavoro, Roma 1988, p. 166.

⁹ F. Indovina, *La città prossima futura: un nuovo protagonismo istituzionale*, in G. Dematteis et. al., *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano 1999, pp. 79-82.

¹⁰ A. Clementi, *Alla conquista della modernità. L'urbanistica nella storia d'Italia dal secondo dopoguerra a oggi*, Carocci, Roma 2020.

genda delle politiche locali, al loro posto figuravano ora le politiche di promozione dello sviluppo. Un riorientamento, fulcro del quale furono la cultura manageriale della *governance* urbana e il paradigma della competizione tra le città, che portò queste ultime a essere paragonate a delle «macchine per lo sviluppo», secondo un modello teorizzato e molto presente negli Stati Uniti, ma presto diffusosi, con alcuni adattamenti, anche in Europa¹¹.

I programmi di risanamento e riequilibrio territoriale

L'affermazione dei comunisti alle elezioni amministrative svoltesi in Italia a metà degli anni '70 aveva delle radici ben piantate nelle città. Capacità di buon governo il PCI le aveva dimostrate nell'amministrazione dei comuni emiliani, in particolare a Bologna, dove la svolta riformista avviata all'inizio degli anni '60 in campo urbanistico proseguì, rinnovandosi, nel decennio successivo, proponendosi come «modello» riconosciuto e apprezzato anche all'estero¹². Fuori dalle sue roccaforti tradizionali, la crescita dei consensi al PCI aveva beneficiato del ruolo che il partito aveva acquisito in tanti anni di opposizione nelle battaglie democratiche per un uso diverso del territorio, traendo linfa dall'insoddisfazione per il modo in cui erano stati affrontati i problemi generati dal tumultuoso sviluppo delle città negli anni del miracolo economico. Amministratori, tecnici e intellettuali comunisti, sulla scorta del modello bolognese, si facevano promotori di un'idea di città ordinata ed equilibrata, da perseguire, nel quadro di una visione programmata dello sviluppo regionale e nazionale, mediante l'adozione di politiche locali mirate a contenere le previsioni della crescita urbana, rompere il monocentrismo che caratterizzava il rapporto tra città capoluoghi e territori regionali, contrastare i meccanismi di sfruttamento speculativo dei suoli e la proliferazione abusiva, migliorare la condizione abitativa delle periferie, tutelare l'integrità socio-ambientale dei centri storici¹³.

¹¹ L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 197-202; P. Le Galès, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna 2006.

¹² H. Bodenschatz, *Bologna and the (Re-)Discovery of Urban Values*, in M. Baumeister, B. Bonomo, D. Schott (eds.), *Cities Contested. Urban Politics, Heritage, and Social Movements in Italy and West Germany in the 1970s*, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2017, pp. 211-28.

¹³ Emblematici in tal senso gli articoli dell'architetto bolognese Giancarlo Mattioli, *La città possibile*, in "l'Unità", 19 giugno 1972.

La tematica del riequilibrio del territorio era stata affrontata, con scarse ricadute pratiche, dal *Progetto 80* e dalle sue *Proiezioni territoriali*, il documento più ambizioso del riformismo del centro-sinistra, elaborato a cavallo degli anni '60 e '70 da un gruppo di esperti per conto del ministero del Bilancio e della Programmazione economica. Con esso si fissavano obiettivi di razionalizzazione dell'assetto territoriale del Paese, da raggiungere attraverso la formazione di grandi aree metropolitane, organizzate in sistemi policentrici e connesse da grandi infrastrutture, nelle quali il «potenziale economico» e le attrezzature civili sarebbero stati diffusi in maniera tale da «assicurare a tutti i cittadini un eguale e rapido accesso al godimento delle risorse della “civiltà urbana”»¹⁴. Il PCI lo aveva disapprovato, in quanto espressione di un dirigismo accentratore e tecnocratico¹⁵. Ma presto quegli stessi principi sarebbero stati ripresi dai comunisti, i quali nelle realtà locali diventarono i principali assertori della necessità di una politica di riequilibrio territoriale per venire a capo della situazione di crisi in cui sembravano essere precipitate le città italiane. Certo, diverse erano le lenti interpretative con cui si osservavano i fenomeni di divario sociale che si esprimevano a livello territoriale. La crisi urbana era vista come sistemica, cioè attribuita alle contraddizioni economiche e sociali generate dal capitalismo e all'incapacità di risolverle da parte delle istituzioni preposte¹⁶, secondo una tesi che trovava supporto nelle elaborazioni concettuali degli urbanisti politicamente impegnati¹⁷. Una crisi che nei primi anni '70 era di sovente rappresentata nei termini della problematica della «congestione» delle città (crescita disordinata, traffico, pendolarismo, caro-alloggi, carenza di servizi e verde), in diretto collegamento alla precedente fase di rapida crescita economica caratterizzata, com'è noto, da una geografia dello sviluppo polarizzata attorno alle grandi aree urbane del centro-nord del Paese e dai connessi squilibri socio-economici e territoriali¹⁸.

¹⁴ Tratto dal documento ministeriale *Le proiezioni territoriali del Progetto 80*, citato in C. Renzoni, *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea, Firenze 2012, p. 90.

¹⁵ U. Vetere, *Progetto '80: lo stato come agenzia*, in "l'Unità", 19 giugno 1969.

¹⁶ R. Zangheri, *Le città sono governabili?*, in "Rinascita", n. 5, 31 gennaio 1975.

¹⁷ C. Cardia et al., *La città e la crisi del capitalismo*, Laterza, Roma-Bari 1978; P. Ceccarelli (a cura di), *La crisi del governo urbano. Istituzioni, strutture economiche e processi politici nelle città del capitalismo maturo*, Marsilio, Venezia 1978.

¹⁸ G. Dematteis, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, tomo I, *Politica, economia, società*, Einaudi, Torino 1995, p. 683.

Ma per venire a capo dei meccanismi sperequativi connaturati all'uso capitalistico cui la città era sottoposta, i comunisti non puntavano al rovesciamento del sistema, bensì all'intrapresa di un'avveduta politica riformatrice¹⁹, sfruttando al meglio le possibilità di controllo pubblico conferite agli enti locali dal nuovo quadro legislativo in materia di programmazione edilizia configurato dai provvedimenti degli anni '70²⁰. Nel PCI, infatti, profilo identitario legato alla tradizione della rivoluzione d'ottobre e autoproclamata "diversità" dalle esperienze del socialismo europeo coesistevano con una prassi reale orientata al gradualismo e al pragmatismo che non può essere trascurata nel definire i tratti complessi della sua cultura politica e che trovava negli enti locali un congeniale terreno di sperimentazione, facendone dei centri di educazione alle pratiche riformiste e alla cultura di governo per componenti significative del ceto politico comunista, oltretutto dei poli strategici di attivazione del consenso²¹. Correggere i guasti prodotti dalla crescita distorta degli anni del boom e rendere più accettabile l'abitabilità delle città venivano avvertiti come esigenze irrinunciabili dai comunisti saliti alla ribalta del potere locale, una forma di risarcimento nei confronti di quegli strati sociali che del mancato governo delle trasformazioni del "miracolo" avevano pagato il prezzo più alto. Le parole che ricorrevano con più frequenza nel lessico politico degli amministratori di sinistra nei primi anni del loro insediamento – contenimento, decentramento, risanamento, recupero – convergevano tutte nel definire il medesimo orizzonte di città riequilibrata e nell'attestare l'urgenza di ripristinare in essa valori sociali e ambientali, in una prospettiva politica di forte intenzionalità pubblica nei processi di governo del territorio.

Le politiche pubbliche avviate dalle amministrazioni di sinistra nel primo quinquennio riflettevano a pieno la centralità di queste parole chiave e il loro carattere polisemico. Riequilibrio e decentramento costituivano i principi cardine dei nuovi disegni di piano regolatore elaborati a Torino e a Milano. Nel primo caso, il progetto preliminare di nuovo PRG

¹⁹ La concezione riformista in ambito urbanistico è stata teorizzata e praticata in Italia da Giuseppe Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, a cura di F. Oliva, Etaslibri, Milano 1991.

²⁰ Leggi 865/71, 10/77, 457/78, 392/78.

²¹ L. Baldissara, *Il "Comune democratico". Pratiche istituzionali e culture di governo nell'esperienza municipale del secondo dopoguerra*, in M. Ridolfi (a cura di), *Il Comune democratico. Autogoverno, territorio e politica a Pesaro negli anni di Marcello Stefanini (1975-1978)*, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 33-46; Id., *I comunisti al governo. La "modernità" possibile nel municipalismo*, in S. Pons (a cura di), *Il comunismo italiano nella storia del Novecento*, Viella, Roma 2021, pp. 405-25.

predisposto dall'assessorato all'urbanistica retto da Raffaele Radicioni era incardinato sull'adozione di una scala comprensoriale e regionale funzionale alla correzione del ruolo polarizzante di Torino che proiettava la città in una dimensione metropolitana, attraverso la creazione di un sistema urbano integrato tra capoluogo e comuni dell'hinterland. I suoi presupposti risiedevano nella volontà di rompere con il modello di città «al servizio della produzione», nel favorire la formazione di uguali condizioni di vita e accessibilità urbana (era in progetto un sistema di metropolitana leggera da connettere al passante ferroviario previsto dal piano regionale dei trasporti del 1979), nel controllo e nella diversa distribuzione dell'incremento dei valori fondiari²². La conferma del ruolo produttivo della città veniva armonizzata con opportune scelte di rilocalizzazione aziendale, anche nei comuni della cintura, concertate con i privati nell'ambito del Piano poliennale di attuazione (indicativo in questo senso l'accordo con la FIAT del 1978) e, in alternativa alla congestione del centro storico, con l'espansione decentrata delle strutture terziarie superiori, in particolare a ovest, nell'area dell'ex campo volo di Collegno, nuovo polo di sviluppo direzionale che avrebbe dovuto ospitare il centro direzionale FIAT, la città giudiziaria, le sedi universitarie. Ciò sarebbe valso a diffondere qualità urbana in periferia e mitigare l'affluenza di rendita differenziale al centro. La proposta, se da un lato delineava condizioni di flessibilità mediante le procedure concertative previste dalle norme tecniche di attuazione, dall'altro metteva in risalto il ruolo dirigistico che l'amministrazione intendeva assumere in ambito urbanistico, decisa a non sottomettersi né ai diktat della FIAT, né ai condizionamenti della rendita urbana²³.

A Milano, la variante generale al PRG adottata nel giugno 1976 dalla giunta PCI-PSI-DP presieduta dal sindaco socialista Carlo Tognoli definiva un indirizzo dai contenuti pubblicitici e antispesulativi che raccoglieva le istanze avanzate dai comitati di quartiere e dai consigli di zona a partire dal 1969-70: contenimento dell'edilizia privata nelle zone di espansione, recupero del patrimonio edilizio degradato, conferma di tutte le destinazioni industriali, drastica limitazione dello sviluppo terziario e direzionale nelle zone centrali (dove le aree libere venivano vincolate per elevare gli standard urbanistici) e, coerentemente alle ipotesi di pianificazione intercomunale/comprensoriale sin lì formulate, decentramento degli insediamenti terziari

²² Cfr. R. Radicioni, *La città promessa. Riflessioni sulla politica urbanistica (1975-1985)*, in "Sisifo", 1986, 9, pp. 6-9.

²³ F. Governa, *La città dopo Ford? Torino, fra ipotesi di riequilibrio e nuove centralità*, in *Giunte rosse*, cit., pp. 328-32.

nei comuni della cintura²⁴. Come nell'ex capitale sabauda, dove l'idea di metropolitana leggera nasceva dal rifiuto dei comunisti di impegnarsi nella costruzione di una linea sotterranea giudicata inutilmente onerosa²⁵, anche la giunta milanese si dichiarava contraria alla realizzazione della linea tre, ma recuperava, inserendolo nella variante al PRG, un progetto della pianificazione sovracomunale degli anni '60, il passante ferroviario, che avrebbe integrato rete ferroviaria regionale e trasporto sotterraneo urbano in un attraversamento rapido in galleria concepito a scala metropolitana con l'obiettivo di collegare in modo veloce i poli esterni alla città.

A Roma, l'amministrazione PCI-PSI-PSDI guidata da Giulio Carlo Argan non volle impegnarsi nella stesura di un nuovo PRG, ma creò due nuovi assessorati speciali, al centro storico e alle borgate, ossia i settori della città che, pur «collocati agli estremi opposti sulla scala dei valori urbani»²⁶, risultavano accomunati dall'essere preda, seppur in forma diversa, di dirimenti processi di sviluppo «spontaneo» (ristrutturazioni selvagge, degrado edilizio ed espulsione di abitanti nel tessuto storico; produzione abusiva di alloggi, sempre più articolata tipologicamente e socialmente, nelle borgate) e per questo inscindibilmente connessi dall'idea-forza del programma della giunta socialcomunista: riunificare la città e restituire qualità per mezzo di una vasta azione pubblica di risanamento urbano. Ciò sarebbe avvenuto nell'area centrale, attraverso progetti pilota di recupero dell'edilizia fatiscente, destinata agli abitanti originari²⁷. E in periferia, con l'elaborazione di una complessa strategia finalizzata all'integrazione delle borgate abusive nella città, così articolata: dotazione di infrastrutture primarie (piano ACEA), regolamentazione urbanistica (variante del 1978) e giuridica (concessioni edilizie in sanatoria, consentite da un'apposita legge regionale) e poi la parte più complicata, riordino della trama edilizia e urbana (piani di recupero) e arresto della crescita abusiva. Una politica che scommetteva sulla cosciente adesione del popolo degli abusivi ai piani della giunta, ma di difficile attuazione sui versanti della riqualificazione e della fine dell'abusivismo²⁸.

²⁴ F. Oliva, *Il Pci dalla contestazione del regime immobiliare al pragmatismo*, in P. Gabellini, C. Morandi (a cura di), *Progetto urbanistico e sinistra a Milano negli anni '70*, Franco Angeli, Milano 1985, p. 88.

²⁵ Cfr. Rabagliano, *Dalla teoria alla pratica*, cit., p. 246.

²⁶ Mauro Piccoli, *Centro storico e borgate un solo problema*, in *Il caso Roma. Libro inchiesta su cinque anni di vita della città*, Società italiana per lo studio dei problemi regionali, pubblicato per conto del Comune di Roma, Roma 1981, p. 133.

²⁷ Comune di Roma – Assessorato per gli interventi nel centro storico, *Roma: il recupero del centro storico 1976-81*, Roma 1981.

²⁸ La responsabilizzazione del popolo degli abusivi era tema ricorrente negli interventi

Risanamento significava anche ricucire il tessuto connettivo sociale delle città, sfaldatosi secondo il sindaco di Torino Diego Novelli a causa dell'«abnorme sviluppo» conosciuto nell'ultimo ventennio, da cui scaturiva la scelta di potenziare il welfare locale²⁹. Ma alludeva anche al riassetto dei bilanci comunali, come pure alla moralizzazione della vita pubblica: a Napoli, il sindaco comunista Maurizio Valenzi sancì una rottura con i metodi clientelari e assistenzialistici delle precedenti gestioni e ingaggiò una lotta frontale contro il dilagante abusivismo edilizio, con centinaia di demolizioni di costruzioni irregolari e la confisca di migliaia di alloggi³⁰. La giunta di sinistra napoletana governò in una situazione politicamente difficile (priva di una maggioranza in consiglio comunale e con la DC che continuava a detenere le principali leve del potere economico cittadino)³¹, e in un contesto sociale carico di turbolenze. Il PCI locale, d'altra parte, premiato dal voto del '75 oltre le sue aspettative, non aveva alle spalle un programma di «ampio respiro»³². Da qui le iniziali indecisioni in materia urbanistica, la scelta di operare all'interno del PRG del '72 e quella di non lasciar cadere i progetti relativi alle grandi opere predisposti dall'ultimo centro-sinistra, in passato avversati dal PCI. I dirigenti periferici dettero prova di duttilità: messe da parte le pregiudiziali ideologiche in nome delle necessità locali, agirono con determinazione per evitare condizioni svantaggiose per il contraente pubblico. Esempio la vicenda del centro direzionale previsto a Poggioreale: la giunta riuscì a rinegoziare a proprio vantaggio pesi edilizi e ripartizione degli oneri infrastrutturali, rispetto alla convenzione siglata nell'agosto 1975, ultimo atto del vecchio esecutivo³³. Altri interventi, come l'ampliamento dello stabilimento siderurgico di Bagnoli, miravano alla salvaguardia sociale e produttiva. Venne ripreso anche il progetto della metropolitana collinare, il cui tracciato avrebbe collegato centro, Vomero e periferia settentrionale, dove sorgevano i complessi di edilizia popolare, avviandone i lavori nel dicembre

dell'assessora Franca Prisco, Archivio storico capitolino (d'ora in poi ASC), consiglio comunale (d'ora in poi cc), verbale 65, 29-30 luglio 1977, p. 8322.

²⁹ *La città è gente*, in "Rinascita", n. 16, 21 aprile 1978. Sul welfare torinese, cfr. S. Scamuzzi, *La giunta rossa di Torino*, in *Giunte rosse*, cit., pp. 221-5.

³⁰ A. Wanderlingh, *Maurizio Valenzi. Un romanzo civile*, Fondazione Valenzi Onlus, epub, 15-28/15-42 [1988].

³¹ M. Valenzi, *Sindaco a Napoli*, intervista di Massimo Ghiara, Fondazione Valenzi Onlus, epub, 13.24 [1978].

³² Limite riconosciuto a posteriori dal sindaco Valenzi, cfr. A. Wanderlingh, *Maurizio Valenzi. Un romanzo civile*, Fondazione Valenzi Onlus, epub, 17.26.

³³ A. Geremicca, *Storia del centro direzionale*, in *Quale Napoli? L'area del centro direzionale tra speculazione e produttività*, Sintesi, Napoli 1979, p. 24.

1976. L'integrazione dei territori perimetrali alla città rispondeva all'individuazione di una scala metropolitana entro cui prospettare ipotesi di riassetto urbanistico e riqualificazione dei tessuti edilizi più degradati. A tale scopo fu elaborato il Piano delle periferie, approvato nell'aprile 1980, strumento innovativo, unico in Italia, che si proponeva di coniugare politica del recupero in periferia, con il risanamento conservativo degli antichi casali (i nuclei storici degli ex comuni autonomi accorpati negli anni venti) e realizzazione di nuova edilizia 167 nelle adiacenze, in cui sistemare gli abitanti eccedenti, con attrezzature e servizi concepiti alla scala urbana per favorire il riequilibrio dei rapporti tra centro e periferia.

Il recupero dell'esistente venne assunto come prioritario anche nella politica milanese per la residenza. La variante del '76 inseriva le parti più degradate dei vecchi quartieri popolari in piani di zona 167, con l'obiettivo di trasformarle in edilizia sovvenzionata per gli abitanti in sito³⁴. A Roma, invece, dove la questione della casa manteneva intatta la sua centralità, si diede ampio sviluppo alla nuova edilizia in aree 167. Il Piano di edilizia economica e popolare della capitale, approvato nel lontano '64, decollò proprio negli anni delle giunte rosse, che riuscirono a far valere, grazie ai patti stabiliti con i costruttori romani e le cooperative edilizie (Protocolli del 1978 e 1979), prerogative di controllo pubblico sull'espansione dell'edificato e a svolgere un'azione calmieratrice sul mercato dell'abitazione³⁵. Il risanamento passava anche per l'eliminazione delle baracche, presenza atavica nella storia novecentesca di Roma, attraverso operazioni programmate di demolizione e ricollocamento degli abitanti. Nel febbraio 1980, dopo 16 anni di cantieri, fu inaugurata la linea A della metropolitana e il PCI romano, nonostante la tradizionale linea di ostilità del partito verso le grandi opere, non nascose la soddisfazione di potersene intestare i meriti³⁶.

³⁴ Cfr. Valeria Erba, *La programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia popolare in rapporto allo sviluppo urbanistico di Milano*, in Maurizio Boriani et. al. (a cura di), *La costruzione della Milano moderna*, Clup, Milano 1982, pp. 313-17.

³⁵ Un netto incremento delle capacità di programmazione e attuazione degli interventi edilizi nelle aree 167 era ravvisabile a Roma già nel 1979, cfr. i dati diffusi dall'assessorato all'edilizia pubblica e privata, ASC, cc, verbale 31, 4 aprile 1979, p. 3997. Sull'attuazione del Peep romano, cfr. Camera di commercio industria artigianato e agricoltura di Roma, *Abitare la periferia. L'esperienza della 167 a Roma*, Roma 2007.

³⁶ L'assessore al traffico, il socialista De Felice, affermava che la metro fosse una «grande realizzazione socialista», tuttavia riconosceva con amarezza la maggiore abilità del PCI rispetto al suo partito nel gestire il piano della rappresentazione simbolica dei progetti avviati o portati a compimento, cfr. T. De Felice, *Le mobilità urbane*, in Antonio Manca (a cura di), *Governare dalla parte dei socialisti*, Edimez, Roma 1981, pp. 55-62.

Il tornante degli anni '80

Tra la fine dei '70 e l'inizio del nuovo decennio iniziarono a palesarsi le trasformazioni in corso. In connessione ai processi di ristrutturazione capitalistica che avvenivano su scala mondiale, le grandi città smettevano di crescere, dal punto di vista demografico e in alcuni casi economico, il loro successo non derivava più dai livelli di agglomerazione urbano-industriale e dallo sviluppo della manifattura, poiché sempre più dipendente dal grado di innovazione dei servizi specializzati, dalla capacità di attrarre investimenti e funzioni ad alto valore aggiunto, dal loro inserimento nelle reti internazionali³⁷. I fenomeni di «controurbanizzazione» che investivano anche il nostro Paese, cioè di arresto della crescita nei grandi centri per effetto del calo di occupazione industriale e, parallelamente, di redistribuzione di popolazione, attività e posti di lavoro nelle aree periferiche non metropolitane (in particolare nelle regioni della Terza Italia)³⁸, ribaltavano le immagini con cui veniva rappresentata la crisi urbana, fino a poco prima assunta come crisi da congestione e ora, improvvisamente, avvertita come perdita di centralità delle città, «svuotate» di lavoratori e impianti. Alla percezione di declino urbano si reagì con disegni di «ricentralizzazione» selettiva, pertinenti cioè all'allocazione di funzioni urbane pregiate, quali interventi in grado di rigenerare valori al centro e rilanciare il ruolo propulsivo delle metropoli, assurte ad attori economici alla ricerca di vantaggi comparati in grado di aumentarne la competitività nel nuovo scenario concorrenziale globale³⁹. Compito delle amministrazioni locali diventava allora sostenere le esigenze prestazionali e di modernizzazione delle metropoli attivando nuove forme di *governance* urbana in sinergia con attori privati e associazioni di interessi, che acquisivano in tal modo un ruolo preminente nella determinazione delle scelte pubbliche⁴⁰.

I riflessi di questo rivolgimento geo-demografico, socio-economico e culturale sulle politiche locali si manifestarono in Italia nel corso degli anni

³⁷ L. Mazza, *Introduzione*, in Id. (a cura di) *Le città del mondo e il futuro delle metropoli. Partecipazioni internazionali*, XVII Triennale, Electa, Milano 1988, p. 13.

³⁸ A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna 1977; C. Cencini, G. Dematteis, B. Menegatti (a cura di), *L'Italia emergente. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*, Franco Angeli, Milano 1983.

³⁹ L. Mazza, *Nuova centralità e nuove ideologie urbane*, in G. Garofoli, I. Magnani (a cura di), *Verso una nuova centralità delle aree urbane mature nello sviluppo dell'occupazione*, Franco Angeli, Milano 1987, pp. 17-36.

⁴⁰ M. Bolocan Goldstein, *Città e territori tra gli anni settanta e ottanta: geografie dello sviluppo e forme di regolazione*, in *Giunte rosse*, cit., p. 267.

'80, ma con intensità e velocità variabili nei casi analizzati. A Torino e a Milano, infatti, i processi di deindustrializzazione, terziarizzazione e attinenti al rapido avvicinarsi dei cicli urbani rovesciarono da subito le prospettive del riequilibrio e del decentramento sin lì tracciate, relegandole a obiettivi di retroguardia. In particolare a Milano, all'ampliarsi della «dimensione contrattualista» delle politiche urbane delle giunte di sinistra⁴¹ corrispose sin dall'inizio del decennio un mutamento dei temi, degli obiettivi e dei «referenti privilegiati dell'azione amministrativa» (alla mobilitazione dei soggetti sociali subentrò la pressione dei gruppi economico-finanziari)⁴². L'approccio negoziale avrebbe insidiato, sino a sostituirlo, il modello «razional-comprendivo» della pianificazione, sempre più sfiduciato, frantumando il processo decisionale in una miriade di trattative su singoli progetti e aprendolo agli operatori privati, secondo una strategia derivata dai modelli di analisi elaborati nell'ambito delle scienze sociali angloamericane⁴³. Teoricamente con l'idea che per garantire l'interesse generale fosse indispensabile confrontarsi con il mercato, una volta indebolitosi il potere contrattuale dei comuni dopo l'abrogazione della disciplina sugli espropri (sentenza 5/1980); ma in pratica, avallando la logica privatistica di uso del suolo, si profilava il tendenziale abbandono delle finalità redistributive dell'urbanistica riformista e il venir meno di una forte intenzionalità pubblica nei processi di trasformazione delle città.

Nel capoluogo piemontese, il cambiamento, benché dispiegatosi in forma «ritardata e lenta», ovattando la percezione del declino industriale⁴⁴, ebbe al contempo un forte impatto sulle politiche comunali. La chiusura di alcuni stabilimenti FIAT ubicati in posizioni centrali e semicentrali, in particolare quella del Lingotto nel 1982, portò alla ribalta del dibattito pubblico la questione del riutilizzo delle aree industriali dismesse. La riconversione terziaria del Lingotto, abilmente prefigurata dalla FIAT con un'efficace attività promozionale, veniva presentata dai

⁴¹ B. Secchi, *Introduzione: la politica urbanistica delle amministrazioni di sinistra*, in Id. (a cura di), *Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia*, Franco Angeli, Milano 1984, pp. 18-21.

⁴² P. Fareri, *Milano*, in *Credito Fondiario*, Cresme, *L'Italia da recuperare. Indagine sui processi di recupero riqualificazione e trasformazione in sedici città italiane*, vol. II, Roma 1988, pp. 72-3.

⁴³ A teorizzare i vantaggi di una strategia «incrementale» del processo decisionale, formata da una sequenza di scelte di portata anche modesta e di piccoli aggiustamenti, anziché tentare di risolvere tutti i problemi in una volta sola con un piano «perfetto», fu Charles E. Lindblom, *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*, Free Press, New York 1965.

⁴⁴ S. Musso, *Torino: l'evoluzione di una città fordista*, in *Giunte rosse*, cit., p. 114.

più come occasione irrinunciabile per ripensare il futuro della città, un'operazione d'immagine, caricata di significati simbolici e sostenuta dalla stampa locale, che non mancò di irretire anche parte del PCI⁴⁵. Monopolizzando l'attenzione pubblica, l'*affaire* Lingotto svuotava di contenuto i programmi urbanistici della giunta: da un lato perché imponeva un «ritorno al centro» in contrasto con gli indirizzi del progetto preliminare di nuovo PRG, dall'altro perché postulava un'idea di governo delle trasformazioni urbane basata sulla progettazione per parti, anziché sulla definizione di un quadro di riferimento unitario che affrontasse complessivamente i problemi della città. La giunta comunale, dal 1983 un monocoloro comunista con appoggio esterno di PSI e PSDI, dopo che uno scandalo di tangenti aveva travolto la coalizione di sinistra, si trovò impantanata nell'immobilismo: incapace di contrastare, dopo la sconfitta operaia dell'80, l'egemonia della FIAT anche sul piano culturale e soprattutto divisa al proprio interno tra le ragioni dei pianificatori che facevano capo all'assessorato di Radicioni e la scelta, mai esplicitata ma operante di fatto, di «usare l'urbanistica come oggetto di scambio politico»⁴⁶. Le contraddizioni non tardarono a esplodere: i piani predisposti si arenarono (nuovo PRG, piano collinare, piano dei trasporti, progetto di metropolitana leggera)⁴⁷, lo sviluppo a ovest venne sconfessato nel 1984, con la decisione di realizzare gli uffici giudiziari nel centrale corso Vittorio. La giunta tentò una mediazione per adeguare la proposta di piano alla logica dei progetti puntuali, ma non bastò a evitarne la caduta all'inizio del 1985, attaccata per la sua politica ritenuta di conservazione sia dal PSI, sia da esponenti dimissionari del PCI.

Se a Torino il processo negoziale in campo urbanistico fallì, complice l'incertezza con cui si tenne in vita anche la procedura di approvazione del piano pur in assenza della determinazione politica necessaria a chiuderla, a Milano la via dell'urbanistica contrattata fu intrapresa con più decisione e meno resistenze interne. Nella metropoli meneghina, il mutamento strutturale, reso tangibile dai vuoti industriali e dalla crescita degli addetti nel settore terziario, venne avvertito con maggior consapevolezza dalla classe dirigente locale. La variante da poco approvata (1980), legata

⁴⁵ L. Bobbio, *Archeologia industriale e terziario avanzato a Torino: il riutilizzo del Lingotto*, in B. Dente et al., *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Il Mulino, Bologna 1990, pp. 101-61.

⁴⁶ L. Mazza, *Politica amministrativa e pianificazione*, in "Spazio e società", XI, 1988, 42, p. 77. Mazza fu tra i consulenti esterni di cui si avvalsero gli uffici tecnici comunali torinesi per la stesura del preliminare del nuovo PRG.

⁴⁷ Rabaglino, *Dalla teoria alla pratica*, cit., pp. 215-71.

a una fase di conflittualità urbana in declino, apparve incapace di misurarsi con l'evoluzione della struttura socio-economica della città. Uscito rafforzato dalle elezioni dell'80, il PSI delineò con il sindaco Tognoli una prospettiva di rilancio economico fondata sull'innovazione, il rafforzamento del ruolo terziario-direzionale del capoluogo, l'impostazione di nuovi rapporti tra ente locale e operatori privati⁴⁸. Al di là di qualche imbarazzo, anche il PCI sostenne la svolta⁴⁹. Ne furono convinti assertori gli stessi amministratori comunisti, come l'assessore all'urbanistica Maurizio Mottini, fautore di una linea di superamento della concezione vincolistica del piano⁵⁰. Lo strumento innovativo che si incaricò di sostituirlo, il *Documento direttore del progetto passante* (1984), definiva un orientamento urbanistico per progetti con un approccio non prescrittivo, ma strategico. Puntava sulla realizzazione del passante ferroviario (già decisa da una variante del '79 che ripristinava l'attuazione della linea tre) ridefinendone gli obiettivi: da soluzione ai problemi del decentramento e del riequilibrio dell'area metropolitana, a infrastruttura volta a migliorare l'accessibilità di una serie di aree, centrali o coincidenti con impianti industriali dismessi, individuate quali ambiti privilegiati di trasformazione urbana (comprese in *progetti d'area*) e destinate a diventare i nuovi poli dello sviluppo terziario-direzionale⁵¹.

Sulle colonne della rivista "Il moderno", rappresentativa dell'evoluzione socialdemocratica che permeava l'ala "migliorista" del partito, Mottini avrebbe specificato trattarsi di una concezione «promozionale» dell'urbanistica: le ipotesi di lavoro andavano «verificate in rapporto al mercato», per poi diventare atti amministrativi solo dopo averne definito le condizioni di fattibilità con gli operatori interessati. Aggiungeva tuttavia che a fare la differenza in termini di innovazione sarebbe stata la «qualità delle funzioni da insediare», che dovevano essere ad alto valore aggiunto e non riducibili a operazioni immobiliari⁵². L'approccio negoziale e strategico, tuttavia, avrebbe dimostrato anch'esso dei limiti, a cominciare dalla sua presunta efficacia attuativa. Il documento direttore si sarebbe tradotto nella seconda metà degli '80 in una serie di varianti al piano del '76 negoziate con le parti interessate, profondamente rivisitate nel corso degli anni successivi con

⁴⁸ Tognoli: «Faremo il tunnel Garibaldi-Vittoria», in "Corriere della sera", 9 settembre 1980.

⁴⁹ Oliva, *Il Pci dalla contestazione del regime immobiliare al pragmatismo*, cit.

⁵⁰ M. Mottini, *Urbanista, cambia piano*, in "l'Unità", 18 agosto 1982.

⁵¹ P. Fareri, *La progettazione del governo di Milano: nuovi attori per la metropoli matura*, in *Metropoli per progetti*, cit., pp. 163-220.

⁵² *Come abbiamo lavorato per la Milano che cambia*, intervista a Mottini di R.M., in "Il moderno", I, 1985, n. 6, p. 27.

ulteriori progetti *ad hoc* che avrebbero scontato una stentata e travagliata attuazione, tra passaggi di mano, inchieste giudiziarie e fallimenti societari⁵³. L'auspicato ammodernamento, veicolato da immagini in grado di fare larga presa sull'opinione pubblica (come quella dei poli tecnologici e scientifici) non ha prodotto granché in termini di strutture e funzioni urbane realmente innovative (centri di ricerca, alta tecnologia, cultura), lasciando sul terreno perlopiù quelle «banali» (residenze di lusso, uffici, *shopping mall*)⁵⁴. Analogo capovolgimento conobbe la politica abitativa: la giunta di sinistra, frustrata dagli scarsi risultati ottenuti dalla politica del recupero⁵⁵, varò un programma di nuove edificazioni (Progetto casa, 1982) concertato con i proprietari delle aree (protagonista indiscusso del quale fu Salvatore Ligresti) che incrementava significativamente lo sviluppo residenziale e che venne portato a termine negli anni seguenti, contrariamente alle previste opere di compensazione⁵⁶. Che l'uso «massiccio» della concertazione con i privati propugnato da Mottini abbia generato ritorni vantaggiosi per la collettività appare dunque opinabile⁵⁷, mentre è indubbio che in quella fase contribuì all'ascesa di nuovi e intraprendenti attori immobiliari.

A Roma e a Napoli, le giunte di sinistra furono meno condizionate dalle conseguenze economiche e territoriali prodotte dalla cesura degli anni '80. Le scelte intraprese nel primo quinquennio non subirono stravolgimenti e furono portate avanti con una certa coerenza in quello successivo. La capitale, priva di grandi concentrazioni industriali, non subì le lacerazioni prodotte dalle ristrutturazioni e, anzi, i dati rilevati a metà del nuovo decennio, sebbene un po' forzatamente, ribaltavano l'immagine di città burocratica e parassitaria in quella di terzo polo in-

⁵³ Emblematici i casi di Porta Vittoria, con l'immobiliarista Danilo Coppola condannato per bancarotta fraudolenta, e Santa Giulia (aree ex Montedison e Redaelli), che ha visto travolto dai debiti l'immobiliarista Luigi Zunino, cfr. L. Mocarelli, *Il riuso delle aree industriali dismesse: scelte politiche, interessi immobiliari e cancellazione della memoria industriale*, in "Archivio storico lombardo", CXLVI, 2020, pp. 67-85.

⁵⁴ Cfr. M.C. Gibelli, *Milano: da metropoli fordista a mecca del real estate*, in "Meridiana", 2016, 85, pp. 61-80.

⁵⁵ Un duro colpo alle prerogative di gestione pubblica del recupero mediante l'utilizzo della legge 167 sull'edificato lo diede la sentenza del Consiglio di Stato del '78 che accolse i ricorsi dei proprietari soggetti a esproprio.

⁵⁶ Erano previsti due grandi parchi pubblici a sud, non realizzati, cfr. L. Mocarelli, *Milano una città che cambia. Trasformazioni strutturali e mercato immobiliare (1975-1985)*, in *Giunte rosse*, cit., p. 87.

⁵⁷ Un'analisi dettagliata su oneri e opere compensative negoziati nei grandi progetti di trasformazione milanesi in L. Gaeta, *Urbanistica contrattuale. Prassi e legittimità nelle scelte di piano*, in M. Bolocan Goldstein, B. Bonfantini (a cura di), *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Franco Angeli, Milano 2007, pp. 113-28.

dustriale d'Italia⁵⁸. Le élite politiche, in questo caso, non supportarono a sufficienza il dinamismo espresso dai settori più sofisticati dell'industria romana (svanì il proposito di attrezzare nuove aree industriali), attardate com'erano nel sodalizio stretto con l'imprenditoria delle costruzioni⁵⁹. La crisi economica globale, invece, si ripercosse pesantemente sulla città partenopea, ridimensionando l'attività del polo siderurgico di Bagnoli. Ma l'impegno profuso dal PCI in difesa dei posti di lavoro non contribuì a consolidare la percezione di un partito abbarbicato su logiche stantie: l'immagine di Valenzi con la fascia tricolore, alla testa del corteo operaio del 1982 contro la chiusura dell'Italsider viene ricordata come una delle più potenti della storia comunale della città⁶⁰.

A Roma proseguirono, fino a essere completati, i principali programmi urbanistici legati al progetto di risanamento avviato dalla giunta Argan, cui successe Luigi Petroselli nel settembre '79: piano Acea nelle borgate (concluso nel 1985), eliminazione delle baracche (ne furono distrutte oltre 4.000), piano di edilizia economica e popolare, la cui disponibilità di aree al 1983 era prossima all'esaurimento. Dagli ultimi mesi del 1980, l'attenzione della stampa e dell'opinione pubblica fu catalizzata dai primi passi del progetto Fori⁶¹. L'idea del grande parco archeologico unitario nell'area centrale, caldeggiata dal soprintendente alle antichità La Regina quale estremo tentativo per salvare il patrimonio monumentale dai danneggiamenti provocati dal traffico, fu sposata da Petroselli che ne intuì la portata di grande operazione urbanistica dai forti risvolti simbolici in grado di promuovere una nuova immagine della città, capitale mondiale della cultura, della tutela ambientale, culla dei valori democratici e dell'avanzamento sociale. La tendenza alla ricentralizzazione supportata da progetti speciali già incontrata nei casi precedenti, dunque, si manifestò anche a Roma, ma diversamente connotata. Si trattava in questo caso di un intervento dalle valenze prettamente pubblicistiche e vincolistiche, un investimento nella cultura di per sé scevro da finalità economiche, seppure anche tali promettevano di essere le sue ricadute.

⁵⁸ Censis, *L'industria nella provincia di Roma*, Abete, Roma 1985.

⁵⁹ Non mancò in questo senso una riflessione autocritica da parte degli ex amministratori comunisti romani, cfr. P. Della Seta, *E imparammo così che la soluzione data a un problema generalmente fa nascere un altro problema*, in *Roma perché. La giunta di sinistra: analisi di un'esperienza*, Napoleone, Roma 1986, p. 40.

⁶⁰ L. Brancaccio, *Deindustrializzazione e mutamento politico. La figura di Valenzi e il destino dell'acciaieria Italsider di Bagnoli*, in *Napoli e la giunta rossa*, cit., p. 194.

⁶¹ Cfr. F. Perego, I. Insolera, *Storia moderna dei Fori di Roma*, Laterza, Roma-Bari 1999, p. 248 e sgg.

Soprattutto, il progetto di riunificazione dei Fori non contraddiceva la politica verso le periferie, in quanto recupero delle borgate e salvaguardia dell'antico costituivano due momenti complementari di una medesima azione di risanamento urbano individuata quale chiave di volta per consentire alla città di affermarsi come metropoli di respiro internazionale e fautrice di un modello alternativo di modernità, in grado di coniugare «progresso civile e sviluppo programmato»⁶². L'improvvisa morte di Petroselli nell'ottobre '81 privò la città di una guida carismatica. Calò il consenso attorno al progetto Fori, verso il quale non tutti, a sinistra, nutrivano lo stesso entusiasmo e che certo non era privo di acerrimi oppositori, molti dei quali contrari alla cancellazione dell'ex via dell'Impero, la strada celebrativa voluta da Mussolini che dal 1932 corre in mezzo all'area archeologica⁶³.

Sintomi di urbanistica contrattata si registrarono anche a Roma in relazione alle scelte riguardanti il Sistema direzionale orientale, il grande progetto su cui incardinare la riorganizzazione delle funzioni centrali e il riassetto del terziario, nonché la riqualificazione della periferia est, già previsto in forma di «asse attrezzato» dal PRG del '62, che la giunta di sinistra provò a rilanciare. Nel 1981, infatti, venne adottata una delibera quadro che introduceva lo strumento della lottizzazione convenzionata con i proprietari delle aree per l'attuazione dei comparti, smentendo le precedenti previsioni di esproprio generalizzato⁶⁴. Decisione assai controversa che puntualmente avrebbe rimesso in gioco il valore dei terreni, oggetto di lì a poco di lucrosi passaggi di mano⁶⁵. La mancata realizzazione della mega-opera, tuttavia, è più ascrivibile alla difficoltà di trovare nuovi punti di equilibrio all'interno del fronte imprenditoriale, dopo che quelli raggiunti con la mediazione dell'amministrazione di sinistra vennero meno con la sua caduta nel maggio 1985⁶⁶. Il ventilato progetto di un governo dell'area metropolitana non fece passi in avanti, nonostante l'apposita commissione consiliare speciale istituita nel 1976⁶⁷. Molto contestate, in particolare dagli

⁶² *Petroselli e Roma. Fatti idee immagini*, a cura del Gruppo del Pci in Campidoglio, Tip. Fiori, Roma 1982, p. 84.

⁶³ Cfr. V. De Lucia, E. Baffoni, *La Roma di Petroselli. Il sindaco più amato e il sogno spezzato di una città per tutti*, Castelveccchi, Roma 2011, pp. 88-93.

⁶⁴ ASC, cc, verbale 33, 6 maggio 1981, delibera n. 975.

⁶⁵ C. De Seta, *Roma giocata al monopoli*, in «Corriere della sera», 21 marzo 1988.

⁶⁶ Cfr. P. Berdini, *Il sistema direzionale orientale*, in F. Indovina (a cura di), *La città di fine millennio*, Franco Angeli, Milano 1990, pp. 319-320; P. Avarello, *L'urbanizzazione*, in L. De Rosa (a cura di), *Roma del Duemila*, Laterza, Roma-Bari 2000, pp. 193-194.

⁶⁷ ASC, cc, verbale 47, 28 ottobre 1976, delibera n. 2453.

ambientalisti, furono le scelte urbanistiche del 1983, sindaco il comunista Ugo Vetere, concernenti le localizzazioni del secondo Piano di edilizia economica e popolare e il dimensionamento del nuovo Piano poliennale di attuazione, che facevano arretrare la prospettiva di una politica territoriale a scala sovracomunale: prevedevano la costruzione di oltre mezzo milione di stanze in aree ubicate entro i confini comunali, alcune delle quali paesistiche e agricole⁶⁸. L'operatività per progetti, parzialmente già in essere, si ampliò in modo sempre più disarticolato nella seconda metà del decennio, dissolvendosi con le giunte di pentapartito qualsiasi indirizzo pubblico di coordinamento⁶⁹.

Una prova di grande capacità da parte del pubblico nel saper coordinare dal punto di vista tecnico e sulla base di un chiaro orientamento politico un programma urbanistico svolto dai privati, in una situazione per altro estremamente convulsa, fu data a Napoli all'inizio del decennio. Il terremoto che colpì l'Irpinia il 23 novembre 1980 non fece che acuire le rilevanti criticità riscontrabili nel patrimonio edilizio di una città collocata dalle statistiche governative effettuate nel luglio di quell'anno al primo posto in Italia per disagio abitativo⁷⁰. Si stimarono 35.000 edifici danneggiati e un'ondata di 150.000 sfollati si riversò sulla città. La legge per la ricostruzione (219/81), in base alla quale Valenzi fu nominato commissario straordinario di governo, dispose la realizzazione di un Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (PSER) di 20.000 alloggi da affidare alle imprese con la formula della costruzione in concessione, 13.500 nell'area del capoluogo e i restanti da distribuire nei comuni della provincia e di cui si sarebbe occupato il commissario regionale. La scelta di Valenzi e della struttura tecnica commissariale incaricata di gestire il programma (derivazione dell'Ufficio studi urbanistici del comune) fu di localizzare gli alloggi di spettanza comunale nelle stesse aree dell'adottato Piano delle periferie (gli antichi casali della corona periferica e le aree 167 non edificate di Ponticelli e Secondigliano, cui si aggiunsero due comprensori minori in zone semicentrali e centrali). L'eccezionalità del momento, dunque, non modificò la priorità attribuita al recupero e per la

⁶⁸ I. Insolera, P. Berdini, *Roma moderna Due secoli di storia urbanistica*, Einaudi, Torino 2011, epub, 32.21.

⁶⁹ Cfr. M. Morandi, *Roma tra città progettata e città esclusa*, in *La città di fine millennio*, cit., pp. 281-302.

⁷⁰ Cfr. I. Vitellio, *Il territorio dell'oblio. La ricostruzione post-terremoto nell'area metropolitana di Napoli*, in Fondazione Banco di Napoli, *Il terremoto del 23 novembre 1980. Luoghi e memorie*, a cura di G. Gribaudo, F. Mastroberti, F. Senatore, Editoriale Scientifica, Napoli 20021, p. 119.

prima volta, ha sottolineato l'urbanista Dal Piaz coinvolto all'epoca come consulente, «si rispose ad un'emergenza attuando piani ordinari preesistenti»⁷¹. L'esperienza del PSER, ambito di sperimentazione di procedure e metodologie d'analisi e d'intervento innovative, rappresentò il momento apicale delle strategie pubbliche di recupero dell'esistente in Italia⁷². La sua attuazione avvenne mediante l'esproprio generalizzato delle aree dei casali soggette a riqualificazione e nella cornice di un rapporto concessorio con i privati impostato su criteri di efficienza economica e stringenti procedure di controllo pubblico. Notevole, inoltre, fu l'impatto del PSER in termini di dotazione di servizi e attrezzature pubbliche. Abbandonata all'inizio degli anni '80 a Torino e a Milano, dove si riaffermavano gerarchie spaziali tradizionali, la prospettiva del riequilibrio territoriale si esprimeva invece a Napoli nell'utilizzo delle risorse della ricostruzione per risolvere i gravi problemi abitativi della periferia e dare esecuzione ai propositi di decongestione del centro. Il decentramento in questo caso riguardava però gli abitanti e non le funzioni urbane congestionanti: negli oltre 7.000 alloggi realizzati dal PSER in 17 comuni dell'hinterland, infatti, trovarono sistemazione soprattutto gli sfollati provenienti dai quartieri storici. Quest'operazione di dispersione metropolitana, incentrata esclusivamente sul ruolo di potenziale ricucitura e integrazione che il sistema di infrastrutturazione e servizi era chiamato a svolgere, si compì nella più assoluta trascuratezza dei problemi sociali, identitari e culturali posti dall'approdo di migliaia di sradicati in ambienti ultra periferici, scontando una progettualità non all'altezza. I "rioni 219" esterni al circondario comunale sarebbero diventati dei ghetti, la loro nascita determinò una profonda cesura che trasformò «la biografia di interi territori coinvolti nell'esperienza dell'abitare dislocato»⁷³.

Conclusioni

Le amministrazioni di sinistra salirono al governo delle grandi città con l'intenzione di utilizzare le politiche urbane come strumenti per attenuare disuguaglianze e squilibri sociali, secondo una metodologia d'intervento d'ispirazione riformista. Per i comunisti si trattava di cogliere l'occasione del governo delle metropoli per «riparare torti e ingiustizie storiche a danno

⁷¹ A. Dal Piaz, *L'urbanistica*, in G. Chianese (a cura di), *Napoli e la giunta rossa*, Mimesis, Sesto San Giovanni 2021, p. 69.

⁷² G. Ferracuti, *Origini, limiti e prospettive della "cultura del recupero"*, in *L'Italia da recuperare*, cit., vol. I, p. 132.

⁷³ Vitellio, *Il territorio dell'oblio*, cit., p. 122.

della parte più offesa ed emarginata» che in esse viveva⁷⁴. Nella fase iniziale e in modo trasversale ai diversi contesti, le politiche urbanistiche furono improntate al riequilibrio territoriale, con l'obiettivo di decongestionare le città e diffondere una nuova qualità negli ambienti urbani: recupero della vecchia edilizia e delle funzioni residenziali nei centri storici, decentramento del terziario qualificato nell'area metropolitana, risanamento urbano delle periferie, innalzamento degli standard urbanistici, estensione delle reti di welfare locale. Non dappertutto queste scelte avrebbero retto al cospetto dei grandi mutamenti che si profilavano già nel corso di quel decennio. Nelle due città settentrionali i contraccolpi della crisi industriale ebbero un impatto decisivo sugli orientamenti urbanistici intrapresi a livello municipale. A Torino, il disegno di piano regolatore che conteneva l'idea di una città diversa, dopo l'adozione non fu mai approvato, infine confutato da decisioni che andavano in senso opposto. La giunta Novelli, divisa al proprio interno, rimase intrappolata in un vicolo cieco: incapace di difendere le proprie scelte e sostanzialmente a rimorchio di quelle altrui. Se a ridosso della conclusione di quell'esperienza il suo insuccesso veniva spiegato dagli scienziati politici in relazione ai limiti della sinistra a essere «culturalmente attrezzata a trattare il cambiamento», attraverso procedure in grado di favorire l'ingresso di nuovi attori nell'arena decisionale⁷⁵, successivamente si imposero interpretazioni che rapportavano la difficoltà incontrata da Torino a instradarsi nell'era postfordista al modello specifico di città industriale che storicamente aveva incarnato, che si avvicinava a quello di una *one-company-town*⁷⁶.

Più diversificata si presentava invece la base economica di Milano e mena traumatica per la città ambrosiana si rivelò la transizione alla fase postindustriale del capitalismo. La giunta di sinistra a trazione socialista, stanti le difficoltà a perseguire la via di una gestione pubblica dell'urbanistica, abbandonò il modello autoritativo della pianificazione in favore di un approccio per progetti, sforzandosi di dare un'impronta negoziale ai processi decisionali attraverso la costruzione di un nuovo modello di *governance* urbana capace di entrare in relazione con gli interessi economici

⁷⁴ Roma comincia a sentirsi metropoli, intervista a Luigi Petroselli di A.D.R., in "l'Unità", 17 giugno 1981.

⁷⁵ S. Belligni, *Per un'analisi delle politiche pubbliche locali: temi di un dibattito in corso*, in "Sisifo", 1988, 8, p. 4.

⁷⁶ A. Bagnasco, *Vicende di correnti trovate e perdute*, in Id., G. Berta, A. Pichierrì, *Chi ha fermato Torino? Una metafora per l'Italia*, Einaudi, Torino 2020, epub 5.22-5.40; L. Gallino, «Policy making» in condizioni avverse, in A. Bagnasco (a cura di), *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Bollati Boringhieri, Torino 1990, pp. 68-91.

e, perlomeno in teoria, di dare maggiore efficacia attuativa alle trasformazioni ritenute strategiche. Il disegno di neocentralizzazione e infrastrutturazione dello sviluppo terziario suggerito dal *Documento direttore* del 1984 è stato variamente interpretato come un passo decisivo in direzione della *deregulation* urbanistica⁷⁷ oppure come uno strumento innovativo situabile ancora nell'alveo della tradizione riformista, in quanto «tentativo, solo in parte efficace, di regia pubblica di processi di trasformazione complessi in una fase di riequilibrio dei poteri dal pubblico verso il privato»⁷⁸. Di fondo, si imponeva una diversa filosofia dell'intervento pubblico e dei suoi obiettivi: «Sembra giunto il momento per una certa cultura di sinistra di farsi promotrice dello sviluppo della città svestendo i panni del vincolismo e svegliandosi dal torpore in cui l'aveva cacciata la cultura dello standard», sosteneva l'architetto Epifanio Li Calzi, futuro assessore comunista ai lavori pubblici nella giunta di sinistra milanese ricomposta alla fine del 1987⁷⁹.

Nelle grandi realtà centromeridionali il passaggio agli anni '80 non implicò considerevoli slittamenti di linea politica. A Roma venne portata a termine l'urbanizzazione delle borgate abusive, una grandiosa opera pubblica che prosciugò una parte cospicua delle risorse stanziare in quegli anni dai bilanci capitolini, ma la strada del recupero, cioè di una pianificazione particolareggiata in grado di riqualificare i tessuti abusivi, fu invece molto più ardua da percorrere. Il PCI, per altro, non riuscì a sciogliere l'ambiguità di atteggiamento nei confronti dell'abusivismo, biasimato a parole, ma verso il quale subentrò una certa indulgenza, suggerita da un calcolo elettorale rivelatosi fallace⁸⁰. Quantitativamente importanti furono le realizzazioni edilizie nell'ambito del Piano di edilizia economica e popolare (che difettò però in termini qualitativi in riferimento all'intervento sovvenzionato). Ma incompiuti rimasero due grandi progetti che avrebbero continuato anche dopo a marcare il dibattito urbanistico e culturale sulla città, la riunificazione dei Fori e il Sistema direzionale orientale, sebbene la fine ingloriosa di quest'ultimo non può essere addebitata alle amministrazioni di sinistra. L'ultima giunta rossa capitolina scontò per altro l'isolamento

⁷⁷ G. Campos Venuti, *Deregolazione urbanistica a Milano*, in *L'urbanistica riformista*, cit., pp. 209-14.

⁷⁸ G. Pasqui, *Urbanistica tra politica e processi di trasformazione urbana a Milano (1975-1985): mutamenti dei poteri e prove di innovazione*, in *Giunte rosse*, cit., p. 318-9.

⁷⁹ E. Li Calzi, *Dalla stagione dei vincoli a quella della qualità*, in "Il moderno", I, 1985, n. 6, p. 26.

⁸⁰ Cfr. G. Pagnotta, *Sindaci di Roma. Il governo della capitale dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 2006, pp. 94-5.

del PCI nel nuovo quadro politico nazionale e i contrasti tra i principali partiti che la componevano, con il PSI che sulla scia del protagonismo craxiano mordeva il freno per ristabilire la vecchia alleanza con la DC⁸¹.

A Napoli, il terremoto segnò una profonda frattura nella città, ma non nelle scelte pubbliche. Il recupero dell'edilizia storica degli antichi casali fu confermato dai provvedimenti emanati in applicazione della legge speciale per la ricostruzione e si assecondarono con maggior vigore i propositi di riequilibrio territoriale alla scala metropolitana, sebbene gli effetti sociali e spaziali di questa politica, ben poco controllati, si rivelarono deprecabili. Del PSER si ricorda, e non sempre, la parte del programma che riguardò il capoluogo, un successo per la cultura urbanistica riformista che, non a caso, la descrisse come una pagina «dal valore esemplare e controcorrente» rispetto al nuovo clima degli anni '80, avvenuta «al di fuori dalle sabbie mobili della cosiddetta "urbanistica contrattata"»⁸².

Come si è visto, l'approccio negoziale in ambito urbanistico esordì proprio negli anni delle giunte rosse, in particolare a Milano. Gli anni successivi avrebbero visto le amministrazioni pubbliche scivolare sulla china di una sempre maggiore arrendevolezza nel trattare con gli interessi privati coinvolti nei processi di trasformazione urbana. Ancora oggi, non per caso, l'urbanistica è alle prese con un progetto di rifondazione disciplinare che stenta a definirsi dopo l'esaurirsi della lunga stagione riformista⁸³.

⁸¹ Ivi, pp. 96-8.

⁸² C. Gasparri, *Napoli*, in *L'Italia da recuperare*, cit., vol. II, p. 544.

⁸³ P.C. Palermo, *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carocci, Roma 2022.

