

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2/3 maggio/dicembre 2019

2/3

Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2/3 maggio/dicembre 2019

2-3

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

Direttore responsabile
Daniele M. CANANZI

Comitato scientifico

Giorgio BARONE ADESI (Un. Catanzaro), Maria Stella BARBERI (Un. Messina), Andrea BELLANTONE (Un. Toulouse), Daniele M. CANANZI (Un. Mediterranea, ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Faustino DE GREGORIO (Un. Mediterranea), Luigi DI SANTO (Un. Cassino), Massimiliano FERRARA (Un. Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Fabio FRANCESCHI (Un. Sapienza), Tommaso GRECO (Un. Pisa), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Paolo HERITIER (Un. Piemonte Orientale), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIÀ (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), Maria Paola MITTICA (Un. Urbino), Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea), Giuseppe VERDIRAME (ISESP).

Comitato redazionale

Angela BUSACCA (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Margherita GENIALE (Un. Messina), Andrea MASTROPIETRO (Un. Mediterranea), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Mediterranea), Elena SICLARI (Un. Mediterranea), Ettore SQUILLACE (Un. Mediterranea), Isabella TROMBETTA (Un. Mediterranea), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea)

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Torrione, 101/F – 89127 Reggio Calabria; email cde@isesp.eu, sito internet www.isesp.eu



via dei Tre Mulini, 14
89124 Reggio Calabria www.laruffaeditore.it
tel.: 0965.814954 segreteria@laruffaeditore.it

La casa editrice Laruffa cura la stampa e la distribuzione

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.



SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Dipartimento di Giurisprudenza,
Economia e Scienze Umane



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Centro di Ateneo
per i Diritti umani



LUISS Guido
Carli
LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI



Università Commerciale
Luigi Bocconi

CRIOS. Center for Research
Innovation Organization and Strategy

SOMMARIO

- 7 DIRITTI UMANI, OGGI
9 P. DE PERINI, *Il punto sui diritti umani*
- 15 ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ
19 F. FORTE, A. SACCARO, *I nuovi social media digitali nella comunicazione politica in Italia. Analisi preliminare con riferimento alla mediatizzazione nella moda e ai derivati finanziari*
51 F. FRANCESCHI, *Il "diritto alla città" e la suggestione della "città interculturale e interreligiosa". Spunti per un inquadramento giuridico del tema*
83 A. MAZZA LABOCETTA, *Città multipolari: un approccio di politica urbana per assorbire la marginalità*
- 139 LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE
141 M. FERRARA, *Gli effetti delle migrazioni in ambito mediterraneo sul sistema Europa*
- 157 OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE
159 G. POSTORINO, *Uno sguardo alla Città Metropolitana di Reggio Calabria: la questione Reggio nella questione meridionale*
173 G.F. RUSSO, *L'economia della Città Metropolitana di Reggio Calabria: un'indagine sulla vitalità delle sturtup*
- 185 NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE
190 *Sentenza R (on the application of Miller) (Appellant)vThe Prime Minister (Respond-ent)Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*
- 215 LETTURE
217 F. DE GREGORIO, *Sulle passioni del diritto. A proposito del recente volume di François Ost*
- 221 CRITERI EDITORIALI E NORME REDAZIONALI

Diritti Umani, Oggi

*a cura del
Centro di Ateneo
per i Diritti Umani
"Antonio Papisca"
Università degli Studi di Padova*

Come in ogni fascicolo di Sudeuropa, l'impegno di questa rubrica è quello di fornire periodicamente un contributo aggiornato sullo stato di attuazione dei diritti umani e sul funzionamento dei principali sistemi di promozione e protezione degli stessi.

"Il punto sui diritti umani" presenta alcune tra le più significative novità in materia di diritti umani a livello universale/globale, regionale (con particolare riferimento alle regioni europea e mediterranea) e nazionale/subnazionale con riferimento al periodo intercorso tra febbraio e dicembre 2019.

7

Il punto sui diritti umani (dicembre 2019)

*Pietro de Perini**

Le seguenti pagine, lungi dal voler essere esaustive, si propongono di presentare e discutere brevemente alcune delle novità più interessanti per chi scrive intervenute tra febbraio e dicembre 2019 sul tema dei diritti umani, tenendo conto, come di consueto, dei vari livelli di *governance* nell'ambito dei quali tali novità si sono sviluppate.

Il 2019 è stato un anno di importanti anniversari per strumenti giuridici internazionali che si occupano di diritti umani. Si sono celebrati i 30 anni dall'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti del bambino (CRC) e i 40 anni dall'adozione della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). Numerosi eventi ed iniziative di sensibilizzazione sono stati organizzati in tutto il mondo per tutti i dodici mesi trascorsi. Nel 2019 si è celebrato altresì il 100° anniversario della fondazione (avvenuta nel 1919 a Ginevra) dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), una delle prime agenzie specializzate entrate a far parte del sistema delle Nazioni Unite ed avente lo scopo di promuovere la giustizia sociale e i diritti sociali fondamentali nel mondo. In occasione del centenario l'OIL ha avviato anche una nuova campagna di sensibilizzazione globale nell'intento di avvicinarsi maggiormente alle persone, mettendo in luce l'impatto positivo dell'operato dell'Organizzazione negli ultimi 100 anni. A maggio di quest'anno l'OIL ha anche adottato una nuova convenzione e una relativa raccomandazione di accompagnamento per combattere la violenza e le molestie nel mondo del lavoro.

Nonostante le molte celebrazioni di quanto di positivo è stato raggiunto sino ad ora, non è stato un anno facile, né particolarmente promettente per il sistema diritti umani delle Nazioni Unite, in linea con le tendenze registrate negli ultimi anni. Tra le varie questioni, ad aprile 2019, i Presidenti di tutti i "*Treaty bodies*" (i 10 comitati di esperti indipendenti che hanno il ruolo di monitorare l'attuazione delle altrettante Convenzioni

* *Università degli Studi di Padova.*

internazionali sui diritti umani da parte degli Stati che le hanno ratificate) sono stati informati che molto probabilmente nel corso del 2019 le sessioni di sei di questi organi sarebbero state cancellate per motivi finanziari - una conseguenza senza precedenti dovuta al ritardo di alcuni Stati membri nei pagamenti dovuti all'Organizzazione. Questi ritardi rischiano di avere anche numerose altre conseguenze negative che potrebbero minare seriamente alla base il sistema di protezione che gli stessi Stati hanno messo in atto per decenni. A seguito di questa minaccia, i Presidenti dei dieci Comitati hanno espresso profonda preoccupazione per le conseguenze pratiche dell'annullamento di tali sessioni e hanno inviato una lettera al Segretario generale delle Nazioni Unite e all'Alto Commissario per i diritti umani, chiedendo che, insieme agli Stati membri, si adoperino per trovare il modo di affrontare questa situazione con carattere d'urgenza. Il 2019 ha comunque registrato un calo notevole soprattutto con riferimento all'entità dei contributi volontari che gli Stati presentano all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite.

10

Dal punto di vista dei temi trattati durante il 2019, le Nazioni Unite hanno dedicato un'attenzione specifica e crescente in questi mesi nei confronti dei difensori dei diritti umani. Tra le varie iniziative si segnala, nel corso dei lavori della 40^a sessione del Consiglio diritti umani, tenutasi a Ginevra dal 25 febbraio al 22 marzo 2019, l'adozione di una risoluzione che riconosce specificatamente l'importanza dei difensori dei diritti umani ambientali e della necessità di proteggerli. Nella risoluzione (A/HRC/40/L.22/rev1) tra i molti aspetti messi in luce, il Consiglio riconosce che quelli ambientali sono tra i difensori dei diritti umani più esposti a rischio e sottolinea la necessità di sviluppare meccanismi di protezione per i difensori dei diritti umani ambientali tenendo conto delle dimensioni intersezionali delle violazioni da questi subite. La risoluzione condanna inoltre fermamente l'uccisione e tutte le altre violazioni o abusi dei diritti umani contro questa tipologia di *defenders*, e sottolinea la responsabilità di tutte le imprese, sia transnazionali che di altro genere, in conformità con i Principi guida per le imprese e i diritti umani, di rispettare i diritti umani, incluso il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza dei difensori dei diritti umani, e l'importanza che le imprese stabiliscano o partecipino a meccanismi di reclamo accessibili ed efficaci per individui e comunità che possono aver subito un impatto negativo. Dal canto suo il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani, Michel Forst, ha dedicato il proprio rapporto annuale alle donne difensore dei diritti umani.

Sul tema degli *human rights defenders*, vale la pena di menzionare un'importante iniziativa di società civile. Si è infatti tenuto all'Aja, dal 7 al 9 ottobre, l'*International Shelter City Workshop. Towards a greater security for human rights defenders*. Questo workshop, organizzato dalla ONG olandese Justice and Peace, si è proposto quale momento di condivisione, scambio di esperienze, buone pratiche e sfide che le *Shelter Cities* attivate ad oggi in diverse città europee si trovano ad affrontare, siano esse in una fase avanzata o iniziale di realizzazione di una città rifugio per la ricollocazione temporanea di difensori dei diritti umani a rischio nel loro paese di origine.

Una categoria professionale importante che è spesso associata alla figura dei difensori dei diritti umani è quella dei giornalisti, in particolare i *reporter* e i giornalisti di inchiesta. A questo proposito, a livello regionale europeo, sponda Consiglio d'Europa, si segnala la pubblicazione, nel febbraio del 2019, da parte della Piattaforma di questa Organizzazione dedicata alla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, il rapporto "Democrazia a rischio: minacce e attacchi contro la libertà dei media in Europa", che valuta la situazione della libertà dei mezzi di informazione in Europa. Secondo il rapporto, che si basa sulle segnalazioni inviate alla Piattaforma, le condizioni per l'esercizio della libertà dei media sono notevolmente peggiorate nel continente, tanto da ritenere che "la libertà dei media in Europa sia più fragile ora di quanto non sia mai stata dalla fine della Guerra Fredda". In particolare, si registra un aumento costante del numero di attacchi contro i giornalisti con un raddoppio delle minacce segnalate, comprese le minacce di morte. Il rapporto evidenzia inoltre come in alcuni Stati europei, i giornalisti continuino ad essere detenuti arbitrariamente e non vi siano stati progressi nei numerosi casi d'impunità di lunga data per l'omicidio di giornalisti. Secondo il rapporto, inoltre, diverse recenti iniziative legislative adottate in taluni Paesi europei starebbero indebolendo la libertà dei media.

Su tutt'altro tema, un'altra novità interessante, soprattutto per il contributo che ciò potrà portare alla lotta dell'Consiglio d'Europa contro questo fenomeno, è stata la richiesta da parte dell'Unione Europea di diventare osservatore per il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), richiesta approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a luglio. Per concludere, si segnala che nel 2019, l'Organizzazione paneuropea ha visto l'elezione, da parte dell'Assemblea Parlamentare, della nuova Segretaria Generale nella persona di Marija Pejčino-vić Burić (Croazia).

Passando all'Unione Europea, dopo due mandati affidati al diplomatico greco Stavros Lambri-nidis, il Consiglio ha individuato il nuovo Rap-

presentante speciale dell'UE per i diritti umani nella persona di Eamon Gilmore, ex primo ministro, ministro degli esteri e del commercio irlandese. La figura di Rappresentante speciale, istituita nel 2012, ha il compito di rafforzare l'efficacia e la visibilità della politica estera dell'UE in materia di diritti umani con un mandato ampio e flessibile, che consente di adattarsi all'evolversi della situazione geopolitica e di rispondere prontamente alle sfide in materia di rispetto dei diritti umani.

Scendendo di un ulteriore livello, focalizzandosi quindi sul piano nazionale, il nostro Governo è stato interessato, già a partire dalla fine del 2018, da una intensa campagna di raccomandazioni urgenti da parte di organismi internazionali di monitoraggio su una serie di temi fondamentali per i diritti umani, principalmente su diverse questioni relative al trattamento dei migranti, ma con riferimenti anche a i diritti delle donne, alla diffusione del discorso d'odio e agli ostacoli posti all'operatività delle ONG, specialmente per quanto concerne le attività di ricerca e soccorso in mare.

Questa campagna è di fatto continuata anche nel 2019, soprattutto nella prima metà dell'anno. Diversi organismi e istituzioni hanno inviato lettere urgenti al Governo italiano. Tra questi è opportuno menzionare la lettera del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović, inviata a febbraio 2019, nella quale viene espressa preoccupazione per le conseguenze negative che il decreto legge sulla protezione internazionale, l'immigrazione e la sicurezza pubblica può avere sui diritti umani dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione, nonché delle persone cui è stata concessa la protezione umanitaria, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'accoglienza e ai servizi essenziali, come l'assistenza sanitaria e l'istruzione. A maggio è stata la volta di una comunicazione urgente da parte di cinque relatori speciali ed esperti indipendenti sui diritti umani delle Nazioni Unite che hanno condannato la bozza di decreto proposta dal Ministro degli interni, specialmente per quanto concerne la previsione di ammende per coloro che soccorrono i migranti e i rifugiati in mare, e, di conseguenza, ha esortato (senza successo) il Governo a bloccarne l'approvazione. A luglio, altri esperti ONU hanno espresso la loro grave preoccupazione circa la detenzione e i procedimenti penali nei confronti della capitana tedesca della nave di salvataggio dei migranti Sea-Watch 3. Ad agosto, l'UNHCR, l'Agenzia ONU per i rifugiati, ha espresso preoccupazione a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento italiano della legge di conversione del decreto sicurezza bis che, come già ricordato, impone sanzioni ancora più severe

alle imbarcazioni e alle persone che conducono operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. Da maggio del 2019 il Governo italiano ha cominciato a predisporre delle lettere di risposta allo scopo di fornire informazioni e aggiornamenti circa le questioni sollevate dalle procedure speciali in queste comunicazioni.

A novembre 2019, inoltre, l'Italia è stata sottoposta per la terza volta all'Esame periodico uni-versale (*Universal Peer Review – UPR*) presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite. L'esame si è concluso con il numero record di 306 raccomandazioni indirizzate all'Italia, che si sono concentrate primariamente sui temi del razzismo e del discorso d'odio, sulla gestione delle migrazioni, sui diritti LGBT e sulla ben nota carenza di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, coerente con i Principi di Parigi del 1993.

Infine, sul piano funzionale (e trasversale) della società civile globale, tra le moltissime attività di ricerca, *advocacy* ed informazione che hanno visto la luce in questi mesi, si segnala la pubblicazione, da parte di Amnesty International del rapporto “Obiettivo: silenzio. La repressione globale contro le organizzazioni della società civile”. Questo rapporto intende evidenziare come negli ultimi dieci anni sia emersa a livello mondiale una tendenza preoccupante che vede l'introduzione e l'utilizzo da parte degli Stati di leggi volte a interferire con il diritto alla libertà di associazione e ad ostacolare il lavoro delle organizzazioni delle società civile e dei suoi membri. È quindi una lettura particolarmente pertinente per osservare alcune delle tendenze più regressive in atto sull'impegno internazionale degli Stati per l'attuazione dei diritti umani.

13

Abstract

“Il punto sui diritti umani” presenta alcune tra le novità più significative per chi scrive in materia di diritti umani a livello universale/globale, regionale e nazionale/sub-nazionale con riferimento ai mesi da febbraio a dicembre 2019. In particolare questa sezione si sofferma su alcune tendenze negative in atto a livello internazionale in materia di sostegno alla *machinery* per la promozione e la protezione dei diritti umani, sull'impegno multi-livello per i difensori dei diritti umani, sullo stato della libertà di stampa e la sicurezza dei giornalisti in Europa, sui rilievi critici avanzati all'Italia da alcuni organismi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa con riferimento primario ai diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo e agli ostacoli posti all'azione delle ONG per la promozione e la protezione della dignità umana.

Parole chiave: diritti umani, Italia, Europa, Nazioni Unite, governance multi-livello.

Abstract

“The point on human rights” presents some among the most significant updates concerning human rights at the universal/global, regional and national/sub-national levels, with reference to the period between February and December 2019. In particular, this section focuses on some ongoing negative trends in the international support for the human rights machinery, the multi-level commitment for human rights defenders, the status of freedom of the press and security of journalists in Europe and on some critical recommendations addressed to Italy by some UN and Council of Europe mechanisms, especially with reference to the rights of migrants, refugees and asylums seekers and the obstacles placed for NGOs’ agency for the promotion and protection of human dignity.

Keywords: human rights, Italy, Europe, United Nations, multi-level governance.

ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ

a cura di
*Cattedra di Metodologia della
scienza giuridica, Università LUISS*

La comunicazione politica e la città sono i due ambiti che vengono approfonditi nei tre saggi raccolti nella rubrica di questo fascicolo.

Si inizia col saggio di Francesco Forte e Angelo Saccaro i quali si concentrano su una questione particolarmente attuale com'è la comunicazione politica nell'epoca dei social media. Un contributo interessante perché analizza e tiene conto della principale letteratura internazionale in materia. Quanto gli strumenti e i mezzi social mutino, anche profondamente, il modo della comunicazione e quanto la comunicazione influisca sul modo che nelle attuali società democratiche si svolge l'attività politica, sono due dei punti che il saggio approfondisce.

Francesco Forte è uno degli economisti italiani tra i più noti a livello internazionale, è professore emerito di Scienze delle finanze presso l'Università Sapienza di Roma. Tra le sue pubblicazioni: *A onor del vero. Un'autobiografia politica e civile*, Soveria Mannelli, 2017; *Einaudi versus Keynes. Due grandi del Novecento e la crisi dei nostri giorni*, Milano, 2016; *Ezio Vanoni economista pubblico*, Soveria Mannelli, 2009; *Manuale di Scienza delle finanze*, Milano, 2007; nonché i contributi su SUDEUROPA: con M. Caputo, *European Union and European monetary Union as clubs. The unsatisfactory convergence and beyond*, 2016, n. 1, p. 109 ss.; M. Caputo, *On the Convergence-Divergence of the Five Main EU Western Countries 2003-2015*, 2017, n. 1, p. 45 ss.; *Röpke and Einaudi. From the Civitas of Person to the idea of Europe*, 2018, n.1-2, p. 47 ss.; *Domenico da Empoli, apostolo di Public Choice in partibus infidelium*, 2018, n. 3, p. 31 ss.

Angelo Saccaro, esperto di comunicazione, ha collaborato per la parte illustrativa al libro di F. Forte-M.L Trussardi, *Fashion and Luxury fashion*, di prossima pubblicazione con Rubbettino 2020.

La rubrica offre poi due saggi che hanno la città come fulcro di interesse. Fabio Franceschi discute la città sotto il versante della società interculturale e interreligiosa, sottolineando come il futuro della città sia tenere conto dell'alterità. Può essere ancora pensata la società chiusa? Si può dunque continuare a pensare l'idea di identità in modo omologativo? E se così non è, in che termini la città si muove o si deve muovere per venire incontro anche alle sempre più pressanti esigenze sociali?

Fabio Franceschi è Professore Associato in Diritto ecclesiastico e canonico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", dove attualmente ricopre gli insegnamenti di *Law and Religion*, *Diritto Ecclesiastico e Diritto Interculturale*. È autore di saggi e monografie nel settore ecclesiasticistico e canonistico. Tra i più recenti: *Tra la legge delle guarentigie pontificie e il Trattato lateranense del 1929: lo schema di proposta di "Trattato tra la Santa Sede e il Regno d'Italia" del 1917*, in *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, a cura di M. D'Arienzo, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2017, vol. II, pp. 1043-1058; *Il patrimonio immobiliare degli enti ecclesiastici tra diritto canonico, diritto comune e regole dell'economia*, in G. Dammacco, C. Ventrella (eds.), *Religioni, diritto e regole dell'economia*, Caccucci Editore, Bari, 2018, pp. 239-249; *Manuale di Diritto ecclesiastico: analisi di principi generali, istituti e problematiche dottrinali e giurisprudenziali*, V ed., Nel diritto editore, Molfetta (BA), 2019; *La libertà religiosa nei Paesi islamici dell'Africa Mediterranea fra democrazia, secolarizzazione e sharī'a*, in M.I. Papa, G. Pascuale, M. Gervasi (eds.), *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, Jovene editore, Napoli, 2019, pp. 285-316; *Liturgie della città. Spazi urbani e proiezioni pubbliche della pluralità religiosa*, in *Calumet. Intercultural law and humanities review*, 2/2019, pp. 105-130; *Benedetto XV e la questione romana negli anni della Grande Guerra*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 1/2020, pp. 32-85.

16

Il secondo saggio che affronta il tema della città ne tratta da un punto di vista diverso, certamente, ma in parte attiguo: la città multipolare come specificazione del rapporto tra centro-periferie. Le periferie come 'non-luoghi' – tanto per richiamare Augé – e il paradigma della marginalità sono al centro di pagine dense e utili per la comprensione della società odierna.

Antonino Mazza Labbocetta è professore associato di Diritto Amministrativo presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria. Al tema,

nell'ottica del diritto amministrativo ma con coloriture di più ampio respiro, ha dedicato interessanti contributi, che si affiancano a quelli su temi disciplinarmente specifici: *Lavori relativi ad infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi*, in "Giustamm.it", 2013; *I beni pubblici*, in G. Festa, *Contabilità degli enti locali e contrattualistica pubblica*, Milano, 2012; *L'urbanistica al centro dei processi di modernizzazione, Istituzioni e proposte di riforma (Un "progetto" per la Calabria)*, Napoli, 2010; *L'organizzazione amministrativa*, in: F. Manganaro, *Scienza delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 2018; *La giurisdizione debole sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, 2017; *Il ricorso straordinario al Presidente della repubblica. Un rimedio per la «tutela della giustizia nell'amministrazione»*, Napoli, 2017.

I nuovi social media digitali nella comunicazione politica in Italia.

Analisi preliminare con riferimento alla mediatizzazione nella moda e ai derivati finanziari

Francesco Forte e Angelo Saccaro*

PARTE I

1.0 I nuovi media digitali, i partiti populistici e gli altri

La diffusione degli smart phone, che consentono di partecipare ai social media – Facebook e Instagram e Twitter e YouTube - che hanno rivoluzionato il marketing dei prodotti di marca e quelli del lusso, in particolare nel settore della moda e della moda di lusso, nel commercio dei negozi e della grande distribuzione e ha generato il successo dell'e-commerce, rivoluziona anche la scena politica, dando luogo a una comunicazione soggettiva parlata e visuale personalizzata anziché prevalentemente oggettiva e spersonalizzata come quella dei media del novecento: giornali, riviste, radio, televisione, notiziari e documentari cinematografici.

Nel 2009, secondo il Rapporto del CENSIS sulla situazione del paese del 2009¹, meno di metà della popolazione italiana dichiarava di collegarsi a Internet, e ciò era scrivibile sia alla mancanza di dotazioni tecnologiche a ciò necessarie, sia agli alti costi da sostenere nonché alla mancanza delle competenze tecnologiche per farlo.

Nel Rapporto del 2017 “*Social networks and populism in the EU - a comparative study*” della Fondazione Jaques Delors, risulta che già nel 2016 in Italia il 70% dei giovani seguiva i social media e almeno una volta la settimana lo faceva per un orientamento politico. Le visite però non riguardano solo soggetti politici, riguardano anche e soprattutto personaggi dello spettacolo, della moda, dello sport, della cultura e della religione.

19

* Università Sapienza di Roma.

¹ Censis (2009), 53esimo Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese 2009, a cura di G. De Rita, Fondazione CENSIS, Parte Quarta, Mezzi e Processi, Capitolo Primo, Comunicazione e Media, Roma, p. 455.

Il Rapporto Censis del 2019² mostra che, a causa dello sviluppo delle App degli Smart Phone, le persone con accesso a Internet nel 2009 erano il 48,7%, mentre nel 2018 sono il 73,5% ossia che in 10 anni vi è stato un incremento del 24%; ed aggiunge che quelle che allora non facevano uso di comunicazione mediante stampa erano il 12,9% mentre dieci anni dopo sono salite al 38% con una crescita del 25,1%. Esso aggiunge che le persone giovani fra i 14 e i 29 anni con accesso a Internet sono lo 87,2%, quelle di mezza età fra i 30 e i 44 anni sono il 91%, mentre quelle fra i 45 e i 64 anni sono il 74% e declinano al 35% fra i 65 e gli 80 anni, sicché il trend della popolazione che vota e che fa uso dei social media tende a crescere verso il 90% e metà di essa non fa uso di mezzi stampati. Per livello di istruzione, fanno uso di Internet il 96% dei laureati e solo il 61,9% di coloro che hanno solo una licenza elementare o media e il 42,2% dei laureati non fa uso di media stampati, contro il 34,8 di coloro che non hanno una laurea.

Il fenomeno della comunicazione politica interattiva tramite i social media viene denominato dagli studiosi di comunicazione e dai politologi come *mediatisation*/mediatizzazione in luogo in aggiunta e in contrapposto al fenomeno della mediazione, che è semplicemente la comunicazione mediante i media, con un processo in gran parte di contenuto informativo, che si presta a una conoscenza razionale e non solo emozionale. Invece la mediatizzazione genera una alterazione della realtà.

I precursori di questa tesi, per altro impostata in modo problematico, sono Mazzoleni e W. Schultz (1999)³ riferivano ai mass media del tempo, usando, per primi, almeno per la politica, il termine “*mediatization*”, per indicare la tendenza dei social media a predominare sulla politica, in tale saggio seminale avevano dato la chiave per una futura più articolata definizione del fenomeno allora allo stato nascente della comunicazione mediante i social media scrivendo che “*Mediatization denotes problematic concomitants or consequences of the development of modern mass media.*” E aggiungendo che la caratteristica dei nuovi social media è quella di riuscire a sostituire una realtà immaginaria a quella vera.

Ed in effetti, con il progresso dei nuovi social media dalla televisione alla rete e con la loro popolarizzazione, mediante gli *smart phones*, questa capacità di generare una realtà immaginaria si è accresciuta e si è diffusa

² Parte IV, Capitolo primo, § 2.3.

³ G. MAZZOLENI, *Medialization and political populism*, *Journal of Political Communication*, Winfried Schultz, 1999, n. 3, Vol. 16, pp. 247-61.

ed è ovvio che quanto più la realtà immaginaria si diffonde tanto più essa ha credito. Ma perché ciò accada occorre che quasi tutti quelli che usano i nuovi social media sostituiscano una realtà immaginaria ad una vera , anziché spiegare la realtà con il linguaggio semplificato dei social media, in modo da migliorare l'informazione politica di coloro che, per varie ragioni, non vi sono addentro .

G. Mazzoleni è tornato sul tema con riferimento ai nuovi social media, in un saggio del 2014⁴, affiancato due anni dopo da Elena Block, con riferimento ai dittatori populistici, facendo il caso specifico di Hugo Chavez in Venezuela⁵.

La Block definisce la mediatizzazione della politica come “*prioritization of the symbolic power of the media in construction of reality*”, estendendo alla comunicazione media coi nuovi social media un concetto utilizzato da Simmel e poi da Blumer per la moda come linguaggio visivo.

Mazzoleni e Roberta Bracciale, in un saggio del 2018 hanno indagato il tema per le democrazie parlamentari con riferimento specifico a Facebook, per l'Italia⁶, considerando sia i leader populistici che fanno un uso sistematico di Facebook, sia i non populistici, che adottano la retorica populista, concludendo che “*populism is endemic to the Italian Facebook sphere*” e che “*the non populist leaders do not disdain to adopt the typical populist rhetoric*”.

Dunque, la mediatizzazione politica non è necessariamente populista, potrebbe essere diversa e valida per mostrare i limiti, gli errori e gli esiti negativi del populismo, se i non populistici la impiegassero con modalità appropriate , quali quelle che si vanno diffondendo nell'e-commerce e, in particolare in quello dei beni moda, e nell'economia monetaria, onde evitare che la realtà immaginaria prevalga su quella vera ed indurre la maggioranza silenziosa, che non vota o ha una scarsa partecipazione alla democrazia politica, a parteciparvi . D'altra parte l'informazione tramite i social media può essere svolta come un servizio di presentazione di notizie e di opinioni indipendente dalla politica, come nuova forma di giornalismo, complementare a quello tradizionale mediatico della carta

⁴ G. MAZZOLENI, *Mediatization of Politics. Understanding the transformation of Western Democracies* in F. Esser, J. Frombach, *Medialization of Politics. Understanding Transformation of Western Democracies*, Palgrave, 2014.

⁵ E. BLOCK, *Political communication and leadership: Mimetisation. Hugo Chavez and the Construction of Power and Identity*, Routledge, London, New York, 2016.

⁶ G. MAZZOLENI, R. BRACCIALE, *Socially mediated populism: the communicative strategy of political leaders on Facebook*, Palgrave, 2018, vol. 4, Issue 1.

stampata e della radio a quello mediatizzato della TV, che in sostanza, riprende le tecniche di semi mediatizzazione dei cine giornali e della radio.

Jansson aveva affermato che la “*mediatization of culture is the process that reinforces and expands the realm of media culture.*”

Strombach, sulla loro scia, dopo aver premesso che “*the first aspect of the mediatization of politics is the degree to which the media constitute the most important or dominant source of information on politics and society*” aggiunge che “*a second aspect is the degree to which the media are independent from political institutions in terms of how the media are governed.*” E, dopo aver premesso, un pò nebulosamente che “*a third aspect is the degree to which the media content is governed by a political logic or by media logic*”, aggiunge l’aspetto decisivo “*a fourth aspect, finally, is the degree to which political actors are governed by a political logic or by media logic. As political actors are located within political institutions, this aspect also includes some political institutions and how they are governed, although the focus here will be on political actors*”. E conclude che “*these aspects form the major dimensions that, taken together, determine the degree to which politics is mediatized*”.

22

Che cosa sia la logica politica Strombach non lo chiarisce. Ma a ciò si può rispondere facendo riferimento ai dibattiti che, al riguardo, ci sono, fra le varie scuole di pensiero, della filosofia, della sociologia, della scienza politica e di quella economia: alle quali si rifanno, più o meno consapevolmente e chiaramente, i diversi movimenti politici che esistono nella nostra società.

E, aggiungendo, perciò, che lo stesso concetto di “populismo” è inerentemente ambiguo⁷ in quanto si basa sul mito per cui esisterebbe una volontà del popolo inteso come un tutto, che qualcuno sa interpretare, e quindi riguarda movimenti politici di destra e di sinistra. E che è usato dalla élite intellettuale di sinistra in modo spregiativo per bollare come anti democratici i leader e i movimenti politici non graditi, di destra come Trump e i repubblicani conservatori degli USA o di estrema sinistra, i quali non si appellano affatto alla volontà del popolo come un tutto⁸.

⁷ Cfr. P. WILES, A. SYNDROME, *Not A Doctrine. In Populism - Its Meanings and National Characteristics*, edited by G. Ionescu and E. Gellner. London: O. Dard, Ch. Boutin, F. Rouvillois (2016), *Le Dictionnaire del populism*, Editions du Cerf, di oltre mille pagine, con la collaborazione di oltre 100 studiosi; A. WEALE, (2020), *Il mito della volontà popolare*, Roma, 1969.

⁸ Cfr. M. D'ERAMO, *Apologia del populismo*, 2013.

1.1 Nel marketing del commercio a ground zero e nell'e-commerce il marketing mediante i nuovi social media si articola in tre strategie, che si possono applicare anche alla scena politica. La prima strategia, denominata multi channel comporta la adozione dei social media in modo generico in aggiunta a quella dei media "classici" della carta stampata, della radio, del cinema, della televisione. La seconda strategia, denominata omni-channel, sino ad ora la più diffusa, comporta di collegare la comunicazione dei nuovi e dei vecchi media e di personalizzarla.

La terza strategia che inizia a svilupparsi adesso, comporta di far interagire le due linee di comunicazione, via web e a ground zero, rivalorizzando il ruolo di questo, messo in crisi dai social media. Ad esempio nel sito su Facebook si può rinviare al sito ground zero, una boutique specializzata, che può disporre di una informazione più dettagliata e interattiva, mediante le mail e il telefono.

Le strategie di comunicazione basate sui social media prevalenti nell'era degli smart phone, sono quelle omnitel, adottata nell'e-commerce, con la struttura circolare di cui al grafico che segue, in cui ciò che compare nei social media tramite gli smart phone è una rappresentazione mediatica del prodotto reale del negozio, che non necessariamente vi

Circuito Omnichannel dell'e-commerce



Questa strategia è stata adottata anche nella finanza mediante i derivati che hanno creato la grande crisi del 2008, che erano derivati di derivati, composti di derivati di mutui immobiliari *subprime*, garantiti da immobili fra loro diversi, di diversi soggetti, contratti in epoche diverse, a tasso fisso o variabile.

Il trasferimento di tali mutui dai bilanci delle banche a intermediari finanziari specializzati, con la creazione di titoli compositi opachi, il fatto che le agenzie di rating non ne valutarono in modo appropriato il rischio, e la adozione di una contabilità fondata sul principio del ragionevole valore di mercato, che dipende dal fatto che in periodo di boom gli immobili crescono di valore, insieme al fatto che i regolatori e supervisori del mercato finanziario omisero di intervenire per correggere le debolezze che ciò generava nel sistema delle banche e degli altri operatori finanziari che avevano in portafoglio i *subprime* ha creato il crack dopo il boom, con una serie di rebus da risolvere.

L'utilizzo dei social media nel mercato politico allo scopo di avere un rapporto diretto con il pubblico degli elettori, dà vita a “derivati politici” delle attività parlamentari, che possono avere un grande successo, come i derivati dei mutui *subprime*, che –quando sono slegati dalla realtà politica– danno luogo “bolle” che possono poi scoppiare, perché non corrispondono alla realtà che rappresentano.

Ma non per questo i derivati sono da bandire.

24

Essi nascono da esigenze reali del mondo finanziario ove hanno funzioni positive molto rilevanti. La loro patologia dipende dall'uso slegato dal loro contenuto che se ne fa. Ciò non suggerisce che la comunicazione in rete sia in sé un modo errato di fare politica. Infatti, i derivati semplici e compositi non sono in sé strumenti finanziari perversi e, in genere, la finanziarizzazione dell'economia e la democrazia in rete, tramite lo smart phone, il tablet, il computer sono “sterco del demonio”.

Al contrario, ciò semplicemente suggerisce una comunicazione in rete, che non sia omnichannel, con un processo circolare dominato dalla rete, ma sia cross channel, come nei nuovi sviluppi del marketing della grande distribuzione e dell'e-commerce, con un processo circolare che muove dallo “store”, o dalla *boutique* specializzata.

Il processo della politica in rete, ove guidato dalle sedi della democrazia rappresentativa genera un utilizzo della rete che non dà la priorità ai *tweets* e alle presentazioni emotive su Facebook, ma si basa sui contenuti e, pertanto, fa ampio uso di Instagram, tenendo presente che, nel mondo della moda dei *brand* ossia della produzione e del commercio dei beni di marca, Instagram ha un ruolo decisivo tramite gli “*influencers*”.

Che una mera strategia omnichannel possa dar luogo a derivati politici creati dai social media che diventano rapidamente bolle e poi si sgonfiano è dimostrato da due esempi di un passato recente politico italiano, quello del PD guidato da Matteo Renzi divo di social media, e quello dei

5 Stelle su cui più avanti ci soffermeremo. I social media consentono il dialogo in luogo del monologo con singoli membri del pubblico. Questi possono interagire con chi manda i messaggi. Essi ampliano la audience raggiungibile dalla comunicazione: in linea di principio, tutto il globo. La loro comunicazione può avvenire in ogni momento della giornata, in cui si può usare il telefono portatile.

I messaggi parlati e visuali e i post, dei siti dei diversi soggetti, sono quelli della giornata e anche quelli passati, rimasti nel magazzino della rete.

I social media sono strapieni di soggetti, che li usano per le loro comunicazioni. Il tempo di ogni potenziale visitatore è limitato, anche se varia fra i diversi utenti in base a circostanze, come la disponibilità di tempo libero dalla attività del lavoro, delle cure domestiche e soprattutto secondo l'età.

Le visite ripetute dei social media, da chi le pratica, vengono fatte solo se ve ne è un desiderio importante, ossia, nel caso della comunicazione politica, innanzitutto se si è interessati alla politica. E, ciò premesso, solo verso soggetti particolarmente noti ed interessanti. Il fatto che l'accesso interattivo ai social media si indirizzi a dati soggetti anziché ad altri, che vi compaiano non implica che i *followers* siano ad essi favorevoli. Analogamente, il fatto che si ascolti abitualmente un dato telegiornale o si compri un dato giornale, non implica che se ne condividano le opinioni.

La schiera degli avversari include anche i dissenzienti, che mandano messaggi negativi talora anche ingiuriosi: una ampia categoria di *followers*, che in Italia prendono il nome di “leoni della tastiera”.

1.2 I leader che usano tecniche “populiste”, con un retorica emotiva, nel sistema parlamentare, in Facebook e in Instagram e Twitter sono di due tipi, quelli che nella loro retorica frammentaria criticano il sistema parlamentare, come “parlamentarismo”, facendo riferimento e ai suoi “costi e privilegi” e ai suoi giochi politici, distaccati dal paese reale e si rivolgono direttamente ai cittadini, sostenendo la democrazia diretta in luogo di quella parlamentare, e quelli che sostengono una democrazia parlamentare non elitista, che interpreti i bisogni reali della gente comune, la quale può farsi viva in rete, interloquendo con loro e criticano i metodi elettorali che complicano i processi decisionali e ne rendono incerta la stabilità, come quello proporzionale .

In certo senso, vi qui vi sarebbe una quasi automatica analogia con i discorsi alla folla dei leader politici del passato, quando essa interagiva con applausi e fischi e con canti e slogan. Invero la comunicazione par-

lata e visiva interattiva nei social media ha due caratteristiche simili a quelle di quei discorsi alla folla: sinteticità del messaggio parlato e visivo; semplicità che lo rende accessibile a persone con un modesto o (quasi) nullo livello di istruzione.

Questa tesi, oramai molto diffusa, viene utilizzata da alcuni partiti di sinistra e di centro destra liberale, per giustificare la propria difficoltà di raccogliere consenso, nella confusione politica creata dai messaggi dei populistici, di democrazia diretta, di demagogia, di superamento della dicotomia destra sinistra.

Per l'Italia ciò può sembrare comprovato dal fatto che Matteo Salvini, leader della Lega, un tempo del Nord ora dell'Italia, anzi degli italiani, nell'estate del 2019, prima della crisi del governo con i Cinque Stelle, aveva ha 3,7 milioni di seguaci su Facebook, 1,6 milioni su Instagram, 1,1 su Twitter mentre i leader dei partiti di sinistra e di centro destra sono quasi assenti dai social media, salvo due eccezioni, che possono confermare la regola, quelle di Matteo Renzi e di Silvio Berlusconi (cfr. Parte III, sezione III).

Renzi, il leader del PD e del centro sinistra e della sinistra con più seguaci nei social media, aveva, alla data di cui sopra ben 1,1 milioni di *followers* su Facebook, 193 mila su Instagram e addirittura 3,3 milioni di *followers* su Twitter. Si può attribuire alla sua potenza mediatica, nei social media la sua ascesa stellare nel PD e nel paese, con conseguente enorme successo politico del PD, con lui leader; ma se è vero che ciò vale per questa ascesa, altrettanto non può non valere per la rapidità della sua caduta e per la perdita di consensi del partito da lui guidato.

Anche Silvio Berlusconi, nell'agosto del 2019, all'epoca della crisi del governo fra Cinque Stelle e Lega, pur emarginato dal governo del paese, aveva un milione e 1,1 mila *followers* su Facebook, 201 mila su Instagram e 88 mila su Twitter. Meno di Salvini, ma con un rendimento di suoi post, in termini di seguaci di tutto rispetto, in particolare su Twitter (cfr. Parte III, sezione III).

Ma sia nel caso di Renzi che di Berlusconi, dopo la perdita di potere a livello di governo, vi è il mantenimento di una leadership politica che ha consentito a entrambi di rimanere protagonisti della politica nazionale e a Berlusconi, in particolare, di ottenere, tramite la coalizione di centro destra, nuove vittorie nelle elezioni regionali, che non sembra essere l'effetto dei social media, quanto -nel caso di Renzi- del controllo dei gruppi parlamentari del suo partito e -nel caso di Berlusconi- anche quello del partito.

Se si considerano i tre partiti populistici allora emergenti ossia i 5 Stelle, guidati dalla piattaforma Rousseau e da Beppe Grillo, la Lega, guidata da

Matteo Salvini, i Fratelli di Italia guidati da Giorgia Meloni, tutti e tre con un'ampia e robusta mediatizzazione dei nuovi social media, si nota una profonda differenza, per quanto riguarda il ruolo dei social media in rapporto alla realtà nella loro affermazione .

Salvini a parte- i leader della Lega hanno una scarsa presenza nella social network, ma hanno una radicata presenza nei governi regionali e locali nel Nord di Italia, con una tendenza alla dilatazione verso le altre regioni.

Solo il movimento 5 Stelle è diventato il maggior partito italiano usando la comunicazione mediatica con una vasta presenza dei suoi leader maggiori e minori nei social media, senza riferimento a una radicata realtà territoriale⁹.

E l'amplificatore dovuto al potere mediatico dei social media che dà un grande contributo al successo sul mercato politico, quando non vi è un radicamento nella realtà territoriale, gioca anche nella opposta direzione, come amplificatore di insuccesso, come evidenzia la clamorosa caduta di consensi ai Cinque Stelle a metà del 2019 nelle elezioni regionali e locali, nelle elezioni europee del 2019, dopo l'enorme successo nelle elezioni politiche del maggio del 2018, appena un anno prima. E come, al contrario dimostra il successo della Lega, a guida Salvini e quello dei Fratelli di Italia, di Giorgia Meloni.

Anche la politica tramite la rete, dunque, può essere considerata un derivato, rispetto alla politica a "ground zero", nelle istituzioni pubbliche della democrazia rappresentativa e nei confronti del sistema economico. I derivati, che si disconnettono dal contenuto reale, generano "bolle" sui social media, specie Facebook e Twitter.

In essi, nel periodo qui in esame, è emerso su tutti il leader della Lega Matteo Salvini protagonista della rottura, che i suoi fan chiamano "il capitano". L'ascesa dei seguaci di Salvini su Facebook fra il marzo 2018 e il luglio-agosto 2019 è stata vertiginosa. 2 milioni di likes al suo sito, nel marzo 2018, secondo il Sole-24 Ore, che diventano 3,5 milioni nel marzo 2019 e 3,749 nell'agosto. Una ascesa simile a quella dei "derivati" dei mutui immobiliari subprime che ha generato il boom economico americano e mondiale del 2007 e la successiva crisi. Ma in questo caso, al derivato corrispondeva un contenuto reale.

⁹ I loro leader nel governo con la Lega, Luigi di Maio ha 2,2 milioni di followers su Facebook, 820mila su Instagram, 580 mila in Twitter. Beppe Grillo, fondatore del partito e sua guida esterna ha 1,9 milioni di seguaci su Facebook, nessuno su Instagram, ma 2,4 milioni di seguaci in Twitter. Tutti gli altri leader hanno presenze importanti nei 3 social media.

E' un dato di fatto che il successo nelle elezioni europee del 2019, del terzo partito populista italiano, quello dei Fratelli di Italia, si deve in parte notevole alla guida rinnovatrice di Giorgia Meloni, star nei social media¹⁰.

Giorgia Meloni ha mostrato un partito rinnovato, nei quadri dirigenti, con un articolato programma in 11 punti, che lei ha presentato, in sintesi, sul proprio sito, con un sistema di collegamento fra rete e mondo operativo della politica, che si può classificare come un approccio cross-channel programmatico. Nel periodo successivo a quello qui in esame, l'ascesa di Fratelli di Italia è proseguita, mentre quella della Lega a guida Salvini, è rimasta sull'elevato livello raggiunto nella precedente epoca, oscillando fra il suo picco verso il 35% picco e la sua soglia inferiore attorno al 29-30%.

1.3 Se i social media sono un “derivato mediatico” dotato di poco contenuto reale e se alle promesse in rete non seguono i fatti, ciò può suscitare una rapida ascesa politica. Il vantaggio che i social media danno, di rivolgersi direttamente al pubblico, da parte dei leader, come una volta accadeva a quelli che sapevano parlare nelle al popolo nelle grandi piazze, non dimostra che ciò comporti il successo “permanente” del populismo inteso come tecnica mediatica. Sembra comportare piuttosto una nuova instabilità dei sistemi politici, simile a quella che si è determinata nell'economia con i nuovi prodotti finanziari compositi, cioè derivati, che possono produrre bolle che si gonfiano ben al del contenuto, ma sono anche prodotti dotati di contenuto, con una loro dinamica competitiva. E resta da dimostrare che i partiti liberali di centro e di centro destra e quelli di destra favorevoli al mercato e quelli socialisti liberali non possano sviluppare la loro azione politica mediante l'uso dei social media come strumento di democrazia rappresentativa dotato di un contenuto reale e non di mero derivato gonfiato.

I partiti di sinistra post comunisti e post sinistra democristiana hanno, al riguardo, già fatto molti passi avanti, sono ampiamente presenti e nei social media e fanno ampio ricorso agli *influencers*. Che i social media servano solo al populismo e al sovranismo è smentito dal fatto che Roberto Benigni e Roberto Saviano, attore e regista portatori di una cultura di sinistra anti sovranista e il calciatore Mario Balotelli che esprime l'an-

¹⁰ Alla data sopraindicata, nel 2019, aveva 1,1 milioni di followers su Facebook, 335 mila su Instagram e ben 730 mila su Twitter (cfr. Parte III, Sezione III).

tirazzismo, hanno grande successo nei social media¹¹. I leader del centro destra liberale, con poche eccezioni, hanno risultati molto modesti sia perché fanno pochi post (cfr. Parte II) sia perché difettano di *influencers* o non li valorizzano. I sindacalisti, che nel novecento si sono affermati coi discorsi nelle piazze, ora non si rivolgono ai lavoratori coi social media¹².

La verità è che la sinistra tradizionale e il centro destra liberale sono in grave ritardo. Dovrebbero studiare il caso dell'alta moda, che ha affrontato un cambiamento analogo, uscendo dalle sue torre d'avorio, con strategie di multi-channel e di omni-channel. Emmanuel Macron, liberale, su Facebook ha 2,4 milioni di followers ; 1,3 su Instagram con 420 post e 2,3 circa su Twitter con circa 23 mila tweets . La populista Marine Le Pen su Facebook ha 1,5 milioni di followers; 120 mila su Instagram con 2,270 post e 2,7 milioni su Twitter con 2.270 tweets. Solo su Twitter, ove i messaggi sono molto brevi riesce a superare Macron, mentre negli altri due media, che si prestano di più alla riflessione oltre al “discorso populista” fa cattiva figura rispetto a Macron.

Trump, repubblicano conservatore ha 24 milioni di followers su Facebook; 13,9 su Instagram con 4.800 post e 63 milioni circa di follower su Twitter con circa 43 mila tweets. Ma Barack Obama, democratico innovatore ha 54 milioni di followers su Facebook, 23 milioni di followers su Instagram con appena 300 post e 108 su Twitter con 15.700 posts. Il presidente liberale del Canada che ha un po' più della metà degli abitanti dell'Italia, Justin Trudeau, ha 6,7 milioni di followers su Facebook; 3,1 follower su Instagram con appena 1200 post ricchi di contenuto e 4,550 milioni di followers su Twitter con 24.600 tweets¹³.

¹¹ Benigni ha 2,1 milioni di seguaci su Facebook, Roberto Saviano ne ha 2,5 milioni su Facebook, 690 mila su Instagram, con solo 1300 post e ben 1.750.000 su Twitter con 10 mila tweets. Balotelli ha 9, 8 milioni di seguaci su Facebook; 8,8 con appena 800 post su Instagram e 3,7 su Twitter con appena 1.170 tweets.

¹² Raffaele Bonanni, sino a poco tempo fa segretario generale CISL ha solo 8.900 seguaci su Facebook e 1.050 su Instagram, 12 mila su Twitter. Maurizio Landini, popolare leader dei Metalmeccanici e ora segretario generale della CGIL, ne ha un po' meno di 72 mila su Facebook, non compare su Instagram. Ha 5900 follower su Twitter, ove per altro non ha post. (Cfr, inoltre Parte III, Sezione).

¹³ Considerato che il Canada ha poco più di un decimo degli abitanti degli USA, il liberale Trudeau supera ampiamente Trump su Facebook e Instagram ed è da lui superato, ma proporzionalmente meno, su Twitter, sede in cui sono in vantaggio i populistici e i sovranisti.

“Yes, we can”, il motto di Obama, che i democratici italiani utilizzano tramite gli *influencers*, dovrebbe esser preso in considerazione anche e specialmente dai partiti dell’area liberale e di centro sinistra socialista liberale, come i radicali.

PARTE II

La comunicazione politica con i nuovi media in Italia al termine della II decade del terzo millennio

2.0. La diffusione dei nuovi media digitali della comunicazione dà luogo a sei conseguenze, che il mondo della moda ha già dovuto affrontare, all’inizio della seconda metà della seconda decade del III millennio mentre quello della politica, in Italia, comincia a veder ora, alla soglia della terza decade: la maggior rapidità dei cambiamenti, la loro maggiore dimensione, la polarizzazione, l’emergere dei piccoli, grazie alla polarizzazione delle piccole energie, l’affermazione dei leader tramite i social media che dà luogo a bolle e sgonfiamenti, come quelle dovute ai derivati finanziari, più o meno buoni, l’instabilità e difficoltà di previsione che da tutto ciò derivano.

30

I social media come derivati politici, come si è osservato nella precedente sezione, possono essere come i derivati dei mutui immobiliari *subprime*, che si sono gonfiati divenendo bolle finanziarie e poi si sono sgonfiati come nel caso dei voti del PD e dei 5 Stelle. Dalle “dalle stalle alle stelle e poi alle stalle” è accaduto al PD in soli 6 anni. Alle politiche del 2013 ottiene solo 25,43%- La coalizione che esso guida arriva al 29,55% -Con la lista alleata Scelta civica, arriva al 39,89%. Alle Europee del 2018 con Renzi premier, leader nei social media, il PD ottiene, da solo, il 40,8%. Cade al 18,7% nelle politiche del 2018. Renzi va nell’ombra. Il PD si riprende, ma poco, nelle Europee del 2019.

TAVOLA 2.0A

ELEZIONI POLITICHE 2013, EUROPEE 2014, POLITICHE 2018, EUROPEE 2019.

Elezioni Politiche 25 Febbraio 2013 %	Elezioni Europee 25 Maggio 2014	Elezioni Politiche 6 Marzo 2018	Elezioni Europee 26 Maggio 2019
PD 25,43	PD guida Renzi 40,08	PD con Renzi in declino 18,76	PD 20.19
COALIZIONE DEL PD 29,55	--	-	-
SCELTA CIVICA 10,56	--	-	-

PDL 21,56	FORZA ITALIA 16,8	FORZA ITALIA 14,00	FORZA ITALIA 8,79
LEGA 4,09	LEGA 6,2	LEGA 17,35	LEGA 34,33
FRATELLI D' ITALIA 1,96	FRATELLI D'ITALIA 3,75	FRATELLI D'ITALIA 4,35	FRATELLI D'ITALIA 6,46
CENTRO DESTRA 29,18	CENTRO DESTRA 26,75	CENTRO DESTRA 35,70	CENTRO DESTRA 44,85
5 STELLE 25,76	5 STELLE 21,16%	5 STELLE 33,68	5 STELLE 17,07

Dalle Stelle alle Stalle: in anni 6, per i 5 Stelle, il partito che più presente di tutti nei social media. Il 25,76 % alle politiche del 2013 e il 21, 16 alle Europee del 2014. Poi il volo al 33,68 nelle politiche del 2018. Il 17,7% alle Europee del 2019, come un derivato che- diventato una bolla priva di rapporto con la realtà- è scoppiato.

La media delle variazioni % fatto 100 il 2019, è per i 10 cambiamenti di 112, 00 (Cfr. TAVOLA 2.1.B qui sotto)

TAVOLA 2.0B

VARIAZIONI % FRA ELEZIONI POLITICHE DEL MAGGIO 2018 ED EUROPEE DEL MAGGIO 2019

1. LEGA	17,35	34,33	+ 97,86
2.PARTITO DEMOCRATICO	18,76	22,69	+ 20,94
3.CINQUE STELLE	32,68	17,07	- 52,23
4.FORZA ITALIA	14,00	8,79	- 62,78
5.FRATELLI DI ITALIA	4,35	6,46	+ 48,50
6.PIU' EUROPA	2,56	3,09	+20,70
7.VERDI	0,00	2,29	+ 229,00
8.SINISTRA	3,39	1,74	- 51,32
9.POTERE AL POPOLO	1,13	0,0	-100,00
10. % VOTANTI SU ELETTORI 73%	55,5%	-33,07	
Media dei 10 cambiamenti %	----	-----	112,164
Media senza i Verdi con la % di votanti			53,04
Media senza i Verdi e senza la % di votanti			59,27
Media coi Verdi senza la % di votanti			120,95

Se si considerano solo i voti ai 9 movimenti politici e non la percentuale dei votanti, è del 120%. Escludendo i verdi, partito molto piccolo con una variazione enorme, perché prima non aveva ottenuto una percentuale che consentisse almeno un seggio, la percentuale, compresa la variazione % dei votanti è il 53,04 % ed al netto di questa sale al 121.

Le variazioni percentuali dei partiti e movimenti politici fra le elezioni europee e quelle politiche dell'anno prima sono altissime, nonostante sia passato appena un anno, a cominciare dalla partecipazione al voto, diminuita di un terzo, nonostante l'estrema importanza di tematiche europee, come l'immigrazione, le politiche di bilancio, l'ecologia e l'ambiente, la rete dei trasporti europei.

Le variazioni percentuali nei voti ottenuti vanno dal 98% in aumento per la Lega al 20 circa per il Partito Democratico, e una mediana del 48% per Fratelli di Italia. Quelle in diminuzione vanno dal 48% per la sinistra e per Forza Italia a circa il 46% per i 5 Stelle.

Un partito che prima era presente, quello populista di estrema sinistra denominato “Potere al popolo” è sparito, un altro che l’anno prima non aveva avuto abbastanza consensi per eleggere almeno un deputato, ha ottenuto il 2,30 dei voti.

È emersa la polarizzazione verso la Lega, sia nel centro destra che fra i partiti populistici, con una concentrazione verso quelli con radicamento territoriale e sociale Lega e Fratelli di Italia. In entrambi i casi, gioca in senso positivo l’effetto leader, che gioca in senso inverso per Forza Italia, che non riesce a far emergere un nuovo leader. Il PD invece si è giovato dell’effetto leader, mediante l’emergere di Zingaretti e del contrasto con Salvini sul tema mediatico che lui ha scelto come quello dominante.

2.1. I tre maggiori social media, Facebook, Instagram e Twitter, sono fra di loro complementari. Facebook viene alimentato da post con video in viva voce al naturale in cui una persona compare e parla al pubblico con un linguaggio sintetico, come se fosse in una piazza o in una grande sala affollata dagli ascoltatori. In Instagram i post consistono in video fotografici, ma possono esser arricchiti da video in viva voce al naturale che lanciano messaggi scritti sintetici. In Twitter i post consistono di *tweet*, alla lettera cinguettii, ossia frasi sintetiche accompagnate da una fotografia.

Mentre il numero dei messaggi, i “posts”, trasmessi al pubblico nella rete tramite Facebook non è indicato nei siti dei soggetti emittenti, invece nel loro sito compare il numero dei *likes* del sito, ossia dei “*followers*” di esso, che li vedono (ed eventualmente li ascoltano) sia perché sono a favore sia perché sono contrari o perché sono comunque interessati all’informazione che ne possono trarre e il numero di coloro che “ne parlano”, ossia li commentano in rete. Invece nei siti di Instagram compare sia il numero dei “*posts*” che dei *followers* e dei commentatori. Analogamente nei siti di Twitter -per il periodo qui considerato- compare sia un numero di messaggi ossia “*tweets*” che i loro titolari trasmettono e sia il numero di *followers* che di coloro che vi mettono un “mi piace” (*like*), ossia un loro gradimento occasionale.

Per misurarne l’efficacia e l’efficienza dei messaggi emessi da un dato soggetto nei tre “*Channels*” considerati si usano costruire indicatori ed

indici di *Engagement*, che –rispettivamente– ne misurano l’efficacia con il numero di *likes* ossia *followers* del sito e di commentatori, per Facebook; il numero di *followers* per Instagram e il numero di *followers* per Twitter. Sommando questi indicatori di efficacia si può ottenere il *Total Engagement Indicator*, ossia coinvolgimento del pubblico della rete per i tre principali *channells* relativo a un determinato sito. C’è poi l’indice, molto più interessante, di efficienza che misura per i vari post il risultato, dividendo il loro numero per il numero di “coinvolgimenti”, così da ottenere l’*engagement rate*, che misura non la potenza mediatica dell’emittente, prescindendo dall’ammontare di messaggi che emette, come l’indicatore di efficacia, ma il potere mediatico dei messaggi dei singoli *channels* del web e quindi la capacità di chi li emette di attrarre un pubblico di seguaci.

Sfortunatamente, chi esamina dall’esterno l’efficienza dei messaggi dei siti dei vari movimenti politici e dei loro leader, se non dispone di un osservatorio organizzato, non è in grado di disporre di un *Engagement Rate* per i messaggi su Facebook, in quanto Facebook non li rende noti.

Inoltre chi non gestisce il sito o l’analista esterno che non dispone di un osservatorio ben organizzato, non è in grado di valutare né l’*engagement rate* dei singoli messaggi, che si ottiene dividendo il loro totale per quello dei seguaci del sito su quel canale, né l’*engagement indicator* che si ottiene dividendo i risultati per il numero di seguaci del singolo canale e di tutti e tre i canali.

Sicché noi, non essendo in grado di controllare il numero di post su Facebook di ogni singolo sito, né i *followers* di ogni post di quel sito, possiamo presentare solo l’*Engagement Rate* di Instagram e di Twitter, affiancato dal *Total Engagement Indicator* dei tre siti che ne misura il risultato in termini di efficacia e trascura le risorse a ciò dedicate, ossia l’efficienza. Questo indice, comunque, indica il potere di “mercato politico” nel web dei vari soggetti politici tramite i social media.

Questi, rispetto al mondo reale, come si è già più volte notato, sono come i derivati, rispetto alla moneta primaria, costituita dalla circolazione cartacea e dalla moneta creata dal credito bancario. E come i derivati, creano espansioni e contrazioni, nel mercato politico democratico (e non), simili a quelle che hanno luogo nell’economia di mercato, a instabilità derivanti da insufficienze della politica monetaria e delle sue regole.

2.2. Cominciamo dal partito che ha avuto il maggior numero di consensi alle elezioni politiche del 2018, ossia il 32,68% e che ha governa-

to l'Italia, assieme alla Lega di Matteo Salvini, con il governo Conte dal giugno del 2018, che ad un anno di distanza, nel maggio del 2019, nelle elezioni europee, ha subito un crollo vistoso, dimezzandoli nelle elezioni europee e che nell'agosto del 2019 è stato costretto a terminare questa la sua esperienza di governo mediante una mozione di sfiducia della Lega a guida Salvini.

Tranne Ricardo Fraccaro, capo gruppo alla Camera, che da poco tempo ha un tale ruolo, ciascuno degli altri 10 più importanti leader considerati, 7 uomini e 3 donne, fa largo uso dei social media e tutti, seguendo l'esempio di Beppe Grillo fondatore del partito, usano tutti e tre i maggiori social media ossia Facebook, Instagram e Tweet, generalmente con un alto od altissimo indice di engagement. Tutti hanno più di 100 mila followers su Facebook. Ciascuno di loro si presenta con un suo look di moda, studiato per lanciare un messaggio identitario personale, diverso, da personaggio a personaggio.

Beppe Grillo, il fondatore, si presenta sia su Facebook che su Instagram e Twitter con il look di un signore elegante sportivo che ne mostra la dinamica in Instagram. Ha quasi 2 milioni di *followers* su Facebook 75.650 su Instagram e quasi mezzo milione su Twitter ove ha quasi 80 mila post, con una modesta *engagement ratio*, dovuto probabilmente anche al fatto che su Twitter, per questo indice, può valere una legge di rendimenti decrescenti.

Luigi di Maio che, come Vice premiere e Ministro delle attività produttive e del Lavoro era il leader dei pentastellati e il leader teorico nel governo Conte ha ben 2,2 milioni di followers su Facebook e 800 mila su Instagram con un altissimo indice di engagement e quasi 50 mila su Twitter con una buona *engagement ratio*.

Compare nei social media con un rassicurante doppio petto scuro, con o senza cravatta di qualità media. Alessandro Di Battista non parlamentare, rivale in riserva di Di Maio, come leader del partito, su Facebook ha ben un milione e mezzo di followers, pur non svolgendo alcun ruolo istituzionale ed ha sia su Instagram che su Twitter più di 200 mila seguaci, con una altissima *engagement ratio*. Compare con la moda di media qualità di un giovane sportivo.

Roberto Fico, presidente della Camera nel del governo 5 Stelle Lega, si presenta nei social media con l'immagine di un signore elegante, della media borghesia, che, a parte le presenze nelle sedi ufficiali, in cui indossa il completo scuro con la cravatta, adotta la moda informale, dinamica,

del terzo millennio coi maglioni in luogo della giacca, mentre Virginia Raggi, sindaco di Roma, ha il look di una sobria signora elegante medio borghese. Roberto Fico, mentre ha solo 75 mila *followers* su Facebook, ne ha oltre 100 mila su Instagram, con una alta *engagement ratio* e oltre 50 mila su Twitter per altro con una mediocre *engagement ratio*. Invece Virginia Raggi, controverso sindaco di Roma non solo ha oltre 900 mila followers su Facebook, oltre 200 mila su Instagram e oltre 400 mila su Twitter. Ha altresì una altissima *engagement ratio*, sia su Instagram che su Twitter.

TAVOLA 2.1

Nome e Cognome	Facebook Followers	Instagram Followers	Instagram Post	Instagram Engagement Rate	Twitter Tweets	Twitter Followers	Twitter Engagement Rate	Total Engagement Indicator
Beppe Grillo	1.900.00	75.000	ND	ND	76.000	470.000	6,18	2.445.000
Luigi Di Maio	2.200.000	820.00	1.592	515,07	55.223	554.000	100,32	3.574.000
Alessandro Di Battista	1.500.000	239.000	607	253,07	3.617	251.000	69,39	1.992.000
Roberto Fico	372.407	102.000	1.066	95,68	57.391	164.000	2,85	638.407
Riccardo Fraccaro	75.808	26.700	424	62,97	4.404	45.600	10,35	
Alfonso Bonafede	145.466	68.400	406	168,47	2.236	56.000	25,04	269.866
Daniilo Toninelli	305.460	98.700	878	112,41	44.584	135.000	3,02	539.160
Elisabetta Trenta	106.134	33.440	209	159,80	335	12.000	35,32	151.574
Giulia Grillo	251.022	666.900	770	866,10	20.300	165.000	8,12	1.082.922
Virginia Raggi	937.000	224.000	338	682,92	77.995	410.000	5,25	1.571.000

NB Engagement Rate= Followers: Posts o Tweets. Engagement Indicator Followers totali sui 3 social media.

Daniilo Toninelli Ministro delle Infrastrutture, ostinatamente contrario alla TAV Torino Lione¹⁴ e generalmente ostile alle grandi opere, che ha un po' più di 300 mila *followers* su Facebook compare nei social media con un completo scuro di fattura modesto, in cui solo le cravatte sono aggiornate¹⁵.

Alfonso Bonafede, Ministro della Giustizia, che ha presentato una riforma della giustizia, fondata sulla abrogazione della prescrizione, dopo la sentenza di primo grado, per tutti i processi in cui vi siano reati penali,

¹⁴ Che la Lega ha fatto approvare con una mozione alla Camera col voto contrario dei penta stellati.

¹⁵ L'ostinazione di Toninelli di dire no alla TAV Torino Lione, mediante una analisi costi benefici confezionata ad hoc, ha portato alla mozione di sfiducia al governo Conte, da parte di Matteo Salvini, capo della Lega, dopo appena un anno di collaborazione fra i Penta Stellati e la Lega.

che ha circa 150 mila *followers* su Facebook si presenta nei social media con il look in doppio petto di un intellettuale del Sud del passato.

Elisabetta Trenta Ministro della Difesa, contraria alla linea di Salvini di totale chiusura dei porti agli immigrati, che ha circa 100 mila *followers* su Facebook, una alta *engagement ratio* su Instagram e una altissima su Twitter con poche centinaia di *post* e *tweets* ben dosati, si presenta con il look informale di una popolana E anche nelle situazioni ufficiali, in cui ha un look formale, ha quello di una donna del popolo. Giulia Grillo Ministro della Sanità nel breve governo Conte, che ha oltre 250 mila *followers* su Facebook, quasi 70 mila su Instagram e oltre 150 mila su Twitter, con ottime o buone *engagement ratio*, è una signora con una moda dinamica, sportiva, elegante ma sobria, adatta al suo ruolo contro corrente in fatto di vaccini. Nessuno nei 5 Stelle, partito per eccellenza populista, ha una moda popolana.

2.3 Nella Lega, che è il secondo partito del governo, ma il primo partito italiano, in base al voto nelle elezioni europee, le presenze dei 10 principali leader che ne fanno uso sono modeste e alcuni leader importanti non ne fanno uso. Ma il leader di tutti, Matteo Salvini, “il capitano”, giganteggia nella comunicazione con i social media, non solo rispetto gli altri membri del suo partito, ma anche a quelli di tutti gli altri partiti italiani attuali, sia nel numero dei *followers* su ciascuno dei tre social media, ma anche per gli indici di *engagement*. Salvini si presenta “vestito con uno di noi”, dice gran parte dei suoi elettori, secondo quanto rileva Renato Manneheimer nei suoi sondaggi. La sua moda popolare è aggiornata e dinamica: ad esempio con la felpa al posto della giacca, come sempre più si usa nel terzo millennio.

36

TAVOLA 2.2.

PRESENZE NEI SOCIAL MEDIA DI 10 PERSONALITÀ CHE LI USANO: LEGA-SALVINI PRESIDENTE*

Matteo Salvini	3.700.000	1.600.000	5.186	308,52	34.000	1.100.000	32,35	6.300.000
Lorenzo Fontana	37.959	-----	-----	-----	4.929	14.500		
Gian.Marco Centinaio	26.425	9.973	2617		2.400	20.00		
Giulia Bongiorno	---	1.589	1		5.573	61.100		
Erika Stefani	17.207	2.907	138		3081	547		
Massimo Bitonci	96.181	3.385	581		18.000	9.939		
Claudio Borghi Aquilini	30.042	4.082	64		159.000	62.000		
Alberto Bagnai	22.219	64	0		190.000	92.000		
Luca Zaia	382.000	108.500	1237	87,71	16.000	58.000	3,62	
Massimiliano Fedriga	61.464	14.600	420		1.800	20.000		

*Le colonne corrispondono a quelle della Tavola 2.1.

Una parte rilevante dei Ministri della Lega, ossia Paolo Savona che lo è stato sino al giugno 2019 e Giancarlo Giorgetti, Ministro dello Sport e sottosegretario alla presidenza del consiglio, sono assenti dai social media. Altri ministri sono presenti solo in alcuni: Giulia Buongiorno Ministro della Pubblica Amministrazione, è assente da Facebook, Lorenzo Fontana Ministro della famiglia e, successivamente, degli Affari Europei, in luogo di Paolo Savona, è assente da Instagram.

Solo 2 degli altri leader hanno più di 100 mila *followers* su Facebook. Solo un altro si avvicina ai 100 mila e 4 ne hanno meno di 40 mila. Una leader molto importante, Giulia Buongiorno. I seguaci su Instagram solo in due casi, eccetto quello di Salvini, superano o si accostano a 100 mila e Giulia Buongiorno e Lorenzo Fontana, ne sono assenti. Nei restanti casi i seguaci sono meno di 10 mila. Nessuno dei leader dedica molta cura ai Instagram e Twitter: salvo di due economisti Borghi e Bagnai che lo inondano di Tweets, ottenendo *followers* che nel caso di Bagnai sfiorano i 100 mila e in quello di Borghi sono un po' più di 60 mila, per altro con un rapporto fra weets e *followers* marcatamente negativo.

Solo Luca Zaia presidente del Veneto emerge con un fortissimo seguito su Facebook con quasi 400 mila *followers* e oltre 100 mila su Instagram con un elevato indice di engagement, in quanto ha appena 1237 post, mentre in *tweets* sfiora i 60 mila, per altro con ben 16 mila post. La sua moda è quella di un manager aggiornato ai nuovi tempi, che ha una sobria eleganza professionale, in doppio petto e cravatta durante il lavoro e nel resto delle circostanze è quella signorile aggiornata allo stile del terzo millennio: con il maglioncino in luogo della giacca e la camicia bianca, molto accurata. Anche Massimo Bitonci, che sfiora i 100 mila "*likes*" al suo sito su Facebook, si presenta con il look di un business manager contemporaneo, mentre Massimiliano Fedriga, neo governatore del Friuli che su Facebook supera o 60 mila *followers* si presenta come un giovane sportivo, dinamico, con un look elegante e, insieme, rispetto delle buone tradizioni. Giulia Buongiorno, che cura poco i social media, ma su Twitter ha un elevato indice di engagement perché con appena 5.500 tweets ottiene oltre 60 mila *followers*, ha un look informale, molto elegante, che fluttua fra lo sportivo e il professionale, a rimarcare il fatto che è un avvocato non convenzionale, fuori dal coro conformista, ma con solide e affermate basi tecniche. Alberto Bagnai concentra su Twitter la sua presenza nei social media raggiungendo oltre 90 mila *follower*, per altro con un indice di *engagement* negativo di ben 190 mila *twitters*, molto probabilmente a causa del fatto che si tratta di una strategia *uni-channel*

di coda. Quale messaggio del suo profilo culturale vi si presenta con il look di un professore molto elegante, molto accurato e molto aggiornato nell'abbigliamento.

Consideriamo ora il terzo partito sovranista, Fratelli d'Italia, che alle elezioni politiche del 2018 ha ottenuto alla Camera il 4,26% e alle europee del 2019 il 6,46%.

TAVOLA 2.3.

PRESENZE NEI SOCIAL MEDIA DI 10 PERSONALITA' CHE LI USANO PER PARTITO: FRATELLI DI ITALIA

Nome E Cognome	Facebook Followers	Instagram Followers	Instagram Posts	Instagram Engagement Rate	Twitter Tweets	Twitter Followers	Twitter Engagement Rate	Total Engagement Indicator
GIORGIA MELONI	1.100.000	340.000	2.837	119,84	13.600	788.000	57,94	2.228.000
DANIELA SANTANCHE'	112.000	86.200	1.850	46,59	4.651	154.000	33,11	352.200
GUIDO CROSETTO	13.700	3.751	283		72.000	104.000		
MAGDI ALLAM	221.359	3.035	29	104,65	18.100	34.300	1,88	258.694
IGNAZIO LA RUSSA	22.158	191	1		3.016	75.000		
RAFFAELE FITTO	102.683	2.752	813		14.000	25.000		
ISABELLA RAUTI	16.682	3.091			14.500	9.178		
CARLO FIDANZA	26.700	60	0		6.468.	7.865		
MARCO MARSILIO	14.617				10.900	4.813		
SALVO PUGLIESE	71.787	10.800	227					

Anche in Fratelli d'Italia, per quanto riguarda la comunicazione tramite i social media appare importantissimo l'effetto leader, collegato all'ampio utilizzo dei social media da parte del nuovo capo del partito, Giorgia Meloni, che ha 1,1 milioni di *followers* su Facebook, quasi 800 mila su Twitter e 340 mila su Instagram, coadiuvata da Daniela Santanchè che ha 112 mila *followers* su Facebook e ben 154 mila su Instagram, mentre Guido Crosetto, presidente del partito ha oltre 100 mila *followers* su Twitter, in cui è presente con 72 mila *tweets*. Solo Raffaele Fitto, neo deputato europeo supera i 100 mila followers fra i restanti leader politici.

C'è però un ex leader politico l'intellettuale Magdi Allam che ha oltre 200 mila seguaci su Facebook e buone presenze negli altri due social media, che insieme a Daniela Santanchè fa da traino al successo del partito, come partito sovranista di destra nazionale.

Giorgia Meloni ha un look giovanile, dinamico, di eleganza discreta, con una moda che è espressione del rinnovamento di modi di abbigliarsi e di adornarsi che è in corso nel terzo millennio. Va aggiunto che mentre presenta nei social media un messaggio di rinnovamento populista sovranista, si cura di dotarlo di contenuto, perché lo collega al programma del partito in 15 punti che lei medesima presenta in sintesi, con una strategia innovativa di comunicazione, che comporta il passaggio, già attuato nel mondo della moda e specialmente dell'alta moda, dal metodo *multi-channel*, al metodo *omni-channel* in cui i messaggi nei social media sono integrati con la pubblicità e il marketing delle imprese riguardanti la loro filiera aziendale.

Raffaele Fitto, che in Facebook ha, come Daniela Santanchè un po' più di 100 mila likes per il suo sito, ha un look giovanile dinamico.

Daniela Santanchè adotta una moda dinamica non convenzionale di qualità superiore, sia nel vestiario che negli ornamenti e vi aggiunge una componente sportiva di valorizzazione del fisico.

Guido Crosetto, con la sua statura gigantesca e atletica, ha spesso la giacca, ma ha la camicia aperta sul petto e compare con il look del manager classico della piccola-media impresa familiare, che ha cominciato a lavorarci da giovane, quale in effetti è nella sua azienda meccanica. Magdi Allam si presenta con il maglioncino con collare ornato.

Nel complesso, niente di popolaresco. Ed un rinnovamento nei social media collegato a un dettagliato, anche se non del tutto chiaro, programma in 15 punti.

2.4 Passiamo ora ai due partiti tradizionali di centro sinistra e centro destra PD e Forza Italia, tenendo presente che mentre il PD ha recuperato voti rispetto alle elezioni politiche dell'anno prima, il Partito Forza Italia alle elezioni europee li ha dimezzati rispetto alle elezioni politiche.

In questi due casi invece che dieci leader ne consideriamo 11, perché nel PD il leader è cambiato, in luogo di Matteo Renzi il leader è al momento Nicola Zingaretti, mentre in Forza Italia il ricambio a Berlusconi è in corso e la discussione interna al partito verte sul fatto che egli stesso la vuole guidare.

Cominciamo dal PD, che nelle elezioni europee ha realizzato un parziale recupero di voti, rispetto alle elezioni politiche dell'anno prima, caratterizzate da un grande crollo.

Nel periodo in esame è evidente che, nei social media, non è emerso un nuovo leader del PD e che è ancora forte la presenza del precedente

leader, Matteo Renzi. È -nel periodo in esame- all'opposizione nel partito, ma controlla ancora gran parte dei parlamentari e, presumibilmente, ha avuto un effetto positivo, nelle elezioni europee, in cui i suoi seguaci hanno ampiamente sostenuto con il proprio voto le candidate renziane, dando un importante contributo al recupero di voti del PD. Ed impiega abilmente i social media per rientrare nel gioco politico come leader innovatore. Il suo look è quello di un giovane, elegante, sportivo, dinamico, con una moda aggiornata, che sa indossare gli abiti giusti al momento giusto. Porta molto bene anche il completo scuro nelle occasioni ufficiali e nei suoi post affianca sempre alle immagini degli eventi, anche immagini di edifici artistici, dei luoghi in cui si trova.

D'altra parte nei social media vi è una robusta presenza dei leader minori, lanciati da Renzi, come suoi collaboratori, fra cui Federica Mogherini, Deborah Serracchiani, Carlo Calenda e Paolo Gentiloni, che gli hanno voltato le spalle e si sono affermati nel gruppo di Zingaretti o, come Calenda e Gentiloni, si presentano come nuovi leader alternativi a lui ed a Zingaretti. Elena Boschi, l'alleata più importante di Renzi è rimasta politicamente nell'ombra, ma con una robusta presenza nei media, che le assicura la possibilità di riemergere.

40

TAVOLA 2.4.

PRESENZE NEI SOCIAL MEDIA DI 11 PERSONAGGI CHE LI USANO: PARTITO DEMOCRATICO

Nome e Cognome	Facebook Followers	Instagram Followers	InstaGram Posts	Instagram Engagement Rate	Twitter Tweets	Twitter Followers	Twitter Engagement Rate	Total Engagement Indicator
NICOLA ZINGARETTI	277.436	69.400	2.340	29,65	15.500	438.000	28,25	784.836
MATTEO RENZI	1.132.904	195.000	1640	118,90	9.373	3.360.000	358,47	4.687.904
DEBORAH SERRACCHIANI	192.023	5.513	467	11,80	8.461	303.000	35,81	500.536
MARIA ELENA BOSCHI	171.374	48.100	275	174,90	1.219	627.000	514,35	846.474
CARLO CALENDÀ	127.737	874	14	62,42	11.400	164.000	14,38	292.611
FEDERICA MIGHERINI	102.298	148	0	148	8.757	517.000	59,03	619.446
PAOLO GENTILONI	85.132	44.300	876	50,57	6.252	509.000	81,41	638.432
ROBERTA PINOTTI	50.281	550	87		10.400	127.000		
GRAZIANO DEL RIO	35.821	1.482	0		5.550	286.000		
DARIO FRANCESCHINI	59.117	?	?		3.633	441.000	121,38	500.117
BEPPE SALA	135.940	78.000	695	112,23	7.275	70.000	9,62	283.940

Sia Mogherini che Serracchiani si identificano nel look della loro moda, con quella del leader che li ha lanciati.

Elena Boschi, invece, pur con un look giovanile, aggiornato, presenta un look di moda, che si differenzia nettamente da quello delle due colleghe, perché adotta una moda di livello molto più raffinato e con spunti di attrazione femminile.

Paolo Gentiloni ha un look aggiornato, giovanile, con il taglio del gentiluomo, mentre Carlo Calenda, dall'aspetto giovanile, aggiornato, aggiunge un taglio manageriale.

Un altro candidato leader, il sindaco di Milano Sala ha anche lui una robusta presenza nei social media e aspira a una propria leadership, si presenta con un look manageriale, dinamico, sportivo, di elevata qualità, nettamente opposto a quello di Renzi, mentre Nicola Zingaretti non ha un look di moda ben definito, ma comunque borghese. Non è facile trovar, fra i leader più importanti, uno con un look popolare o con un look non convenzionale.

Va inoltre notato che Serracchiani, Calenda e Mogherini sono molto deboli in Instagram, che trascurano, mentre hanno una ottima presenza in Twitter, oltreché in Facebook, arena primaria della popolarità.

Anche Roberta Pinotti e Dario Franceschini relativamente deboli in Facebook e Graziano del Rio in coda a tutti su Facebook trascurano Instagram, mentre in Twitter, che nutrono con molti *tweet* hanno (Franceschini) una eccellente performance comunque un risultato ottimo (Del Rio) o buono (Pinotti)

41

2.5 Consideriamo ora Forza Italia, il partito di centro destra che, idealmente, esprime l'ideologia neo liberale e che ha come sui leader storico Silvio Berlusconi, ed è alla ricerca di un nuovo leader, che Silvio steso vorrebbe poter scegliere, tramite il vaglio delle "primarie" richieste da una parte dei nuovi leader.

Anche in questo caso, pertanto, consideriamo 10 personaggi oltre a Berlusconi.

Risulta evidente che Forza Italia ha, fra i cinque partiti sin qui esaminati, la minor presenza nei social media, assieme a Fratelli di Italia.

Ma mentre questo partito ha potuto usufruire della presenza di un nuovo leader e si è presentato con una nuova squadra e un programma presente in rete e nella sede operativa del partito, con una strategia *omni-channel*, tale evento in Forza Italia è ancora in corso di ricerca.

TAVOLA 2.5

PRESENZE NEI SOCIAL MEDIA DI 11 PERSONALITÀ CHE LI USANO: FORZA ITALIA

Nome e Cognome	Facebook Followers	Instagram Followers	InstaGram Posts	Instragrm Engagement Rate	Twitter Tweets	Twitter Followers	Twitter Engagement Rate	Total Engagement Indicator
SILVIO BERLUSCONI	1.000.000	202.000	660	306,06	3.317	60.300	18,17	1.262.000
MICHELA BRAMBILLA	441.512	217.000	926	234,34	5.371	89.000	16,57	747.512
MARA CARFAGNA	171,315	41.300	771	53,56	15.200	206.000	13,55	418.625
MARIA STELLA GELMINI	172.677	49.900	601	83,02	16.500	90.000	5,45	312.577
MAURIZIO GASPARRI	88.710	2.007	452		179.000	109.000		
ANNA MARIA BERNINI	76.318	17.300	853		3.013	24.000		
RENATA POLVERINI	23.153	843	97		15.400	70.000		
DANIELE CAPEZZONE	13.225	3.797	1.958		31.100	67.500		
SIMONE BALDELLI	10.775	1.431	351		6.884	5.643		
UGO CAPPELLACCI	34.249	1.289	520		7.247	6.114		
ALESSANDRO CATTANEO	23.873	3.172	258		6.827	16.000		

42

Va anche aggiunto che le personalità politiche di Forza Italia, come quelle del partito democratico dedicano molta più cura a Twitter che ad Instagram, dando la sensazione che, così facendo, vogliano inseguire la tecnica di comunicazione sintetica per slogan, che i partiti populistici attuano con successo. Ciò, forse, senza rendersi conto che i partiti di democrazia rappresentativa che hanno una loro propria ideologia, dovrebbero avere un'offerta politica differente da quelli dei populistici: che valorizza il contenuto e la riflessione e non l'emotività.

Anche il look di moda dei maggiori leader Forza Italia, che si presentano con una posizione neo liberale mirante al ceto medio e modesto moderato, sembra ricalcare quello dei partiti populistici della propria area di centro destra, che –a differenza di Forza Italia- hanno registrato un forte aumento di consensi, in parte nell'area stessa del proprio elettorato e in parte fra assenti dal voto ed altri elettori scontenti.

Così Mara Carfagna e Maurizio Gasparri, che hanno in Facebook e/o Instagram, più di 100 mila *followers* adottano un look giovanile, dinamico, di eleganza spigliata, analogo a quello Daniela Santanchè, senza forse tener presente che i leader di un partito neo liberale si possono avan-

taggiare combinandolo con un look che si colleghi maggiormente alla professionalità, alla riflessione, analogo a quello professorale di Alberto Bagnai. Ciò vale, a fortiori, per Anna Maria Bernini, capo gruppo di Forza Italia al senato, titolare di una cattedra di diritto pubblico comparato nell' università di Bologna, che ha grande rilievo nel mondo giuridico. D'altro canto Daniele Capezzone, che, come Gelmini, Carfagna e Bernini e Gasparri, esprime con coerenza e competenza un pensiero neo liberale dotato di un programma concreto si veste con un completo giacca e cravatta, con un look che non alterna mai con quello informale.

Trascurando Instagram, il social media che utilizzano maggiormente gli *influencer*, nel mondo del mercato economico, è molto difficile nel mercato politico rendere popolari i principi dotati di valori liberali e quelli di una sinistra democratica, nella società globalizzata in cui le classi sociali e i mezzi di informazione si sono trasformati. Il liberale Trudeau, presidente del Canada ha dedicato e dedica una sapiente attenzione a Instagram e ciò è una componente molto importante del suo successo politico.

2.6 Consideriamo ora i gruppi di interesse organizzati del mondo delle imprese e del lavoro con una analisi della loro presenza nei social media. Cominciamo con 10 organizzazioni delle imprese.

43

TAVOLA 2.6.A
PRESENZE NEI SOCIAL MEDIA DI 10 ORGANIZZAZIONI DELLE IMPRESE

GRUPPO D'INTERESSE	FACEBOOK FOLLOERS	INSTAGRAM FOLLOWERS	INSTAGRAM POSTS	TWITTER TWEET	TWITTER FOLLOWERS
CONFINDUSTRIA	23.286			5.434	17.000
CONFCOMMERCIO	30.155			25.580	11.600
CONFESERCENTI	12.186			2.973	6.039
CONFARTIGIANATO	11.186	13.012	59	3.500	3.612
CGIA DI MESTRE	10.985	997	99	5.537	6.673
MEDIA CGIA MESTRE+ °CONFARTIGIANATO	11.085	7.004	79	4.685	5.142
COLDIRETTI	---	9.539	3.244	21.600	24.500
FEDERALBERGHI				5.654	7.877
ANCE(ASS.NAZ.COS TRUTORI EDILI)	7.666			950	2.820
ANIA(ASS.NAZIONALE ASSICURAZIONI)		404	34	923	948
FEDERMANAGER	--	--	--	2.557	2.895
UNION CAMERE	8.235	61	0	13.000	14.000

Ed ora consideriamo 10 organizzazioni dei lavoratori

TAVOLA 2.6.B

PRESENZE NEI SOCIAL MEDIA DI 10 ORGANIZZAZIONI DEI LAVORATORI

Organizzazione	Facebook Followers	Instagram Followers	Instagram Posts	Instagram Engagement Rate	Twitter tweets	Twitter Followers	Twitter Engagement Rate	Total Engagement Indicator
1.CGIL	106.407	3.941	628	6,27	52.200	69.500	1,33	179.398
2.CISL	24.874	3.201	1.581		81.300	23.906		
3.UIL	59.438	1.549	193		8.027	9.554		
4.USB	25.450	72.500	4.249		22.000	3.933		
5.UGL	7.586	331+215	588		1.444	344+242		
6.FIOM CGL	41.385	1.746	321		9.150	34.800		
7.FEMCA CISL	3.610	489	162		16.000	3.063		

44

È evidente che sia le organizzazioni delle imprese che quelle del lavoro sono deboli nei social media e che quelle dei lavoratori e delle cooperative vanno un po' meglio di quelle delle imprese, mentre ci si potrebbe aspettare il contrario, dato che gli organismi imprenditoriali hanno più mezzi tecnici avanzati dell'informatica a disposizione e i loro associati adottano ampiamente i social media nelle loro politiche di marketing.

Cinque fra le organizzazioni imprenditoriali esaminate sono assenti da Instagram e una vi ha solo 61 like avendovi 0 posts; 2 sono assenti da Facebook ma presenti in Instagram sia pure con pochi post e modesti risultati, 2 sono assenti sia da Facebook che da Instagram. Tutte sono presenti su Twitter con un numero di post non disprezzabile e risultati modesti, che si spiegano perfettamente considerando l'assenza da uno dagli altri due social media, che si prestano meglio alla riflessione e sono fra loro complementari.

Le organizzazioni dei lavoratori e la Lega delle cooperative vanno in po' meglio, come si è appena osservato, ma nonostante siano presenti in tutti e tre i media i loro risultati, in termini di engagement, sono deludenti, con la sola eccezione di USB, un sindacato di base, che ha molti meno mezzi delle altre organizzazioni considerate.

In generale, anche per queste 10 organizzazioni, il punto debole è costituito da Instagram, che- nel marketing economico- risulta essere lo strumento maggiore per l'engagement, specialmente se ben coordinato con gli altri due media, con cui interagisce.

Forse la debolezza che attualmente hanno questi gruppi di interesse organizzati tradizionali si spiega anche, in misura rilevante, con la loro scarsa presenza nei social media.

Se è vero che i grandi apparati economici e finanziari dominano, oramai, fra i gruppi di pressione politica, è anche vero che le grandi organizzazioni di gruppi di interesse singoli hanno maggior peso elettorale potenziale e potrebbero agire come influencer del voto e della partecipazione al voto

Ciò, per altro, se la loro presenza nei social media paragonabile a quella che esercitano i partiti che li sanno usare, mettendo in crisi i partiti democratici di centro sinistra e quelli moderati e liberali.

I gruppi di interesse organizzati del mondo delle imprese e del lavoro rappresentano il paese reale e una loro presenza efficace nei social media è un derivato con contenuto reale, sia pure di parte.

Non sono derivati distaccati dal mondo reale, che possono gonfiarsi e poi sgonfiarsi, generano instabilità e incertezza, come le bolle dei prodotti finanziari derivati degli intermediari finanziari non controllati, in regime di politica monetaria facile eccessiva.

Ciò suggerisce una comunicazione in rete, che non sia *omni-channel*, con un processo circolare dominato dalla rete, ma sia *cross-channel*, con un processo circolare come quello che si sta attuando nella produzione e del commercio elettronico che muove dallo "store", ossia dalla realtà del prodotto e non dalla immagine nel web, slegata dalla base reale, come nei derivati dei mutui *suprime*, che hanno perso il contatto con chi li ha generati, ossia, in campo politico, con un processo guidato dalle sedi della democrazia rappresentativa, con un utilizzo della rete che muova da esso e in esso prenda i suoi contenuti e, pertanto, non dia la priorità ai *tweets* e a presentazioni emotive su Facebook, ma si basi su ciò che accade e sui programmi e, pertanto, faccia ampio uso di Instagram, tenendo presente che, nel mondo della moda dei *brand* ossia della produzione e del commercio dei beni di marca, Instagram ha un ruolo decisivo tramite gli "influencers", che garantiscono con la loro reputazione, che i programmi siano credibili, fattibili ed efficaci per chi vuole quell'offerta politica.

PARTE III

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

3.1 La caduta dei 5 Stelle, che fanno largo uso dei social media, da movimento leader di quelli populistici, e da principale partito della scena politica italiana, a partito in entrambi gli ambiti secondario dimostra che i nuovi media servono a salire, ma anche a scendere se i contenuti dei messaggi, fra loro contraddittori, disorientano gli elettori e se i risultati politici ottenuti non corrispondono a quelli promessi dai messaggi mediatici con un uso eccessivo della realtà immaginari. Il commercio mediante la web dispone della *AR Augmented Reality*, per migliorare l'informazione: è pericoloso deformarla.

TAVOLA 3.1

FOLLOWERS E POST NEI SITI DEI PARTITI IN FACEBOOK E INSTAGRAM ED EFFICIENZA DEI POST NEL LUGLIO 2019

PARTITI POLITICI	FACEBOOK	INSTAGRAM	POST SU INSTAGRAM	FOLLOWERS PER POST
LEGA-SALVINI PREMIER	522.000	131.000	1.519	86,24
PARTITO DEMOCRATICO	304.000	67.000	859	77,99
CINQUE STELLE	1.458.000	284.000	2.045	138,87
FORZA ITALIA	208.000	36.000	1.184	30,40
FRATELLI DI ITALIA	204.000	38.000	718	52,92
PIU' EUROPA	122.700.	43.000	608	70,72
FEDERAZIONE DEI VERDI	37.000			
LEU (SINISTRA)	53.184			

N.B. I dati della Tavola 3.1. sono stati rilevati il 30 luglio 2019.

Si vede chiaramente che il sito con più *followers* è quello dei pentastellati, con quasi un milione e mezzo di visitatori, su Facebook, 2,90 volte quelli della Lega-Salvini, che ne ha 522 mila. I loro *post* sono il 34% in più di quelli della Lega-Salvini, che sono al secondo posto per numero ed hanno una produttività più alta di quella degli altri partiti, rapporto ai seguaci, favorevoli o contrari che siano. La caduta dei pentastellati, verosimilmente, è dovuta al fatto che la loro sovraesposizione nei nuovi media, ha avuto un effetto boomerang causato dalla contraddittorietà dei loro messaggi e dalla creazione di un immaginario a cui non ha corrisposto la realtà, che procede in modo diverso.

La Lega-Salvini, che ha solo il 71,7 in più di *followers* del PD su Facebook, ha realizzato un incremento di voti di più di quattro volte tanto ed ha una

sensazionale produttività dei suoi post. Ciò si spiega, chiaramente, con l'effetto leader e con la polarizzazione dei consensi, sia fra i movimenti populistici, sia in generale nello scenario politico italiano.

Forza Italia, che è regredita, ha uno scarso numero di *followers* su Facebook e una bassa produttività dei suoi post, più numerosi di quelli del PD. A favore dei Fratelli di Italia, che hanno realizzato una rilevante crescita di voti, devono aver giocato l'effetto leader e la diversa offerta di sovrano rispetto a quello della Lega, mentre i *followers* non sono particolarmente numerosi e i post non appaiono molto efficaci nel produrre consensi.

Per rinnovare la loro comunicazione politica mediante il ricorso ai nuovi media, i soggetti politici in ritardo, dovrebbero prendere esempio dalla moda, in cui ciò è stato realizzato o è in corso di realizzazione, mediante un ricorso maggiore ai social media, sia per l'offerta di contenuti, che per quella di comunicazione. Ciò, in primo luogo, potenziando la comunicazione con il riferimento ai nuovi leader.

3.2 Un caso esemplare della moda è quello del gruppo Versace, andato in crisi dopo la morte prematura di Gianni Versace, che lo aveva creato. Ora, dopo il periodo confuso, vi è un nuovo leader, Donatella Versace che esprime, in modo polarizzato, l'identità di questo *brand*. Donatella Versace ha attualmente 5,3 milioni di *followers* su Facebook e 4,4 milioni su Instagram. Ha su Instagram 885 post, che esprimono libertà di scelta, individualismo, leadership. La loro produttività è di 4.971 *followers* per post. Il gruppo ha avuto una grossa crescita di fatturato e dopo un periodo di perdita, è in utile. Il rinnovamento, con un nuovo leader, ha successo anche per chi non ha più il suo leader storico, se ringiovanisce i contenuti e aggiorna la comunicazione con nuove strategie. Le imprese della moda di elevata qualità adottano tre strategie di marketing che fanno ricorso al web: *multi-channel*, *omni-channel* e *cross-channel*.

Nella moda, emerge, grazie ad Instagram, un nuovo tipo di soggetto, che genera successo, l'*influencer*. Chiara Ferragni la maggiore *influencer* italiana, ha 25,560 milioni di seguaci su Facebook e 17,6 milioni su Instagram.

La figura dell'*influencer*, viene adottata, *mutatis mutandis*, nella comunicazione politica, dai partiti democratici di sinistra, che si presentano come un'élite culturale e intellettuale, a fianco e complemento di quella dei leader politici, per avvalorarla eticamente e culturalmente e renderla

più credibile e, in effetti, più incisiva nel rapporto fra ciò che si promette e ciò che si realizza. L'*influencer*, perciò, è un regista, un attore, un cantante, uno sportivo, maschile o femminile, un insegnante, un artista, un sacerdote con connotati intellettuali, ma può essere anche un filosofo, un sociologo, un economista, un esperto di fisica, un biologo, un medico.

Nei siti dei social media non c'è la "*par condicio*", come nei dibattiti nelle TV italiane, perciò ciascun movimento politico può adottare i suoi *influencer*, ad hoc, ossia *testimonials*, o indiretti, per tutto il tempo necessario e con le modalità più opportune.

Abbiamo già osservato che Benigni e Saviano, due grandi registi ed attori noti al largo pubblico ed autorevoli nella cultura, con le loro opere esprimono messaggi di sinistra. Dal mondo della moda e da quello della canzone emerge, anche, per la comunicazione politica, per i modi e i contenuti, l'importanza della strategia *cross channel*, con la connessione fra ground zero e il web.

48 La cantautrice Laura Pausini che ha 6,9 milioni di *followers* su Facebook e 2,7 milioni su Instagram, si è affermata nel 1993, vincendo il Festival di San Remo nella sezione *Novità con la canzone romantica* "*La solitudine*". Ha partecipato nuovamente al Festival di San Remo nel 1994, classificandosi al terzo posto con la canzone "*Strani amori*", che racconta una storia d'amore sbagliata. Questa narrativa insegna alla comunicazione politica l'importanza della strategia *cross channel* che ha come elemento cruciale eventi di "ground zero".

Ma possiamo aggiungere, fra gli *influencer* indiretti, l'esempio di Donatella Versace e di Lady Gaga, sua testimonial, che condivide la sua ideologia anti convenzionale, in campo culturale. Lady Gaga afferma che "Milano è stata schiacciata completamente dalla politica, perché la politica ha determinato tutto il corso dello sviluppo del Paese, anche del pensiero". Donatella Versace afferma "Serviva più attenzione alle eccellenze italiane: penso a un patrimonio culturale che se lo sogna tutto il mondo e di cui dobbiamo essere fieri. Chi è impegnato nell'insegnamento ai giovani del valore della cultura? Chi ha avuto il coraggio di utilizzare in modo forte tutto questo patrimonio? Abbiamo un passato ineguagliabile, ma intorno crolla Pompei. Che vergogna". In effetti, nella politica italiana dell'ultimo periodo questo tema, che dovrebbe essere caro alla ideologia liberale e a coloro che hanno cura di una identità nazionale non puramente politica, non è stato posto in prima linea da nessun partito.

Eppure esso non ha solo una valenza culturale, che lo accomuna all'ambientalismo, ha una importanza economica e sociale, ad esempio

con riferimento concreto alle aree colpite dal sisma, al turismo, al *made in Italy*, non solo nelle città, ma anche negli antichi borghi.

3.3 Sotto un certo profilo il rinnovamento della comunicazione politica dei partiti con un credo liberale per adeguarla alla diffusione dei nuovi media digitali è più agevole che quella dei partiti di sinistra tradizionali. Se è vero, come è vero, che gli *smartphone* e i social media con le loro caratteristiche di linguaggio semplificato e accessibile a tutti facilitano la comunicazione politica alle masse popolari e quindi i partiti che tradizionalmente li esprimono, è però vero i partiti tradizionali di sinistra sono in crisi perché la classe operaia si è assottigliata e si è trasformata diventando molto simile a quella impiegatizia e l'economia di mercato domina la scena mondiale, tanto è vero che la stessa sinistra ne è fautrice in concorrenza con i partiti di ideologia liberale.

Nelle nuove generazioni vi sono nuovi valori che riguardano le tematiche eco ambientali, quelle umanitarie e quelle multi etniche: tutte connesse alla globalizzazione del terzo millennio.

C'è ampio spazio l'ideologia liberale e quella della sinistra non elitaria rinverdendo il tronco pluricentenario, con nuovi leader, purché si sappia e si voglia aggiornarla, con i nuovi contenuti e i nuovi social media in collegamento con quelli "tradizionali", che, anch' essi, non sono "superati".

Abstract

Il saggio esamina la mediatizzazione politica in Italia, per il periodo dal 2009 al luglio 2019, con riferimento alla diffusione degli Smart Phone che ha dato luogo alla presenza nei social media del Web, di tre quarti della popolazione. Nella prima parte viene messo in evidenza che vi sono due specie di partiti populistici, quelli che sostengono la democrazia diretta e quelli che fanno riferimento al decisionismo nella democrazia parlamentare e si rivolgono alla maggioranza silenziosa. In entrambi i casi, assieme all'effetto leader, è decisiva la presenza di dati di fatto convincenti sul territorio; in mancanza di essi alle rapide ascese possono far seguito rapide cadute, come nel caso dell'e-commerce nella moda e dei derivati nella finanza. È inoltre errato che solo i partiti populistici possano avvalersi con successo della mediatizzazione, dato che le tecniche del Web possono esser adottate con successo da ogni leader e da ogni partito, come emerge da vari esempi internazionali. Nella seconda parte, tutto ciò viene dimostrato con l'analisi dei risultati delle elezioni politiche del 2013 e delle europee del 2014 e delle politiche del 2018 e delle europee del 2019 in relazione alle presenze su Facebook, Instagram e Twitter dei leader populistici dei 5 Stelle Bebbe Grillo e Luigi Maio, della Lega di Matteo Salvini e dei Fratelli di Italia, Giorgia Meloni e dei leader non populistici dei Democratici Matteo Renzi e Zingaretti e di Berlusconi di Forza Italia e dei 9 restanti leader di ciascuno di questi partiti con maggiori presenze nei social media, misurate con engagement indicators e engagement rates. Viene inoltre considerato il ruolo degli

influencers. Infine viene rilevata la scarsa presenza nei social media degli organismi di interesse e dei sindacati. Seguono le conclusioni, sui limiti delle strategie di mediatizzazione dei populistici e sulle opportunità dei non populistici.

Parole Chiave: mediatizzazione, social media, tecniche web, influencers, partiti.

Absract

The essay analyses “mediatization” trends in Italy, in the period between 2009 and 2019 (until July), in particular regarding the diffusion of smartphones which has led to the presence of nearly three quarters of the population on Social Media. In the first part of the essay, the presence coherent of two different kinds of populist parties is highlighted; those that support direct democracy and those that support decision-making in parliamentary democracy addressing themselves to the silent majority. In both cases, together with the leader effect, the presence of data regarding Italian people is decisive. Indeed, in the absence of these, rapid ascents can be followed by rapid falls, as in the case of e-commerce in fashion and derivatives in finance. It is also wrong to consider that only populist parties can use mediatization successfully, as Web communication modalities can also be well adopted by every leader and by every party, as can be seen from different international examples. In the second part of the essay, the previously considerations are demonstrated by analyzing the results of the 2013 (National) and 2014 (European) elections and the 2018 (National) and 2018 (European) elections, referring to the presence on Facebook, Instagram and Twitter of the most representative leaders of the principal Italian parties: populist leaders Beppe Grillo and Luigi Di Maio of the “Movimento 5-Stelle”, Matteo Salvini of “Lega” and Giorgia Meloni of “Fratelli d’Italia”, and also non-populist leaders Matteo Renzi and Nicola Zingaretti of “Partito Democratico”, and Silvio Berlusconi of “Forza Italia”. Moreover, also the presence on social media of 9 other leaders of these parties was analyzed, using engagement indicators and engagement rates. The role of web influencers is likewise considered. Finally, the low presence in social media of the organized interest groups and trade unions is noted. In conclusion, the authors propose some considerations on the limits of populist mediatization strategies and on the opportunities for non-populists.

Keywords: mediatization, social media, web techniques, influencer, parties.

Il “diritto alla città” e la suggestione della “città interculturale e interreligiosa”.

Spunti per un inquadramento giuridico del tema

*Fabio Franceschi**

1. Premessa. Il tema dell’articolazione e dell’utilizzo dello spazio nel contesto della società plurale

Nel contesto di una società, quale quella odierna, in continua e profonda trasformazione, caratterizzata dalla compresenza all’interno di un medesimo spazio geografico di soggetti appartenenti a culture e religioni differenti, i fattori spaziali vanno assumendo un ruolo viepiù centrale nell’ottica (e ai fini) di una adeguata comprensione delle relazioni sociali.

L’insediamento di individui e gruppi caratterizzati da tradizioni culturali e religiose differenti da quelle della comunità autoctona impone, difatti, una forzata (e inevitabile) condivisione del territorio fra soggetti portatori di codici diversi di concezione dello spazio, che si traducono in modi difformi di gestione e di utilizzo del medesimo, non di rado fra loro antagonisti. Ciò non solo ingenera trasformazioni nelle forme e nelle modalità di utilizzo del territorio, specie di quello urbano, modificando i paradigmi consolidati di articolazione dello spazio propri di una società tendenzialmente omogenea sul piano culturale e religioso quale per lungo tempo è stata quella italiana, ma non di rado innesca, altresì, fenomeni di competizione spaziale fra i differenti attori sociali: per la precisione, fra gli occupanti nativi, impegnati nel tentativo di difesa e di conservazione dello *statu quo*, e i gruppi di nuovo insediamento, che aspirano, di contro, ad una rinegoziazione dello spazio, specialmente di quello pubblico.

Per rendersi conto di tale fenomeno è sufficiente muovere dalla constatazione della inevitabile “non neutralità” degli spazi¹. Lo spazio, difatti, coincide con

* *Università Sapienza di Roma.*

¹ M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, 2012, p. 449 ss. Come insegnano i sociologi delle religioni, lo spazio, quello pubblico in particolare, non è mai vuoto e neutrale, ma è un terreno metaforico pieno di significati attribuiti dai diversi attori sociali che lo popolano; significati che sono stati acquisiti, spesso conquistati, nel corso del tempo, e che vengono rivendicati e difesi avverso le pretese di partecipazione provenienti dai gruppi sociali minoritari. Sul punto, cfr. K. KNOTT, *Spatial theory and method for the study of religion*, in “*Temenos*”, 2005, n. 41, pp. 153-184; M. BAUMANN, *Temples, Cupolas, Minarets: Public Space as Contested Terrain in Contemporary Switzerland*, in “*Religio: Revue pro religionistiku*”, 2009, n. 17, 2, pp. 141-153.

ciò (e con chi) lo occupa, che con la sua azione incessantemente lo trasforma. In altri termini, l'uso degli spazi non costituisce, per definizione, un'attività culturalmente neutra. Vivere e agire secondo una determinata cultura/religione significa occupare lo spazio in modo difforme. Significa, in altri termini, possedere –e tendere a riprodurre, in ogni contesto di presenza– codici differenti di percezione e di gestione dello spazio, sia pubblico (luoghi di culto *in primis*, ma anche strade, piazze, esercizi commerciali, ecc.), sia privato (abitazioni, spazi per la famiglia, circoli privati, ecc.)². Basti considerare, esemplificativamente, le differenti accezioni del concetto di “spazio sacro o religioso”, e l'insufficienza, nell'ottica segnalata, della visione cristiana del medesimo, giacché altre esperienze religiose presenti ormai sul territorio nazionale presentano una lettura degli spazi destinati all'esercizio del culto profondamente diversa, spesso legata ad una molteplicità di funzioni sostanzialmente ignota alla tradizione cristiana³.

Lo spazio, del resto, in quanto sede primaria dell'intrecciarsi delle relazioni e della rappresentazione delle differenze, costituisce un momento essenziale nell'ottica dell'integrazione fra le diverse componenti presenti all'interno della platea sociale, specie di quella urbana, e primieramente fra la cultura dominante, che detiene il potere (e, con esso, la capacità di disposizione e di controllo sugli spazi pubblici) e le “culture altre”, di più recente insediamento sul territorio, che dall'utilizzo dello spazio tendono a restare escluse (o, comunque, emarginate).

Non a caso, la possibilità di accedere, in concreto, allo spazio pubblico costituisce uno dei fondamentali fattori di inclusione o di esclusio-

² Nel prisma della diversità culturale e religiosa, la stessa distinzione fra spazio pubblico e spazio privato tende a sfumare, a relativizzarsi, in linea con i valori e con le funzioni che ciascuna cultura e/o religione attribuisce allo spazio in genere, e alle differenti tipologie di spazi in particolare. Sulla relatività della distinzione pubblico-privato ove posta nella prospettiva dell'orizzontalità tra i valori e significati utilizzati nell'assetto costituzionale dell'ordinamento al fine di regolare le relazioni sociali v. M. RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali. Ipotesi per una corologia giuridica*, in “Scienza e Pace, Research Papers”, giugno 2014, n. 22, pp. 4-5.

³ Sul punto, cfr. R. MAZZOLA, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, in V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (eds.), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, Torino, 2012, spec. p. 207. Sulle differenti possibili accezioni del concetto di spazio sacro o religioso cfr., da ultimo, M. RICCA, *Ubiquitous Sacred Places. The Planetary Interplay of Their Meaning and Legal Protection*, in A. MAMBELLI, V. MARCHETTO (eds.), *Naming the Sacred. Religious Toponymy in History, Theology and Politics*, Göttingen, 2019, pp. 171-198.

ne degli individui nella/dalla sfera sociale. Lo dimostra l'incremento dei conflitti e delle controversie per la costruzione di moschee, minareti, templi e/o altri edifici comunque religiosamente connotati, nonché, e correlativamente, per la nascita di esercizi commerciali e luoghi *lato sensu* culturali (centri culturali, librerie, ecc.) espressione di appartenenza religiosa/culturale.

Tali conflitti, a ben guardare, riflettono i dibattiti più ampi sul ruolo delle minoranze in genere (e, particolarmente, di quelle a forte connotazione culturale/religiosa provenienti dall'immigrazione) nello spazio pubblico. Il problema di fondo, al riguardo, resta quello dell'antagonismo tra i diversi codici culturali/religiosi di gestione dello spazio. Ciascuna cultura e ciascuna religione, come accennato, presenta una propria organizzazione spaziale, che entra in contatto con la generale organizzazione dello spazio pubblico, contribuendo continuamente a ridisegnarne i confini. Questo comporta che nel contesto di una società articolata, quale quella odierna, lo spazio pubblico non può più essere soltanto quello tradizionale, incentrato sulla religione cattolica, sui suoi luoghi di culto e sui suoi simboli (secondo il tradizionale modello della chiesa al centro del villaggio, iconizzato da Gabriel Le Bras in uno dei suoi saggi più noti)⁴, ma deve diventare uno spazio necessariamente polisemico, destinato ad essere occupato da genti appartenenti a culture/religioni diverse, con il proprio modo di intendere e di vivere la spazialità. Ogni soggettività presente nella platea sociale, difatti, genera un proprio spazio di senso e di esperienza, cui è connessa la declinazione di nuovi significati. Lo spazio pubblico, di conseguenza, altro non è che la risultante degli atti di traduzione e condensazione tra i diversi spazi soggettivi, letti in un'ottica di pluralismo radicale⁵. Come tale, esso risulta soggetto ad un processo di continuo modellamento e di incessante ridefinizione dei propri termini e dei propri confini, che nel corso del tempo inesorabilmente tende a prescindere dalla reificazione normativa che il legislatore, con il proprio intervento regolatorio, fissa ad un dato momento storico, così cristallizzandolo (si pensi, esemplificativamente, alle diverse prassi utilizzate dalle comunità islamiche presenti in Italia per sopperire alla insufficienza delle, e in alcuni casi per eludere le vigenti normative in tema di edifici di culto, modellate sull'archetipo cristiano e sull'uso che nella tradizione

⁴ G. LE BRAS, *La chiesa e il villaggio*, Milano, 1979, p. 9 ss.

⁵ M. RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali*, cit., p. 1.

occidentale di tali edifici viene fatto)⁶. Tra “culture”, “religioni” e “spazialità” esistono, in ogni caso, relazioni mutuali, che fanno sì che le prime giochino un ruolo fondamentale nella costruzione delle identità territoriali e nella produzione e organizzazione degli spazi pubblici. Si pensi, esemplificativamente, alla incidenza derivante sulla articolazione dello spazio dalla presenza, all’interno di una determinata area geografica, di una significativa componente religiosa. Più ampia è la presenza, sul piano numerico e organizzativo, di soggetti appartenenti ad un dato credo religioso, maggiori risultano le ricadute in ambito spaziale. Così, in un’area abitata da soggetti appartenenti ad una data religione non ci saranno soltanto i luoghi di culto in senso stretto (in modo più o meno visibile). Poiché, infatti, ogni luogo religioso, e particolarmente gli edifici di culto, funziona come asse di coordinamento antropologico dei flussi vitali, da «catalizzatore topografico culturale»⁷, nel senso che spinge alla creazione attorno a sé di trasformazioni territoriali coerenti con quel luogo religioso, attorno ad esso –e al suo significato aggregatore per la comunità di riferimento– sorgeranno una serie di attività correlate con la religione, destinate ad incidere profondamente, in maniera diretta e indiretta, sulla geografia di quell’area. Sorgeranno, così, esercizi commerciali e altri luoghi destinati a soddisfare le esigenze di vita dei soggetti appartenenti a quelle religioni (centri culturali, librerie, *call center*, luoghi di ristorazione, negozi etnici, ecc.), volti, cioè, ad assecondare i gusti, i bisogni e le richieste di queste persone; al punto da potersi parlare di processo di graduale etnicizzazione delle aree limitrofe al luogo religioso, secondo modalità che a seconda dei casi possono risultare più o meno consapevoli e spontanee.

Non solo. La presenza in un’area di una forte componente di soggetti appartenenti ad una determinata religione tende ad incidere anche sull’uso dello spazio fatto dagli “altri”, cioè da coloro che a quella religione non appartengono (e che, nella maggior parte dei casi, specie negli ambienti urbani, coincidono con gli occupanti nativi dell’area), scoraggiando e, non di rado, portando all’abbandono di iniziative e investimenti in attività che potrebbero risultare in conflitto con la presenza religiosa dominante e/o significativa nell’area. L’esempio tipico è quello della ri-

⁶ Su tali aspetti si rinvia da ultimo a P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 2019, n. 20, pp. 1-21.

⁷ M. RICCA, *Pantheon*, cit., p. 451.

vendita di alcolici in un'area caratterizzata da una forte presenza musulmana, presumibilmente destinata a chiudersi per mancanza di clientela.

Si tratta, è bene precisarlo, di fenomeni tendenzialmente spontanei, che si verificano, cioè, senza e comunque al di fuori dell'intervento regolatorio del diritto, i quali tendono a sedimentarsi nel tempo, in maniera più o meno pacifica. Fenomeni che, però, danno luogo a profonde trasformazioni "di fatto" del territorio, che il diritto sarà ad un certo punto costretto a prendere in considerazione, con una regolamentazione che, a seconda dei casi, potrà recepire tali trasformazioni, accompagnandole e favorendole, oppure negarle, ostacolando, sino a renderle, in alcuni casi, irrealizzabili. Per tale ragione, i cambiamenti indotti dalla presenza di nuovi attori che si incontrano e che portano modi diversi di utilizzazione (e, prima ancora, di concezione) dello spazio impongono oggi una rinnovata riflessione sul rapporto tra pluralismo culturale/religioso e articolazione dello spazio, propedeutica ad una riconfigurazione degli ordinamenti spaziali in grado di dare conto della (ormai consolidata) presenza all'interno del territorio nazionale di soggetti appartenenti a culture e a religioni differenti, portatori di proprie visioni spaziali spesso lontane da quelle cui si è abituati.

2. Lo spazio urbano. La città al tempo del pluralismo religioso. L'indifferibile esigenza di un ripensamento della articolazione e della gestione del territorio metropolitano

Il discorso di carattere generale sin qui condotto vale in maniera specifica per gli spazi urbani, nei quali maggiormente si concentra, nell'attuale frangente storico, la coesistenza fra i diversi attori sociali culturalmente e religiosamente connotati.

Le città, difatti, costituiscono i centri primari di raccolta della "diversità" conseguente alle migrazioni e al processo di globalizzazione del religioso. La "localizzazione del globale" imposta dai fenomeni migratori riguarda in misura prevalente i contesti urbani, dove la grande maggioranza degli immigrati, per una serie di ragioni (che vanno dalle maggiori possibilità di occupazione alla presenza di reti di sostegno parentale, comunitario e etnico su cui fare affidamento, specie al momento dell'arrivo e del primo insediamento) tende, inevitabilmente, a stabilirsi.

Ciò favorisce la crescente diversificazione delle società urbane contemporanee in termini etnici, culturali e religiosi, la quale, a sua volta, fi-

nisce con l'innescare trasformazioni nella forma stessa delle città, specie in quelle di medie/grandi dimensioni⁸.

Di certo, ad ogni modo, la presenza di comunità sempre più diversificate per cultura, religioni e stili di vita, che nelle città tendono a radicarsi e a consolidarsi, fa sì che le medesime diventino i luoghi in cui primariamente si concentra e si palesa la tensione spaziale delle convivenze⁹. È nelle città, in altri termini, che si manifesta in misura maggiore l'impatto delle differenze (culturali, religiose, sociali, ecc.) che gli immigrati portano con sé, e che inevitabilmente tendono ad entrare in contrasto con le prassi radicate degli autoctoni. È nelle città, soprattutto, che si concentrano le rivendicazioni spaziali dei nuovi attori sociali, fra le quali quelle alla disponibilità di luoghi per l'esercizio del culto e le pratiche religiose in genere, il cui fondamento deve essere rinvenuto nel diritto, fondamentale ed inviolabile, di libertà religiosa espressamente enunciato nell'art. 19 Cost.¹⁰.

Tali rivendicazioni, a ben vedere, nascondono una domanda di partecipazione e di visibilità nello spazio pubblico. In altri termini, esse implicano una richiesta di accoglienza che vada oltre la mera tolleranza nei riguardi di chi viene considerato ospite, ossia solo provvisoriamente parte di un contesto che non gli appartiene (e rispetto alla gestione del quale, pertanto, deve rimanere estraneo). Sotto tale profilo, le rivendicazioni spaziali delle minoranze (e, particolarmente, quelle dei soggetti provenienti dall'immigrazione) celano istanze di inclusione sociale, di integrazione su base paritaria, le quali devono necessariamente passare attraverso forme concrete di riconoscimento della diversità (etnica, cul-

⁸ Sul punto, cfr. S. LUCCIARINI, *La città degli immigrati. "Ambienti etnici urbani di inizio millennio"*, Milano, 2011; A. CANCELLIERI, *Migranti e spazio pubblico*, in "Il Mulino", 2017, n. 3, pp. 402-409.

⁹ Non a caso, negli ultimi anni le città (con i loro spazi) sono divenute in misura crescente terreno di scontro, e, conseguentemente, aree di negoziazione e di affermazione del potere (di quello al controllo dello spazio *in primis*) fra i differenti attori sociali. Sul punto, cfr. H. BERKING, J. SCHWENK, S. STETS, *Introduction: Filling the Void? Religious Pluralism and the City*, in Berking, J. SCHWENK, S. STETS (eds.), *Religious Pluralism and the City. Inquiries into Postsecular Urbanism*, London, 2018, pp. 1-24. Per approfondimenti, cfr. M. BALBO, *Contemporary Urban Spaces and the Intercultural City*, in G. MARCONI, E. OSTANEL (eds.), *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, London 2016, pp. 25-38.

¹⁰ Al riguardo, cfr., *ex amplius*, N. MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità dei luoghi di culto*, in S. DOMANIELLO (ed.), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012, pp. 171-183.

turale, religiosa, ecc.)¹¹. Detto diversamente, reclamando il diritto all'uso dello spazio pubblico, nelle sue diverse forme esplicative (*in primis*, attraverso la realizzazione di luoghi di culto), gli individui e i gruppi di nuovo insediamento mirano non solo ad affermare e a salvaguardare la propria identità, ma anche ad integrarsi e a divenire a pieno titolo attori della società di inclusione (ciò che spiega, ad esempio, il motivo per il quale gli edifici di culto che vengono dagli stessi costruiti tendono spesso ad assumere dimensioni ragguardevoli, in molti casi non proporzionate alla reale consistenza numerica e, dunque, al reale fabbisogno della comunità).

In tal guisa, la politica dell'identità e quella dello spazio tendono a fondersi tra loro, come due facce di una stessa medaglia: divengono modalità per rivendicare prerogative e diritti, modificando il quadro preesistente prodotto dalle principali istituzioni economiche, politiche e relazionali dei luoghi di accoglienza¹².

Tutto ciò ingenera inevitabili alterazioni (e conseguenti dissonanze) all'interno dei precedenti equilibri urbani, costruiti in linea con le esigenze della cultura e della religione cattolica dominante in Italia, consolidati nel tempo e supportati, proprio in ragione della pregressa tendenziale omogeneità della società italiana dal punto di vista culturale e religioso, anche sul piano normativo (basti pensare alla vigente disciplina in materia urbanistica, espressione evidente del modo di intendere l'articolazione dello spazio proprio della maggioranza autoctona)¹³. Soprattutto, impone la necessità di un ripensamento della articolazione e della gestione del territorio urbano, in grado di tenere conto della natura culturalmente e religiosamente eterogenea della società italiana. Sotto tale profilo, occorre dare risposta, sul piano dell'articolazione e del concreto utilizzo dello spazio urbano, alle esigenze rese manifeste dalle migrazioni transnazionali e dalla globalizzazione del religioso, mettendo in relazione il processo generativo degli spazi urbani con la totalità della popolazione, di modo che tutti i soggetti possano sentirsi parte della città nel medesimo modo (sebbene, ovviamente, ciascuno con modalità differenti).

¹¹ A. BELLI, *Spazio, differenza e ospitalità. La città oltre Henri Lefebvre*, Roma, 2013, p. 12 ss.

¹² Al riguardo, v. ampiamente R. FINCHER, J. M. JACOBS, *Cities of difference*, New York-London, 1998. Più di recente, cfr. M. BAUMANN, *Temples, cupolas, minarets*, cit., p. 143 ss; A. CANCELLIERI, *New religious spaces of difference: resources and risks in the new Italian religious landscape*, in G. MARCONI, E. OSTANEL (eds.), *The Intercultural City*, cit., p. 82 ss.

¹³ Sul punto, cfr. A. BELLI, *Spazio, differenza e ospitalità*, cit., p. 13.

Tale operazione di ripensamento, per risultare efficace, deve ovviamente essere condotta nell'alveo del diritto, e, principalmente, delle esigenze giuridiche poste dal pluralismo culturale e religioso. È il diritto, difatti, a modellare e a regolamentare lo spazio di vita dei soggetti, dettando le regole per l'accesso e l'effettiva fruizione del medesimo. È il diritto, in altri termini, a scandire le logiche di articolazione del territorio (e dei diversi spazi dei quali lo stesso si compone), risultando, perciò, imprescindibile al fine della elaborazione di ordinamenti spaziali in cui ricondurre ad armonica composizione interessi divergenti e segmenti identitari potenzialmente conflittuali.

3. Il "diritto alla città". Attualità e possibile utilizzo del concetto in relazione alle problematiche di matrice spaziale delle odierne città multiculturali e multireligiose

Da questo punto di vista, non privo di interesse risulta il riferimento (e la possibilità, concreta, di utilizzo) del cosiddetto "diritto alla città" (*Right to the City*), ossia di quello che può essere definito come il diritto di ciascuno (*recte*: di tutti i fruitori della città, senza differenze di razza, sesso, religione, censo, ecc.) di avere accesso alle opportunità, ai servizi e ai complessivi benefici in termini economici, giuridici, sociali, che lo spazio urbano è in grado di offrire¹⁴.

Il concetto di diritto alla città, che trova largo uso nei tentativi di definizione delle rivendicazioni dei movimenti sociali urbani contemporanei, rimanda, come noto, alla elaborazione di Henri Lefebvre, e alla concezione dello spazio come prodotto sociale evocata dal filosofo francese

¹⁴ In realtà, del cosiddetto "diritto alla città" esistono plurime interpretazioni, sviluppate, con differenti finalità, da studiosi di varie discipline (urbanisti, sociologi, da ultimo anche giuristi), che nel tentativo di definire tale concetto hanno enfatizzato l'uno o l'altro degli aspetti che lo compongono. Di certo, e per quanto interessa la presente analisi, la locuzione "diritto alla città" può ritenersi espressiva di un insieme di diritti individuali universali concernenti vari aspetti della vita urbana, alcuni di carattere positivo (fra di essi, il diritto di accesso allo spazio e ai servizi pubblici), altri di carattere prevalentemente negativo. Per una sintesi di tali aspetti, cfr. S. MORONI, F. CHIODELLI, *Spazi urbani e diritto alla città*, in "CRIOS", 2017, n. 13, pp. 31-44. Per la distinzione fra diritti negativi e positivi, cfr. A. BUCHANAN, *Equality and human rights*, in "Politics, Philosophy & Economics", 2005, n. 4(1), pp. 69-90.

sul finire degli anni Sessanta del secolo scorso¹⁵. In realtà, l'elaborazione lefebvrina, oltre a non fornire una definizione precisa del diritto alla città, non si focalizza sul fenomeno migratorio, né su quello religioso, né, in conseguenza, sulle trasformazioni indotte da tali fenomeni sulle aree urbane. Essa, tuttavia, introduce la consapevolezza della relazione esistente tra identità soggettive e spazi materiali urbani, particolarmente ai fini della produzione e della conservazione della sicurezza degli spazi pubblici. Caratteristica essenziale della città, secondo Lefebvre, è quella di essere luogo di incontro delle differenze: l'urbano costituisce, cioè, «una forma mentale e sociale, quella della simultaneità, della riunione, della convergenza, dell'incontro (o piuttosto, degli incontri)»¹⁶. In tale prospettiva, il diritto alla città viene ad essere fondamentalmente concepito come il diritto di tutte le componenti sociali –e, dunque, di tutti i differenti attori culturali e religiosi presenti sul territorio urbano– di appropriarsi dello spazio di partecipazione ai processi decisionali, dai quali molte di esse, proprio in ragione del loro essere minoranza, risultano generalmente escluse¹⁷.

Da questo punto di vista, è sicuramente possibile attualizzare la riflessione lefebvrina, riportando il disegno del filosofo francese alle necessità dell'attuale fase storica, nella sua configurazione di “era delle migra-

¹⁵ Nell'ambito della vasta produzione del filosofo francese sullo spazio cfr. H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Padova, 1970 (ed. or. 1968, *Le droit à la ville*, Paris); *La rivoluzione urbana*, Roma, 1973 (ed. or. 1970, *La révolution urbaine*, Paris); *La produzione dello spazio*, Milano, 1976 (ed. or. 1974, *La production de l'espace*, Parigi). Per un'analisi critica della riflessione di Lefebvre cfr. C. BUTLER, *Henri Lefebvre: spatial politics, everyday life and the right to the city*, London, 2012; M. PURCELL, *Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city*, in “*Journal of Urban Affairs*”, 2014, n. 36, 1, pp. 141-154. Relativamente ai movimenti sociali urbani contemporanei ed alle loro rivendicazioni, cfr. L. LEONTIDOU, *Urban Social Movements in 'Weak' Civil Societies: The Right to the City and Cosmopolitan Activism in Southern Europe*, in “*Urban Studies*”, 2010, n. 47(6), pp. 1179-1203.

¹⁶ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, cit., p. 101.

¹⁷ Cfr. H. LEFEBVRE, *La produzione dello spazio*, cit., p. 30, per il quale il diritto alla città «significa il diritto dei *citoyens-citadins*, e dei gruppi che essi costituiscono [...] a essere presenti su tutte le reti, su tutti i circuiti di comunicazione, di informazione, di scambio. [...] Escludere dall'“urbano” i gruppi, le classi, gli individui, equivale a escluderli dal processo di civilizzazione, se non dalla società. Il *diritto alla città* legittima il rifiuto a lasciarsi escludere dalla realtà urbana da parte di un'organizzazione discriminatoria e segregativa. [...] Il diritto alla città significa allora la costituzione o la ricostruzione di un'unità spazio-temporale, di una riconduzione ad unità invece di una frammentazione».

zioni”¹⁸, in cui la cultura e la religione giocano un ruolo specifico e viepiù crescente nel processo di costruzione degli agglomerati urbani¹⁹.

Il progressivo radicarsi nell’ambiente urbano delle comunità formate dai migranti transnazionali, difatti, ha imposto forme di necessaria coesistenza fra persone appartenenti a culture e religioni differenti, portatrici di diverse e spesso antitetiche visioni del mondo, forzatamente chiamate a condividere lo spazio della quotidianità. Ciò ha comportato (e comporta) evidenti ricadute in ambito spaziale. I soggetti e i gruppi che si insediano nei contesti urbani come conseguenza dei fenomeni migratori necessitano, infatti, di spazi per le loro esigenze abitative, per quelle connesse all’attività lavorativa, per la scuola e il tempo libero, per dare vita a manifestazioni collettive delle loro credenze religiose, ecc. Al contempo, con la loro azione, essi incessantemente trasformano lo spazio in cui agiscono e operano, particolarmente quello pubblico, riempiendolo con nuovi significati e contenuti, culturalmente e/o religiosamente connotati. In tal modo, i nuovi arrivati modificano l’ordine spaziale costituito, ossia quello della popolazione autoctona. Il che, non di rado, crea problemi di relazione con il contesto locale, restio a concedere non tanto lo spazio fisico necessario (del resto, prevalentemente allocato nelle aree periferiche delle città), quanto, e principalmente, il riconoscimento della complessa rete di significati simbolici connessa all’utilizzo dello spazio medesimo (si pensi, esemplificativamente, alle polemiche legate alla costruzione delle moschee, percepite come forme di appropriazione del territorio e, dunque, dello spazio pubblico urbano da parte delle comunità islamiche alloctone)²⁰.

¹⁸ S. CASTLES, M. J. MILLER, *L’era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, 2012.

¹⁹ Sul richiamo alla concezione lefebvrina come chiave di lettura dell’urgenza della attuale fase storica cfr. A. BELLÌ, *Spazio, differenza e ospitalità*, cit., p. 43 ss.

²⁰ Al riguardo, cfr. D. MITCHELL, *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*, New York, 2003; F. CHIODELLI, *La spazialità islamica nelle città italiane: rilevanza, caratteristiche ed evoluzione*, in “GSSI Urban Studies”, 2014, n. 2, pp. 1-23. Per ciò che specificamente concerne la questione delle moschee cfr. G. MACRÌ, *Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni)*, in N. Fiorita, D. Loprieno (eds.), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze, 2009, pp. 213-223; S. ALLIEVI, *La guerra delle moschee. L’Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Venezia, 2010; M. BOMBARDIERI, *Moschee d’Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico*, Bologna, 2011; F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell’ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (eds.), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Torino, 2015, specialmente pp. 189-193 e p. 198 ss.

In tal guisa, lo spazio pubblico tende viepiù a trasformarsi in «terreno conteso e area di prestigio e di reputazione»²¹. La non coincidenza fra la domanda di città della popolazione immigrata e quella della popolazione locale innesca, difatti, un crescente antagonismo per la spazialità, una vera e propria competizione per il territorio, con i gruppi di nuovo insediamento impegnati nel tentativo di farsi riconoscere come parte integrante e visibile della comunità urbana, come una componente costituente e costitutiva dello spazio fisico metropolitano che essi, con la loro presenza e con la loro attività, contribuiscono a determinare, riempiendolo di significati e contenuti.

Si tratta, peraltro, di dinamiche sostanzialmente ineluttabili, giacché il pluralismo culturale e religioso costituisce ormai una caratteristica essenziale e distintiva delle città contemporanee: un dato di fatto, una condizione acquisita, rispetto alla quale non si può pensare di tornare indietro. Il futuro delle città italiane (e europee in genere), da questo punto di vista, è un futuro necessariamente multiculturale e multireligioso.

Di qui l'esigenza di una riconformazione dello spazio urbano che tenga conto delle varie forme di interazione e di negoziazione tra tutte le componenti che affollano ormai le città contemporanee, e particolarmente fra abitanti nativi, espressione della maggioranza cattolica del paese, e migranti. Occorre, in particolare, verificare le modalità attraverso le quali i gruppi di nuovo insediamento si appropriano, utilizzano e danno significato allo spazio, cambiando in maniera a volte radicale la geografia simbolica dello stesso²².

Il discorso vale, specificamente, per i differenti modi attraverso i quali l'esperienza religiosa dei migranti si affaccia e tende ad affermarsi nei

²¹ M. BAUMANN, *Temples, cupolas, minarets*, cit., p. 142.

²² Per approfondimenti, cfr. M. BALBO, *Politiche di immigrazione vs politiche per gli immigrati: risposte locali ad un processo globale*, Paper presentato alla Conferenza «Immigrati e domanda di città», Venezia, 19-20 Marzo 2009 (disponibile all'url: http://www.unescochair-iuav.it/wp-content/uploads/2014/09/testo_marcello_balbo.pdf); P. DE SALVO, *Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio*, in "Istituzioni del federalismo", 2017, 3, pp. 743-763; A. GRZYMALA KAZLOWSKA, J. PHILLIMORE, *Introduction: rethinking integration. New perspectives on adaptation and settlement in the era of super-diversity*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", 2018, n. 2, pp. 179-196.

contesti urbani²³. Poiché, infatti, la religione costituisce un fattore fondamentale attraverso il quale molti migranti «live their lives, forge a sense of self, and make and perform their different geographies»²⁴, la diversità religiosa generata dai nuovi arrivati costituisce un fattore primario di trasformazione del contesto urbano. Detto diversamente, la crescente coesistenza negli spazi urbani di edifici e luoghi religiosi tradizionali (sostanzialmente, quelli cattolici) e nuovi (quelli riconducibili ai gruppi di nuovo insediamento) contribuisce a ridisegnare il nesso tra religione e città da un punto di vista spaziale, con ovvie ricadute sul piano giuridico²⁵. Per comprendere in maniera corretta le trasformazioni di tale contesto bisogna, perciò, attentamente considerare le pratiche religiose, onde valutarne l'impatto sulla città, avendo riguardo tanto alle trasformazioni di fatto, quanto a quelle regolate dal diritto (di solito, in un secondo momento).

4. Politiche urbane e diritto in età post-secolare. La necessità di una rivisitazione delle norme regolanti l'utilizzo degli spazi urbani funzionale alla individuazione di nuove forme di gestione della diversità

62

Per effetto della crescente pluralizzazione delle culture e delle religioni i meccanismi di produzione e di gestione dello spazio urbano devono,

²³ Sotto tale profilo, occorre considerare che ciò avviene non solo attraverso la costruzione di luoghi di culto (sale di preghiera e moschee per gli islamici, templi indù, pagode buddiste, chiese pentacostali, ecc.), ma anche attraverso «spatial practices extending beyond the “officially sacred”, such as rituals performed in public spaces, or every day, informal, often banal religious practices carried out in the home or in public spaces»: A. CANCELLIERI, *New religious spaces of difference*, cit., p. 79. Sulla evoluzione del rapporto tra città e religioni, e, specificamente, sul contributo che le religioni sono in grado di offrire al processo di costruzione dei plessi urbani cfr. J. CASANOVA, *Religious associations, religious innovations and denominational identities in contemporary global cities*, in I. BECCI, M. BURCHARDT, J. CASANOVA (eds), *Topographies of Faith: Religion in Urban Spaces*, Boston, 2013, pp. 113-127; P. L. BERGER, *Urbanity as a Vortex of Pluralism: A Personal Reflection about City and Religion*, in H. BERKING, S. STEETS, J. SCHWENK (eds.), *Religious Pluralism and the City*, cit., pp. 27-35.

²⁴ J. HOLLOWAY, O. VALINS, *Editorial: Placing Religion and Spirituality in Geography*, in “Social and Cultural Geography”, 2002, n. 3, p. 6.

²⁵ Sul punto, cfr. M. C. GIORDA, *I luoghi religiosi a Torino. Le religioni nei contesti urbani contemporanei*, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, 2015, n. 2, pp. 339-359. Interessanti considerazioni, per quanto in una prospettiva più semiotica che giuridica, anche in K. KNOTT, V. KRECH, B. MEYER, *Iconic Religion in Urban Space*, in “Material Religion: The Journal of Objects, Art and Belief”, 2016, n. 2/12, pp. 123-136.

dunque, essere necessariamente ripensati in linea con le esigenze delle differenti identità diffuse sul territorio, a cominciare da quelle religiose, facendo perdere alle città italiane quel carattere di omogeneità, architettonica e non solo, impressa loro dal monopolio, fino ad oggi tendenzialmente incontrastato, del modo di intendere l'articolazione e la gestione dello spazio pubblico proprio della tradizione cattolica²⁶.

Sotto tale profilo, l'avvenire delle città impone di accantonare ogni forma di spazialità universalizzante, e di aprire, di contro, la strada a percorsi di mutuo riconoscimento e di integrazione tra ordinamenti spaziali diversi (*recte*: tra modi diversi di concepire lo spazio), espressione di tutte le differenti componenti etniche, culturali e religiose presenti sul territorio. Più precisamente, il futuro obbliga a pensare a modelli di convivenza pacifica fra i diversi attori sociali presenti nei contesti urbani, i quali necessariamente devono presupporre un uso non discriminatorio e quanto più possibile equo dello spazio.

Tale opzione, sul piano operativo, si traduce nella necessità di andare oltre l'attuale concetto di mera "tolleranza" della diversità e delle sue esigenze di ordine spaziale, il quale, al massimo, conduce a gentili concessioni da parte della popolazione autoctona nei riguardi dei nuovi arrivati (purché, ovviamente, non troppo invasive e, comunque, non perturbatrici dell'ordine costituito), per giungere, invece, a forme concrete, per quanto difficili, di riconoscimento della diversità, anche sul piano giuridico. L'obiettivo deve essere quello della costruzione di uno "spazio pubblico" in grado di rappresentare i significati molteplici e le esigenze mobilitati dai diversi gruppi e individui presenti al suo interno. Uno spazio creativo, necessariamente ibrido, in cui la differenza sia percepita come fattore di creatività, e non di separazione, nel processo di costruzione del paesaggio urbano (c.d. rigenerazione creativa dell'esistente).

Per conseguire siffatto risultato occorre ovviamente eliminare le asimmetrie nel dialogo tra i diversi attori sociali, religiosi e non-religiosi, agendo per la risoluzione dei conflitti e per l'elaborazione di politiche spaziali più eque ed inclusive. Detto diversamente, bisogna superare le attuali diseguaglianze/discriminazioni nell'accesso allo spazio, garantendo a tutti, nel rispetto dei principi costituzionali e delle esigenze di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico, forme di visibilità della propria identità culturale/religiosa nella sfera pubblica, *in primis* attraverso la possibilità di realizzazione e di utilizzo di luoghi destinati all'esercizio

²⁶ Sul punto, cfr. S. MORONI, F. CHIODELLI, *Spazi urbani e diritto alla città*, cit., pp. 31-44.

delle pratiche rituali²⁷. Sul piano strettamente giuridico, tutto ciò richiede una rivisitazione delle norme che regolano l'utilizzo degli spazi urbani, funzionale alla individuazione di nuove forme di gestione della diversità: a voler essere più precisi, alla realizzazione di una gestione "multispazializzata" del pluralismo culturale/religioso idonea (e finalizzata) alla realizzazione di modelli di convivenza ispirati ad una soggettività condivisa, mutuamente tradotta e transatta.

Sotto tale profilo, il legislatore, tanto a livello nazionale quanto in sede locale, è chiamato a procedere ad un ripensamento in chiave interculturale del rapporto tra pratiche, comportamenti e norme di organizzazione degli spazi urbani, in grado di riconoscere modalità di presenza e di espressione alle diverse esigenze culturali/culturali presenti nel contesto di società urbane sempre più composite ed eterogenee: delineando, all'uopo, modalità di pianificazione urbanistica, fondate sui valori della Carta costituzionale, atte a supportare la realizzazione di ordinamenti spaziali coerenti con le esigenze di una convivenza ormai (e, in prospettiva, sempre più) inevitabilmente plurale.

64 In termini pratici, ciò implica la predisposizione di strumenti atti a favorire la progettazione e la concreta realizzazione di parti urbane orientate non solo al tema dei luoghi di culto delle comunità immigrate, ma anche, più latamente, alla soddisfazione di tutte le differenti esigenze di matrice spaziale di cui le comunità di nuovo insediamento risultano portatrici²⁸.

5. La suggestione della città "interculturale e interreligiosa", tra utopia e realtà

A tale fondamentale esigenza risponde l'elaborazione di modelli di città interculturali e interreligiose, nelle quali la gestione degli spazi deputati alla convivenza civile risulti finalizzata alla costruzione di tessuti urbani in cui le differenti culture e religioni possano coesistere in pacifica e feconda interrelazione tra loro, facendo della diversità religiosa e della contaminazione di culture e di fedi non un fattore critico, un elemento di debolezza e di scontro, ma, piuttosto, una risorsa, un punto di forza e di crescita culturale ed economica per l'intera società.

²⁷ M. RICCA, *Pantheon*, cit., p. 456; P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto*, cit., pp. 38-39.

²⁸ A. BELLI, *Spazio, differenza e ospitalità*, cit., p. 18.

La città interculturale e interreligiosa, in tale prospettiva, dovrebbe costituire un luogo globale, cosmopolita, multietnico e multireligioso. Un agglomerato in grado di garantire a tutti gli abitanti, e dunque anche alle minoranze etniche, linguistiche, religiose, ecc. al suo interno presenti, le medesime opportunità di accesso allo spazio e ai servizi, nonché di coinvolgimento e di partecipazione ai processi decisionali; un luogo in cui, pertanto, l'azione delle autorità locali dovrebbe essere indirizzata a sostenere pubblicamente il rispetto della diversità e le politiche volte alla costruzione di un'identità pluralistica, a combattere il pregiudizio e la discriminazione, a garantire a tutte le componenti sociali pari opportunità, adattando strutture di *governance*, istituzioni e servizi «ai bisogni di una popolazione diversificata, senza compromettere i principi dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto»²⁹. Una città, in definitiva, equa e inclusiva, in grado di accogliere le istanze di una collettività sempre più plurale, complessa e dinamica, capace di stabilire (e di mantenere) relazioni pacifiche e produttive tra i differenti segmenti della popolazione che la compongono, proiettata verso un futuro viepiù aperto alla “diversità” e alla contaminazione etnica, culturale e religiosa (e alle ricadute che dalle stesse inevitabilmente discendono sulla natura delle società urbane)³⁰.

65

Affinché tale modello di città possa divenire reale (*recte*: effettivamente realizzabile), occorre evidentemente una revisione delle attuali politiche urbane attraverso lo sviluppo e l'adozione di strategie e iniziative atte a favorire la coesione della collettività, in tutte le sue molteplici componenti (etiche, linguistiche, culturali, religiose, ecc.); in altri termini,

²⁹ Council of Europe, *What is an intercultural city?* (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/what>). In proposito, v. anche M. BALBO, *Contemporary Urban Spaces and the Intercultural City*, cit., pp. 25-38, spec. pp. 36-38.

³⁰ Sul punto esiste ormai una ricca bibliografia. Per tutti, cfr. P. WOOD, C. LANDRY, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, London, 2008; P. WOOD (ed.), *Intercultural Cities. Towards a model for intercultural integration. Insights from the Intercultural Cities Programme, joint action of the Council of Europe and the European Commission*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010; B. W. WHITE (ed.), *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, Palgrave Macmillan (e-book), 2018. Da ultimo, si vedano i diversi saggi contenuti nel volume a cura di G. MARCONI, E. OSTANEL, *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, cit. Per ciò che specificamente concerne l'esperienza italiana, cfr. M. CLEMENTE, S. OPPIDO, *Dialogo interculturale per città post-globali*, in *Il pensiero migrante. Società pluraliste nell'era planetaria*, Napoli, 2015, pp. 85-101; G. CANOBBIO, *Per una città interculturale e interreligiosa*, Brescia, 2016; A. CANCELLIERI, *New religious spaces of difference*, cit., pp. 79-88.

una rielaborazione in chiave interculturale delle principali funzioni della città (attività educative, spazio pubblico, urbanistica e luoghi interculturali, politiche abitative e quartieri, servizi pubblici e amministrazione, imprese ed economia, sport e arte, sicurezza urbana, ecc.)³¹.

Tale revisione, per essere efficace, dovrà risultare non imposta, ma “partecipata”, ossia frutto del dialogo e della collaborazione attiva al processo di tutte le componenti etniche, culturali e religiose presenti nel tessuto urbano.

Da questo punto di vista, un ruolo determinante, in positivo o in negativo, va senz'altro riconosciuto alle religioni. Per la loro naturale funzione aggregatrice, difatti, le organizzazioni religiose possono costituire essenziali fattori di coesione sociale, fungendo da referente per le esigenze dei rispettivi adepti, ed offrire un contributo significativo alla integrazione dei medesimi nei luoghi di accoglienza, anche attraverso lo sviluppo di servizi di assistenza sociale; oppure, al contrario, fungere da catalizzatore (e, in alcuni casi, da detonatore) per il malcontento e per lo sviluppo di forme di conflittualità, alimentate dalle difficoltà nell'integrazione e dal senso di esclusione che i “religiosamente altri”, specie quelli di nuovo insediamento sul territorio, inevitabilmente subiscono³².

66

Sotto tale profilo, non sembra esservi dubbio sul fatto che il coinvolgimento attivo dei diversi gruppi religiosi nelle strategie interculturali costituisca una dimensione fondamentale nello sviluppo delle attività delle odierne città interculturali e interreligiose, in quell'ottica di realizzazione del “vantaggio della diversità”, di cooperazione, di perseguimento della pace sociale e di prevenzione e risoluzione dei conflitti, cui si è fatto cenno in precedenza. Siffatto coinvolgimento, necessariamente operante a più livelli, deve contemplare strategie e piani di inclusione di diversa natura. Soprattutto, deve essere accompagnato da una politica urbanistica capace di accogliere, nei limiti del possibile, le istanze spaziali delle minoranze religiose presenti sul territorio; che sappia, cioè, riconoscere a ciascuna comunità gli spazi necessari alla soddisfazione delle proprie esigenze (spazi per le cerimonie e le celebrazioni religiose pubbliche, per la sepoltura religiosa, per gli incontri delle comunità,

³¹ Relativamente al senso e al significato dell'approccio interculturale cfr. M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008.

³² Riguardo al contributo specifico che le religioni sono in grado di apportare alla costruzione di modelli di città interculturali cfr. A. ORTON, *Recognising religions as part of local diversity, and exploring how they can contribute to the diversity advantage of cities* (<https://rm.coe.int/16803009bf>).

ecc.), in ipotesi, anche attraverso la creazione di luoghi, fisici o virtuali, condivisi da più gruppi di fede³³. La possibilità di realizzare modelli di città interculturali e interreligiose postula, difatti, l'elaborazione di politiche urbane orientate a ricombinare nello spazio le domande di una società culturalmente/religiosamente articolata, capaci di contribuire, anche attraverso lo strumento del diritto, «alla formazione di un paesaggio urbano in grado di rappresentare i significati molteplici mobilitati dai diversi gruppi e individui»³⁴.

Sul piano pratico, occorre, ovviamente, chiedersi se quello della città interculturale e interreligiosa rappresenti un modello di sviluppo urbano effettivamente realizzabile, o se esso null'altro rappresenti che una suggestione, un modello astratto sostanzialmente privo di riscontro empirico.

Al riguardo, va detto che, seppure tra molteplici difficoltà e resistenze, quello della città interculturale e interreligiosa è un modello che comincia a prendere piede nella realtà odierna, specie in ambito europeo, dove numerosi «progetti e iniziative affrontano le sfide poste dall'integrazione in contesti urbani attraverso esperienze di pratiche inclusive, con l'obiettivo di identificare condizioni che possano facilitare l'interazione tra individui e gruppi diversi per cultura, religione ed etnia»³⁵. Ad esso, per esempio, fa costante riferimento il Consiglio d'Europa, che già da alcuni anni ha avviato un progetto denominato “*Intercultural Cities Programme*”, destinato a supportare le città europee «in reviewing their policies through an intercultural lens and developing comprehensive intercultural strategies to help them manage diversity positively and realise the diversity advantage», anche attraverso l'individuazione di «a set of analytical and practical tools to help local stakeholders through the various stages of the process»³⁶, e che in numerosi documenti ufficiali si riferisce alle città interculturali (ICC) come ad “un programma faro” destinato a sostenere «l'applicazione di un nuovo modello di gestione della

³³ In tal senso interessanti risultano gli esperimenti di edifici poli-religiosi, cioè utilizzati da più religioni, avviati in alcune città europee.

³⁴ A. BELLÌ, *Spazio, differenza e ospitalità*, cit., p. 18.

³⁵ S. OPPIDO, G. ESPOSITO DE VITA, *Città inclusive per comunità interculturali. Esperienze europee*, in “LaborEst”, 2017, n. 14, p. 6.

³⁶ Per notizie e approfondimenti cfr. <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/about>. A tale programma hanno aderito anche diverse città italiane, fra le quali Genova, Milano, Palermo e Torino (per l'elenco completo cfr. <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/list-of-cities-by-country>).

diversità chiamato integrazione interculturale»³⁷. Ciò non toglie che, in concreto, l'effettiva realizzazione di modelli di città interculturali e inter-religiose risulti spesso tutt'altro che agevole. Per assumere concretezza, difatti, progetti e iniziative di riarticolazione del contesto urbano volti a sviluppare (e, concretamente, a sostenere) strategie interculturali atte a favorire l'interazione tra individui e gruppi diversi per cultura, religione ed etnia, producendo vantaggio dalla diversità, necessitano della attivazione di processi di inclusione nell'ambito dei programmi di pianificazione, rigenerazione e sviluppo locale, che non sempre trovano sponda nelle popolazioni e nelle amministrazioni locali. Queste, anzi, non di rado frappongono ostacoli e resistenze di varia natura alle richieste dei gruppi di nuovo insediamento, mostrando una ostilità di fondo nei riguardi di qualsivoglia forma di possibile rinegoziazione degli equilibri esistenti che tende a tradursi in forme di "ospitalità limitata", spesso fortemente condizionata (se non subordinata) all'accettazione dell'assimilazione culturale da parte dei nuovi venuti.

Tutto ciò, per quanto nello specifico interessa ai fini della presente analisi, risulta particolarmente evidente rispetto alle istanze di accesso allo spazio.

68

Al riguardo, la tendenza di gran lunga prevalente è quella di relegare le minoranze etniche, culturali e religiose nelle periferie urbane, o comunque lontano dai centri nevralgici delle città, negli spazi che gli abitanti nativi sono disposti a concedere loro (spesso in aree ex-industriali e/o produttive in disuso), per lo più al di fuori di forme specifiche di programmazione urbanistica, o, comunque, sulla base di una programmazione minima (quale, ad esempio, la mera autorizzazione alla realizzazione di luoghi di culto)³⁸.

³⁷ Council of Europe, *Intercultural cities. Governance and policies for diverse communities* (2016) (<https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/6909-intercultural-cities-governance-and-policies-for-diverse-communities.html>). Al riguardo, v. anche Council of Europe, *Intercultural cities. Building the future on diversity* (2013) (<https://edoc.coe.int/en/intercultural-and-interreligious-dialogue/6004-intercultural-cities-building-the-future-on-diversity.html>).

³⁸ Solo in rari casi i gruppi più numerosi e più forti economicamente riescono ad acquisire e a trasformare aree urbane centrali. Un esempio in tal senso può essere rappresentato dal quartiere Esquilino a Roma: nato in epoca post-unitaria come area destinata alla borghesia sabauda, esso ha conosciuto nell'ultimo quarantennio una graduale trasformazione, che ne ha fatto il quartiere interetnico per eccellenza della capitale, con una forte presenza cinese e nord-africana.

Nella migliore (in termini di accoglienza) delle ipotesi il modello che si tende a seguire è quello di matrice multiculturale, che prevede la realizzazione di quartieri o aree specificamente destinate alle minoranze all'interno dei plessi urbani. Si tratta, invero, di soluzioni già sperimentate, senza grosso successo, in Europa (Francia, Paesi Bassi, Gran Bretagna, ecc.), basate sull'idea di una separazione spaziale fra le diverse comunità presenti sul territorio (etniche, culturali, religiose), con aree o quartieri che consentono una prossimità e una solidarietà nei consumi quotidiani e nella condivisione del proprio linguaggio. Tale modello, tuttavia, più che a favorire una effettiva inclusione fra le diverse componenti culturali/religiose che popolano l'*habitat* urbano, tende, invero, a protrarre l'esclusione degli individui e dei gruppi di nuovo insediamento, giacché conduce alla trasformazione degli agglomerati urbani e dei loro spazi in tanti arcipelaghi etnico-culturali-religiosi (quartiere cinese, islamico, ecc.), che finiscono con il rivelarsi veri e propri piccoli "ghetti", espressione di forme legali di segregazione su base etnico-religioso-linguistico-culturale (c.d. ghettizzazione civica). Detto diversamente, il rischio insito nella scelta di tale modello di sviluppo urbano è quello della creazione di tante comunità segregate, una per ciascuna delle diverse comunità che reclamano spazio nelle odierne città multiculturali e multireligiose; rischio che è particolarmente evidente per le comunità dei migranti, rispetto alle quali l'appartenenza religiosa funge da elemento aggregante, ma al tempo stesso inevitabilmente tende a perpetuare la separazione e, quindi, la non integrazione, specie quando l'assenza di opportunità e la scarsa visibilità sociale rendono difficoltosa l'effettiva realizzazione del diritto di libertà religiosa. Il risultato, alla fine, è la realizzazione di un modello di spazio urbano a compartimenti stagni, privo di reale integrazione fra autoctoni e alloctoni³⁹.

La strada da seguire, allora, deve necessariamente essere diversa. In gioco, difatti, non c'è soltanto (e semplicemente) «un contingentamento

³⁹ In proposito, cfr. M. AMBROSINI, E. ABBATECOLA (eds.), *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Milano, 2004; P. MOTTA, *Immigrazione e segregazione spaziale. Le molteplici prospettive di analisi*, in "ACME", Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano, LIX, 2006, II, pp. 281-304; J.T. DARDEN, F. CRISTALDI, *Immigrants and Residential Segregation*, in S. J. GOLD, S. J. NAWYN, (eds.), *International Handbook of Migration Studies*, London, 2012, pp. 202-214; P. BRIATA, *Spazio urbano e immigrazione in Italia: esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*, Milano, 2014, spec. p. 75 ss; C. CHIRIANNI, *Segregazione spaziale nelle società occidentali contemporanee*, in "BDC. Bollettino del Centro Calza Bini", Università degli Studi di Napoli Federico II, 2015/2, n. 15, pp. 359-369.

frammentato degli spazi sociali, una sorta di lottizzazione di essi, tale da assicurare a ciascuna fazione o individuo il suo circuito di potere, quanto invece la co-generazione di uno spazio pluralistico»⁴⁰. In gioco, in definitiva, c'è il futuro stesso degli agglomerati urbani, il quale non può prescindere dalla creazione delle condizioni, all'interno dei medesimi, per una pacifica convivenza fra le diverse componenti etnico-culturali-religiose che ormai li popolano (e, principalmente, fra la maggioranza autoctona, e le numerose minoranze alloctone che vi si radicano in conseguenza dei fenomeni migratori e della globalizzazione del religioso).

Da questo punto di vista, il modello della città interculturale e inter-religiosa potrebbe rivelarsi quello adatto per superare l'inadeguatezza delle attuali teorie e pratiche relative alla dimensione spaziale della convivenza tra popolazioni migranti e non, e rispondere alla "domanda di città" proveniente da una collettività sempre più plurale, complessa e dinamica. Il futuro dovrà chiarire se si tratti di una prospettiva effettivamente realizzabile (sulla quale investire, anche dal punto di vista del diritto), o se si tratti solo di una utopia, magari affascinante, certamente suggestiva, ma pur sempre di una utopia.

70

6. Quale futuro? Il contributo (essenziale) del diritto al processo di rinegoziazione e di riarticolazione degli spazi della convivenza civile

Quale che sia il modello di sviluppo urbano che si intende effettivamente perseguire, resta il fatto che qualsiasi operazione di riarticolazione degli spazi destinati alla convivenza civile dovrà avvalersi, per poter giungere ad esiti efficaci, del contributo essenziale (e, come tale, irrinunciabile) del diritto⁴¹.

⁴⁰ M. RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali*, cit., p. 17.

⁴¹ Il collegamento tra religione e spazio, specialmente urbano, ha attratto negli ultimi decenni l'interesse dei sociologi. Molto meno quello dei giuristi, che solo in anni recenti hanno rivolto la loro attenzione allo studio delle interrelazioni fra tali due fondamentali dimensioni dell'esistenza umana, e specialmente all'analisi della proiezione spaziale dell'efficacia performativa del diritto. Al riguardo, cfr. Y. BLANK, I. ROSEN-ZVI, *The Spatial Turn in Legal Theory*, in "HAGAR Studies in Culture, Polity and Identities", Vol. 10 (1) 2010, pp. 37-60; D. FESTA, *La svolta spaziale nel pensiero giuridico. Un'introduzione*, in "Semestrale di studi e Ricerche di Geografia", XXVII (2015), 2, pp. 81-99. Sul contributo del diritto al processo di riarticolazione dello spazio urbano cfr. R. FINCHER, *Urban Policies and the Intercultural city: a reflection on Norms and Contexts*, in G. MARCONI, E. OSTANEL (eds.), *The Intercultural City*, cit., pp. 39-53.

Fra spazio e diritto, del resto, esiste un rapporto di mutua influenza e, al tempo stesso, dipendenza. Come è stato correttamente osservato, le norme giuridiche, attraverso i loro usuali meccanismi di funzionamento, «tanto direttamente (ad es. con la pianificazione urbanistica, la disciplina delle immissioni, ecc.), quanto indirettamente (ad es. attraverso incentivi e agevolazioni fiscali, disciplina delle ipoteche, ecc.), strutturano lo spazio, contribuiscono a crearlo, così come le identità e le condizioni di vita di coloro che lo abitano. A sua volta lo spazio, tanto quello fisico, quanto quello sociale, incide sulla produzione normativa –sia essa legislativa, regolamentare o giurisprudenziale– che cerca di rispondere con regimi adeguati ai bisogni indotti di volta in volta dalla conformazione del territorio, dalle condizioni climatiche, ecc., ma anche alle forme architettoniche che determinano i modi dell’abitare»⁴². Sotto tale profilo, la vita del diritto è continuamente esposta alle alterazioni dei contesti di esperienza; a voler essere più precisi, ai mutamenti dei contesti di applicazione e di significazione delle norme, ossia dei contesti sociali, dai quali il diritto è inevitabilmente e incessantemente condizionato.

Spazio e diritto, perciò, risultano inestricabilmente (e inevitabilmente) connessi. Questo significa che il diritto deve necessariamente accompagnare, e per certi versi guidare, le trasformazioni territoriali indotte dalla presenza dei nuovi attori sociali che si incontrano e che portano forme e modalità diverse di utilizzo dello spazio. Detto diversamente, il processo di riarticolazione degli spazi urbani (e non solo) delle odierne città multietniche, multiculturali e multireligiose non può prescindere da un intervento regolatorio del diritto capace di mettere in relazione il processo stesso con la totalità della popolazione, di modo che tutti i soggetti e tutte le componenti sociali (ossia tutti i fruitori della città, senza differenze di razza, sesso, religione, lingua, ecc.), possano sentirsi (e, concretamente, essere) parti dello “spazio” nel medesimo modo, seppure, necessariamente, con modalità differenti, in linea con (e nel rispetto de) le differenti concezioni e modalità di organizzazione spaziale proprie di ciascuna cultura e di ciascuna religione. Spetta, in specie, al diritto farsi carico della gestione di tali differenze, con interventi atti ad armonizzare, nei limiti del possibile, le varie concezioni spaziali emergenti nel contesto di società urbane sempre più diversificate in termini etnici, culturali e religiosi, tenendo conto della necessità di coniugare, nello specifico

⁴² M. R. MARELLA, *Lo spazio urbano e il diritto del comune*, in (<http://www.euronomade.info/?p=7211>).

settore considerato, identità, multiculturalità, multireligiosità, necessità di uguaglianza e del rispetto delle differenze, così da offrire un contributo costruttivo al problema della iscrizione della diversità culturale nella cornice istituzionale italiana⁴³.

Il richiamo al diritto, peraltro, va inteso non solo nel senso, ovvio, di rispetto della normativa vigente in materia di gestione degli spazi della convivenza civile, e dunque, primieramente, dei principi costitutivi del diritto nazionale (*in primis* quelli costituzionali) e delle norme e dei vincoli in materia urbanistica (che, peraltro, lungi dal presentare carattere generale e serializzante, risultano spesso espressione del modo di intendere l'articolazione dello spazio proprio della maggioranza), ma anche, e soprattutto, in quello, più recondito e spesso tutt'altro che scontato, di rispetto delle esigenze di giustizia e di equità sottese all'idea stessa di diritto.

In tale prospettiva, il diritto andrebbe considerato non –o, comunque, non primieramente– come strumento di potere della maggioranza dominante nei confronti delle minoranze deboli, ma, piuttosto, come strumento di garanzia per tutti gli attori sociali presenti sul territorio, come mezzo di protezione e di sviluppo sociale, atto a favorire il superamento delle barriere che ostacolano e rendono difficoltosa la convivenza fra diversi⁴⁴.

Nei fatti, tuttavia, non sempre è così. Se si guarda all'impiego che del diritto viene prevalentemente fatto nella gestione del pluralismo sociale, di quello religioso in particolare, non può non rilevarsi come, allo stato attuale, di esso si tenda a fare in non pochi casi un uso distorto e quasi paradossale, ben lontano dal rispetto di quell'ideale di giustizia cui si faceva cenno in precedenza.

Il problema principale, al riguardo, sembra essere costituito dalle difficoltà nella interazione fra diritto nazionale (i principi, *in primis* quelli

⁴³ Per una interessante lettura della funzione del diritto nelle dinamiche spaziali cfr. M. RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali*, cit., pp. 1-65, per il quale «il diritto, anzi la piattaforma discorsiva offerta dal diritto, rappresenta lo sfondo e al tempo stesso lo strumento per iscrivere la pluralità degli spazi soggettivi all'interno di un tessuto di comunicazione condiviso, inclusivo e orientato alla creazione di spazi di senso e di esperienza frutto di negoziazioni/transazioni funzionali a una convivenza pacifica» (p.1). Per ulteriori approfondimenti si veda anche, dello stesso a., *Diritto errante. Spazi e Soggetti*, in "Democrazia & Sicurezza - Democracy and Security Review", anno IV (2014), n. 4, pp. 1-101 (<http://www.democraziaesicurezza.it/Saggi/Diritto-errante-Spazi-e-Soggetti>).

⁴⁴ Sul punto, cfr. Y. BLANK, I. ROSEN-ZVI, *The Spatial Turn in Legal Theory*, cit., pp. 37-60; M. RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali*, cit., p. 34 ss.

costituzionali) e diritto locale (quello in materia urbanistica, di competenza degli enti locali). Risulta, difatti, piuttosto evidente la tendenza del secondo a prevaricare il primo: la tendenza, in particolare, a considerare le norme in materia urbanistica come dimensioni in grado di regolare il meccanismo di inclusione/esclusione spaziale che struttura le diverse forme di ospitalità possibile.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle resistenze che non di rado le amministrazioni locali (e, in alcuni casi, le autorità giurisdizionali) frappongono all'apertura dei luoghi di culto delle minoranze religiose (e, particolarmente, delle moschee islamiche), motivate con la necessità di un rigido rispetto delle norme urbanistiche. Entrano, al riguardo, in gioco concetti giuridici come quelli di destinazione d'uso, di verifiche di agibilità, di certificazioni antincendio e di sicurezza dei locali, di idoneità dell'area rispetto alle esigenze di sicurezza, ecc. In buona sostanza, viene accordata prevalenza agli aspetti tecnico-amministrativi, legati alla compatibilità con le norme vigenti in materia urbanistica, visti come dimensione essenziale nella regolazione del dispositivo di inclusione/esclusione spaziale. In tal modo, si mira a controllare, ed in alcuni casi a paralizzare, le rivendicazioni di matrice spaziale dei religiosamente altri, apponendo ostacoli di natura squisitamente burocratica alle istanze di inclusione che tali rivendicazioni veicolano⁴⁵.

Questo costringe le comunità religiose di minoranza a situazioni e comportamenti spesso *borderline*, di vero e proprio mimetismo architettonico degli spazi per il culto, non di rado in contrasto con la disciplina urbanistica vigente, con tutte le conseguenze che ne discendono sia in ambito giudiziario, sia, più in generale, sul piano della mancata integrazione⁴⁶. Difatti, non potendo –o, comunque, facendo fatica ad– avere accesso allo spazio per le proprie esigenze di natura culturale (i luoghi di

⁴⁵ In proposito, cfr. R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2010, pp. 1-19; I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci e ombre*, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2013, n. 28, pp. 1-23; F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Tricase (Le), 2013, spec. pp. 207-287; S. MORONI, F. CHIODELLI, *Urbanistica, moschee e altri luoghi di culto. Riflessioni a partire da una recente legge della regione Lombardia*, in “CRIOS”, 2016, n. 11, pp. 21-34.

⁴⁶ R. MAZZOLA, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, cit., pp. 196-197; P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto*, cit., p. 36.

culto autorizzati nello spazio urbano sono rari, e di solito mimetizzati, onde ridurne al minimo l'impatto sul territorio), le "religioni altre" finiscono di frequente con il fare assumere significazioni di carattere religioso, attraverso specifiche pratiche di sacralizzazione, anche ad altri spazi, oltre ai luoghi sacri e di preghiera tradizionali, spesso non in linea con le previsioni urbanistiche. La soluzione che più di frequente viene utilizzata, specie nell'ambito delle molteplici ed eterogenee comunità islamiche presenti sul territorio, è quella della creazione di sale di preghiera in edifici convertiti a questo utilizzo in maniera tacita e senza autorizzazioni (garage, scantinati, palestre, altri luoghi con diversa destinazione convertiti a luoghi di culto: quello che nella letteratura di lingua inglese viene definito "*tacit change and planning denial*"), dunque spesso senza il rispetto delle norme urbanistiche, architettoniche, igieniche e sanitarie che sono previste per tutti gli edifici dove si riunisce un numero elevato di persone; con conseguenti proteste della popolazione autoctona, in alcuni casi anche giustificate, legate all'uso di spazi impropri (per rumori, pericoli di sicurezza, incremento del traffico, ecc.), che spesso sfociano in denunce cui seguono procedimenti giudiziari⁴⁷.

74

Si tratta, evidentemente, di forme di utilizzo improprio della pianificazione urbanistica, frutto di una certa collusione tra uso del discorso giuridico e dominio dello spazio da parte delle agenzie di potere; di una visione limitata e limitante della funzione del diritto in genere, che da strumento di possibile inclusione, nell'alveo dei principi costituzionali di uguaglianza e libertà religiosa di tutti gli attori sociali, si trasforma in ostacolo, nella "montagna da scalare"; in ogni caso, di soluzioni non coerenti con la possibilità/necessità di pacifica convivenza tra cittadini con orientamenti culturali e religiosi diversi, che legittimano letture discriminatorie del diritto delle minoranze religiose a poter disporre di luoghi di culto, specie all'interno dei plessi urbani, non in linea con le garanzie riconducibili al diritto di libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost. Soluzioni che, nel loro insieme, attestano la sostanziale inadeguatezza delle attuali teorie e pratiche relative alla dimensione spaziale della convivenza tra popolazio-

⁴⁷ Per approfondimenti, cfr. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, 2015, n. 24, p. 38 ss; A. FERRARI, *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto: una risposta sbagliata al pluralismo culturale e religioso*, in <http://www.conoscereilmeticciano.it/la-nuovalegge-lombarda-sui-luoghi-di-culto-una-risposta-sbagliata-al-pluralismo-culturale-ereligioso/>, p. 1; A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in "Le regioni", XLIV, 2016, n. 3, pp. 599-610.

ni, e la conseguente necessità di una rinnovata visione della medesima, nell'ottica di una gestione "multispazializzata" del pluralismo religioso.

Dietro la tendenza richiamata vi è, ovviamente, la frequente appropriazione, da parte della politica, delle questioni spaziali, e in particolare di quelle legate all'apertura dei luoghi di culto di religioni diverse da quella cattolica, specialmente di quella islamica; appropriazione che porta a perdere di vista le coordinate giuridiche del problema, le quali andrebbero, invece, lette alla luce (e nell'alveo) dei diritti sanciti dalla Carta costituzionale (oltre che dalle Dichiarazioni internazionali sui diritti umani, le quali hanno funzionato nel passato e funzionano ancora oggi da asse critico rispetto ai poteri dominanti).

In tale prospettiva, le attività religiose (e le connesse necessità spaziali) dovrebbero essere accolte dagli strumenti urbanistici in modo egualitario, senza discriminazioni tra le diverse religioni, anzi rimuovendo le attuali evidenti forme di disparità di trattamento. Tradotto in termini pratici, questo significa che del diritto, più che un uso volto ad affermare il controllo sullo spazio da parte delle agenzie di potere, espressione della cultura dominante, andrebbe fatto un impiego finalizzato a garantire l'equa distribuzione dello spazio fra tutte le componenti sociali, e con essa, la pacifica convivenza fra tutti i diversi attori culturali/religiosi presenti sul territorio. Una cittadinanza declinata in chiave equalitaria implica, difatti, la prerogativa a vivere in modo equo il territorio, e, dunque, un'equa distribuzione degli spazi.

Per conseguire siffatto risultato occorre, però, porre mano a una generale riqualificazione dello spazio pubblico, specie di quello urbano: procedere, in altri termini, ad una riconformazione dello stesso che tenga conto (anche) delle esigenze spaziali delle minoranze (culturali, religiose, etniche, linguistiche, ecc.). Si tratta, invero, di affrontare l'organizzazione completa del territorio urbano, rigenerando lo spazio esistente attraverso l'elaborazione di politiche volte ad eliminare ogni forma di marginalizzazione o di esclusione spaziale, a favorire l'accesso allo spazio da parte di tutti gli attori sociali presenti sul territorio, a cominciare da quelli religiosamente connotati, così da contribuire alla creazione di nuove forme di spazio polisemico condiviso (e condivisibile)⁴⁸.

All'uopo, occorre evidentemente individuare e selezionare gli strumenti giuridici opportuni; strumenti che siano idonei a sostenere un ripensamen-

⁴⁸ J. BLOOMFIELD, F. Bianchini, *Planning for the Intercultural City*, Stroud, UK, 2004, p. 42 ss.; M. BALBO, *Contemporary Urban Spaces and the Intercultural City*, cit., p. 34.

to del rapporto tra pratiche, comportamenti e organizzazione degli spazi urbani, atto a garantire modalità di presenza e di espressione alle esigenze presenti nel tessuto sociale che siano espressione delle differenti concezioni spaziali che ormai convivono all'interno del medesimo come conseguenza delle migrazioni e del processo di globalizzazione del religioso⁴⁹.

L'obiettivo cui deve tendere tale operazione di rigenerazione dello spazio urbano è quello di garantire agli appartenenti a tutte le componenti etniche, culturali e religiose presenti su un dato territorio la possibilità di usufruire di spazi adeguati alle proprie necessità di vita, seppure nel rispetto delle disposizioni in materia urbanistica che nascono dalla necessità di tutelare "altre" esigenze della società, quali la sicurezza dei luoghi o l'ordine pubblico.

Discorso, questo, che vale primieramente per le comunità religiose di nuovo insediamento. Poter disporre di spazi e luoghi appositi da destinare all'esercizio dei propri riti religiosi (nel senso lato del termine), difatti, non solo fa parte del contenuto minimo e insindacabile del diritto costituzionale di libertà religiosa, ma, soprattutto, favorisce l'integrazione dei migranti e contribuisce a creare un senso di co-appartenenza degli stessi alle comunità di approdo. Ciò che, a sua volta, si risolve in un vantaggio per l'intera comunità in termini di miglioramento del tasso di coesione sociale rispetto a contesti di sempre maggiore diversità culturale, etnica e religiosa, in cui occorre stabilire e mantenere relazioni pacifiche e produttive tra i diversi segmenti della popolazione.

Il futuro delle città passa, allora, attraverso la capacità di gestire l'alterità, in tutte le sue differenti sfaccettature, a cominciare dalla riprogettazione di spazi, funzioni e servizi per renderli adeguati ad una società multietnica, multiculturale e multi religiosa. Sotto tale profilo, occorre evidentemente procedere ad «una riscrittura non egemonica, ma polifonica e socialmente transattiva degli spazi»⁵⁰, che porti come risultato ad una ricombinazione nello spazio «delle numerose domande di una società articolata e varia, contribuendo, allo stesso tempo, alla formazione di un paesaggio urbano in grado di rappresentare i significati molteplici

⁴⁹ Sul punto, cfr. S. MORONI, F. CHIODELLI, *Urbanistica, moschee e altri luoghi di culto*, cit., p. 21, per il quale sarebbe «necessario introdurre norme (più) generali e astratte che regolino unicamente le esternalità negative delle funzioni urbane e non, come avviene oggi, le funzioni stesse». Sul punto, v. anche P. DE SALVO, *Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio*, in "Istituzioni del federalismo", 2017, n. 3, p. 21 (http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_2017/DeSalvo.pdf).

⁵⁰ M. RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali*, cit., p. 26.

mobilitati dai diversi gruppi e individui»⁵¹. Soprattutto, bisogna evitare che la presenza di modi diversi di vivere il territorio si risolva «in un antagonismo per la spazialità, ancorché nutrito di lotte condotte nel segno più che condivisibile della uguaglianza, della libertà, della dignità, del pluralismo, della partecipazione democratica, e così via»⁵²; ciò che richiede l'avvio di processi di reciproca conoscenza e di interscambio di concezioni e di valori, i quali, arricchendosi della conoscenza delle diverse tradizioni giuridiche di cui le comunità di nuovo insediamento sono portatrici, siano governati nel pieno rispetto delle identità autoctone, così da valorizzare gli apporti delle identità ospiti e accompagnarne con i necessari interventi e correttivi gli inevitabili adattamenti.

Questa, al di là dei differenti modelli di sviluppo urbano individuabili e concretamente utilizzabili, è la vera sfida che attende le città contemporanee, ivi comprese quelle italiane.

Bibliografia

ALLARD P., *The Role of Intercultural Cities*, in B.W. White (ed.), *Intercultural Cities: Policy and Practice for a New Era*, Basingstoke, 2018.

BALBO M., *Contemporary Urban Spaces and the Intercultural City*, in G. Marconi and E. Ostanel (eds.), *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, London, 2016.

BAUMANN M., *Temples, cupolas, minarets: Public space as contested terrain in contemporary Switzerland*, in "Religio: revue pro religionistiku", 2009, n. 17, 2, pp. 141-153.

BEAUMONT J., BAKER C., *Postsecular Cities: space, theory and practice*, London, 2011.

BELLI A., *Spazio, differenza e ospitalità. La città oltre Henri Lefebvre*, Roma, 2013.

BERGER P. L., *Urbanity as a Vortex of Pluralism: A Personal Reflection about City and Religion*, in H. BERKING, S. STEETS AND J. SCHWENK (eds.), *Religious Pluralism and the City. Inquiries into Postsecular Urbanism*, London, 2018.

⁵¹ A. BELLI, *Spazio, differenza e ospitalità*, cit., p. 70.

⁵² M. RICCA, *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali*, cit., p. 23. Tale opposizione antagonista, anche in relazione al territorio, agli spazi, deriva in realtà da un deficit di traduzione e quindi di transazione fra valori e modalità di categorizzazione. È, in sostanza, un problema di natura cognitiva, che potrebbe essere superato (o, quantomeno mitigato) attraverso il ricorso a forme di dialogo volte ad aprire canali comunicativi bidirezionali e simmetrici idonei a favorire l'apprendimento reciproco e a ridurre la diffidenza tra popolazione autoctona e comunità alloctone.

BERKING H., SCHWENK J., STEETS S., *Introduction: Filling the Void? Religious Pluralism and the City*, in Id. (eds.), *Religious Pluralism and the City. Inquiries into Postsecular Urbanism*, London, 2018.

BETTETINI A., *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010, n. 1, pp. 3-26.

BLOOMFIELD J., BIANCHINI F., *Planning for the Intercultural City*, Stroud, UK, 2004.

BOLGIANI I., *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci e ombre*, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, 2013, n. 28, pp. 1-23.

BRIATA P., *Spazio urbano e immigrazione in Italia: esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*, Milano, 2014.

BUTLER C., *Henri Lefebvre: spatial politics, everyday life and the right to the city*, London, 2012.

CANCELLIERI A., *New religious spaces of difference: resources and risks in the new Italian religious landscape*, G. Marconi and E. Ostanel (eds.), *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, London, 2016.

CANOBBIO G., *Per una città interculturale e interreligiosa*, Brescia, 2016.

CASANOVA J., *Religious associations, religious innovations and denominational identities in contemporary global cities*, in I. BECCI, M. BURCHARDT AND J. CASANOVA (eds.), *Topographies of Faith: Religion in Urban Spaces*, Boston, 2013.

CAVANA P., *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, 2019, n. 20, pp. 1-21.

CHIODELLI F., *La spazialità islamica nelle città italiane: rilevanza, caratteristiche ed evoluzione*, in “Archivio di Studi Urbani e Regionali”, 2015, n. 113, pp. 60-83.

CHIRIANNI C., *Segregazione spaziale nelle società occidentali contemporanee*, in BDC - Bollettino Del Centro Calza Bini, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2015, n. 15, 2, pp. 359-369.

CLEMENTE M., OPPIDO S., *Dialogo interculturale per città post-globali*, in *Il pensiero migrante. Società pluraliste nell'era planetaria*, Napoli, 2015.

CONTI B., *Islam as a new social actor in Italian cities: mosque controversies as sites of inclusion and separation*, in “Religion, State and Society”, 2016, pp. 238-257.

COSTA P., *La città post-secolare: il nuovo dibattito sulla secolarizzazione*, Brescia, 2019.

COUNCIL OF EUROPE, *Intercultural cities. Building the future on diversity*, Strasbourg, 2013.

COUNCIL OF EUROPE, *The Intercultural City Step by Step: Practical Guide for Applying the Urban Model of Intercultural Integration*, Strasbourg, 2013.

COUNCIL OF EUROPE, *Intercultural cities. Governance and policies for diverse communities*, Strasbourg, 2016.

COX H., *The Secular City. Secularization and urbanization in theological perspective* (or. 1965), Princeton, 2016.

FERRARI S., *Le moschee in Italia tra ordine pubblico e libertà religiosa*, in *Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni*, Milano, 2009.

FESTA D., *La svolta spaziale nel pensiero giuridico. Un'introduzione*, in “Semestrale di studi e Ricerche di Geografia”, 2015, XXVII, 2, pp. 81-99.

- FINCHER R., JACOBS J. M., *Cities of difference*, New York - London, 1998.
- FINCHER R., *Urban Policies and the Intercultural city: a reflection on Norms and Contexts*, in G. Marconi and E. Ostanel (eds.), *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, London, 2016, pp. 39-53.
- GIORDA M. C., *I luoghi religiosi a Torino. Le religioni nei contesti urbani contemporanei*, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, 2015, n. 2, pp. 339-359.
- GUIDIKOVA I., *Intercultural Integration: A New Paradigm For Managing Diversity as an Advantage*, in R. Zapata-Barrero (ed.), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, England, 2016.
- HABERMAS J., *Notes of Post-Secular Society*, in “New Perspectives Quarterly”, 2008, n. 25(4), pp. 17- 29.
- KNOTT K., *Spatial Theory and Method for the Study of Religion*, in “Temenos”, 2005, n. 41, pp. 153-184.
- KNOTT K., KRECH V., MEYER B., *Iconic Religion in Urban Space*, in “Material Religion: The Journal of Objects, Art and Belief”, 2016, n. 2/12, pp. 123-136.
- LE BRAS G., (trad. it), *La chiesa e il villaggio*, Milano, 1979.
- LEFEBVRE H., *Il diritto alla città*, (ed. or., *Le droit à la ville*, Paris, 1968), Padova, 1970.
- LEFEBVRE H., *La rivoluzione urbana*, (ed. or., *La révolution urbaine*, Paris, 1970), Roma, 1973.
- LEFEBVRE H., *La produzione dello spazio*, (ed. or., *La production de l'espace*, Paris, 1974), Milano, 1976.
- LEONTIDOU L., *Urban Social Movements in ‘Weak’ Civil Societies: The Right to the City and Cosmopolitan Activism in Southern Europe*, in “Urban Studies”, 2010, n. 47(6), pp. 1179-1203.
- LUCCIARINI S., *La città degli immigrati. “Ambienti etnici urbani di inizio millennio”*, Milano, 2011.
- MARCHEI N., *Il diritto alla disponibilità dei luoghi di culto*, in S. Domaniello (ed.), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012.
- MACRÌ G., *Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni)*, in N. Fiorita and D. Loprieno (eds.), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze, 2009.
- MARELLA M. R., *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in Id., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.
- MARELLA M. R., *Lo spazio urbano e il diritto del comune*, in www.euronomade.info/?p=7211, 2016.
- MAZZOLA R., *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2010, pp. 1-19.
- MAZZOLA R., *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, in V. Tozzi, G. Macrì and M. Parisi (eds.), *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, Torino, 2012.
- MITCHELL D., *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*, New York, 2003.

MORONI S., CHIODELLI F., *Urbanistica, moschee e altri luoghi di culto. Riflessioni a partire da una recente legge della regione Lombardia*, 2016, n. 11, pp. 21-34.

MORONI S., CHIODELLI F., *Spazi urbani e diritto alla città*, in "Crios", 2017, n. 13, pp. 31-44.

MOTTA P., *Immigrazione e segregazione spaziale. Le molteplici prospettive di analisi*, in "ACME", Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano, 2006, LIX, II, pp. 281-304.

OPPIDO S., ESPOSITO DE VITA G., *Città inclusive per comunità interculturali. Esperienze europee*, in "LaborEst", 2017, n. 14, pp. 5-10.

PIGNATELLI N., *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, 2015, n. 24, pp. 1-43.

PURCELL M., *Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city*, in "Journal of Urban Affairs", 2014, n. 36, 1, pp. 141-154.

RICCA M., *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008.

RICCA M., *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, 2012.

RICCA M., *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, 2013.

RICCA M., *Sussidiarietà orizzontale e dinamica degli spazi sociali. Ipotesi per una corologia giuridica*, in "Scienza e Pace", 2014, n. 22, pp. 1-65.

RICCA M., *Diritto errante. Spazi e Soggetti*, in "Democrazia & Sicurezza - Democracy and Security Review", 2014, IV, n. 4, pp. 1-101.

80

RICCA M., *Ubiquitous Sacred Places. The Planetary Interplay of Their Meaning and Legal Protection*, in A. Mambelli and V. Marchetto (eds.), *Naming the Sacred. Religious Toponymy in History, Theology and Politics*, Göttingen, 2019.

VAZQUEZ M. L., *Secularisms, Religions and Law: an Intercultural Inquiry*, Palermo, 2018.

Abstract

Il saggio pone in evidenza la centralità dei fattori spaziali ai fini di una adeguata comprensione delle relazioni sociali nel contesto delle odierne società plurali, specialmente con riguardo agli spazi urbani. È all'interno di essi, difatti, che maggiormente si concentra la coesistenza fra i diversi attori sociali culturalmente e religiosamente connotati. Ciò favorisce la trasformazione delle moderne città secolari in spazi globali, luoghi di coesistenza forzata fra ortoprassi culturali e religiose che si intersecano nello spazio pubblico, portando (e trasfondendo) all'interno del medesimo il loro significato non solo reale ed esperienziale, ma anche metaforico. Tutto ciò ingenera inevitabili alterazioni dei precedenti consolidati equilibri urbani, e impone la necessità di un ripensamento della articolazione e della gestione del territorio metropolitano, in grado di tenere conto della natura culturalmente e religiosamente eterogenea della società italiana. Tale operazione, per poter giungere ad esiti efficaci, deve necessariamente avvalersi del contributo essenziale del diritto, inteso non come strumento di potere della maggioranza dominante nei confronti delle minoranze deboli, ma come strumento di

inclusione sociale, idoneo a garantire agli appartenenti a tutte le componenti etniche, culturali e religiose presenti sul territorio la possibilità di usufruire di spazi adeguati alle proprie esigenze di vita.

Parole chiave: Città, spazio, diritto, secolarizzazione, pluralismo religioso, politiche urbane, diritto interculturale.

Abstract

The essay focuses on the centrality of spatial factors towards an adequate understanding of social relations in today's plural societies, especially with regard to urban spaces, where the coexistence of culturally and religiously diverse social actors is concentrated. This coexistence promotes the transformation of modern secular cities into global liturgical spaces. In these public places, the forced intersection of cultural and religious orthopraxis brings (and transfuses) the very meaning of space, not only in real and experiential ways, but also metaphorically. Above all, it determines inevitable alterations of the previous urban balance, and imposes a rethinking of the articulation and management of urban space, offering new insights on the culturally and religiously heterogeneous nature of Italian society today. In order to achieve effective results, this operation must also make use of the essential contribution of the law, considered not as an instrument of power of the dominant majority over weaker minorities, but as a tool of social inclusion, capable of guaranteeing the opportunity to take advantage of spaces in ways that are appropriate to the life needs of those belonging to all ethnic, cultural, and religious groups.

Keywords: City, space, law, secularization, religious pluralism, urban policies, intercultural law.

Città multipolari: un approccio di politica urbana per assorbire la marginalità

Antonino Mazza Labocchetta*

«[...] è inutile stabilire se Zenobia sia da classificare tra le città felici o tra quelle infelici. Non è in queste due specie che ha senso dividere le città, ma in altre due: quelle che continuano attraverso gli anni e le mutazioni a dare la loro forma ai desideri e quelle in cui i desideri o riescono a cancellare la città o ne sono cancellati» (I. Calvino)

1. Premessa

La dicotomia centro/periferia non è più (o non è solo) un problema urbanistico-edilizio. Pone ineludibili interrogativi sul piano sociale ed economico¹.

La gran parte della popolazione vive oggi nelle città, e la gran parte della popolazione urbanizzata vive nelle periferie².

Le condizioni di degrado di molte delle periferie urbane hanno sollecitato il nostro legislatore ad occuparsene in modo specifico nella consapevolezza, ormai diffusa, che le città sono il luogo in cui si gioca il futuro

83

*Università Mediterranea di Reggio Calabria.

¹ Nella periferia Y. LACOSTE, *Geografia del sottosviluppo*, Milano, 1980, *passim*, individua una dimensione che è, ad un tempo, spaziale e politica; per la prospettiva giuridica G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1974, p. 122 ss.; ID., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in Enc. giur. Treccani, Torino, XXIII, 1988, p. 1 ss; importante è anche l'analisi degli aspetti economico-sociali, per i quali si rinvia a C. RANCI, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, 2002; v. altresì Camera dei Deputati, *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, in Atti parlamentari, doc. XXII-bis n. 19.

² La periferia non è più una «piccola parte della città», ma, soprattutto nei grossi agglomerati urbani, rappresenta statisticamente «la maggior parte del sistema insediativo», costituito da una «maggioranza consistente che non vuole più restare in una condizione di non città»: in questi termini M. VITTORINI, *Le città di Roma*, in U. DE MARTINO, F. MARTINELLI, *Roma. Verde e quartieri nella città metropolitana*, Roma, 1992, p. 33.

dell'umanità³. Sono motori di innovazione, dice Edward Glaeser; offrono opportunità di creare ricchezza e benessere. Insomma, un formidabile sistema, creato dall'uomo per moltiplicare e accelerare le proprie capacità produttive⁴.

E, tuttavia, le città sono, al tempo stesso, capaci di mettere in moto processi di riarticolazione economica, sociale, culturale e politica, che producono fenomeni di marginalizzazione dagli esiti imprevedibili e, alla lunga, destabilizzanti⁵.

³ Con d. p. c. m. 25 maggio 2016 si dà attuazione all'art. 1, commi 974 ss., della l. n. 208/2015, che prevede un Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle «periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia [...] finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate [...]». L'art. 3 del d. p. c. m. in discorso prevede che con ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri vengano individuati secondo l'ordine delle priorità definito dal Nucleo per la valutazione dei progetti di riqualificazione sulla base del punteggio ottenuto con i criteri stabiliti nel bando allegato al decreto, i progetti da inserire nel Programma straordinario di intervento, i termini per la stipulazione stessa, le modalità di monitoraggio, di verifica dell'esecuzione, di rendicontazione del finanziamento assegnato, anche in coerenza con quanto disposto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229. Di qui il d. p. c. m. 6 dicembre 2016, recante l'«Approvazione della graduatoria del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie». Con d.P.C.M. 16 febbraio 2017 vengono modificati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sopra citati. In particolare, le percentuali di erogazione del finanziamento vengono adeguate allo stato di avanzamento degli interventi, al fine di far fronte alle criticità sollevate dagli enti partecipanti al Programma straordinario. È stato, inoltre, elevata dal 10% al 20% la quota di finanziamento anticipato erogata in seguito alla verifica dell'effettiva approvazione, da parte degli enti beneficiari, dei progetti definitivi o esecutivi degli interventi, che dovranno essere trasmessi e attestati dal responsabile unico del procedimento con una relazione tecnica.

⁴ Le città sono l'apice della realizzazione umana: E. GLAESER, *Il trionfo della città*, trad. it., Milano, 2012; la nuova città, secondo J. GOTTMAN, *La città invincibile. Una confutazione dell'urbanistica negativa*, Milano, 1983, *passim*, non è più figlia della rivoluzione industriale, ma di un nuovo processo di urbanizzazione, che impone al pianificatore un lavoro di accompagnamento di inedite dinamiche economico-sociali e conseguenti relazioni umane; L. WIRTH, *L'urbanesimo come modo di vita*, (1938) trad. it., Roma, 1998.

⁵ F. MANGANARO, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo e responsabilità delle amministrazioni e delle comunità locali e subnazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, p. 273 ss.; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002; Y. KAZEPOV, *La povertà urbana*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999; N. NEGRI, C. SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, 1996; G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, 1993.

Davanti al pianificatore, dunque, una drammatica *questione democratica*⁶.

Il legislatore italiano, come vedremo, declina il concetto di periferia secondo il paradigma della «marginalità». Spazio “povero”. Povero di contenuto: di storia, di tradizioni, di stratificazioni culturali e simboliche, di funzioni. Marginale rispetto ai centri nevralgici di elaborazione delle informazioni e dell’organizzazione del lavoro, oltre che alle strutture del welfare urbano e del tempo libero.

Nel secondo dopoguerra, tra le grandi trame della pianificazione e i sogni individualistici della «città spontanea»⁷ ha oscillato una politica incapace di governare adeguatamente le trasformazioni del territorio⁸. E ha finito così per consegnare alla nostra generazione un difficile lascito. Tessuti urbani feriti, lacerati, marginalizzati, anonimi. “Strappati”. Non a caso Renzo Piano parla di «rammendo» delle città⁹.

Un lascito che impone una nuova sfida: più bisturi che ruspa. Recuperare, riqualificare, connettere.

Ma il bisturi richiede occhio attento, che sappia leggere nelle pieghe dei tessuti. E quello urbano è un tessuto che va indagato dal pianificatore attraverso processi complessi. Più *governance* che *government*: le politiche

⁶ Descrivendo l’evoluzione della città occidentale dal Medioevo all’epoca moderna, L. MUMFORD, *La cultura delle città*, Milano, 1954, *passim*, mette in evidenza il legame tra pianificazione e democrazia e tra equilibrio ecologico ed equilibrio sociale. Fondamentale A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; ID., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 1961, p. 224 ss.

⁷ F. ZANFI, *Città latenti. Un progetto per l’Italia abusiva*, Milano, 2008, guarda alla città latente, abusiva, come ad un fenomeno che proietta nello spazio un «modello familiare», frutto di un certo immaginario collettivo, che, perseguendo una «politica di autorganizzazione», ha drammaticamente segnato il corso dell’urbanistica nel nostro Paese; S. BOERI, *L’Anticittà*, Roma-Bari, 2001, parla di «società molecolare» nella quale lo spazio viene costruito dagli attori socio-economici ad «immagine e somiglianza» degli interessi che li muovono; P. COLAROSSO, F. BELARDELLI, N. LOMBARDO, *Abusivismo e ambiente*, in A. CLEMENTI, F. PEREGO (a cura di), *La metropoli “spontanea”. Il caso di Roma*, Roma, 1983, p. 104 ss.; D. COLASANTE, *1925 - 1981: la città legale*, *ivi*, p. 249; M. OLIVERI, *1925 - 1981: la città abusiva*, *ivi*, p. 280 ss.; A. LEONE, *L’edificazione abusiva*, in *Casabella*, Milano, 1978, p. 44.

⁸ Cfr. P. BARCELLONA, *L’individualismo proprietario*, Torino, 1987.

⁹ R. PIANO, *Il rammendo delle periferie*, in *Il Sole 24 ore*, 26 gennaio 2014. Le periferie ci interrogano e ci pongono davanti alle nostre responsabilità: «la periferia è la città del nostro tempo della quale tutti siamo in un modo o nell’altro responsabili. Perciò sarebbe bene cominciare a studiarla con impegno e, possibilmente, con tolleranza: G. DE CARLO, *Dopo gli errori del nostro tempo*, in A. CLEMENTI, F. PEREGO (a cura di), *Europolis. La riqualificazione delle città in Europa. I. Periferie oggi*, Roma, 1990, p. 300.

pubbliche del governo del territorio e delle sue trasformazioni sono chiamate a misurarsi con la molteplicità e, insieme, con l'interdipendenza di fenomeni che nello spazio fisico hanno il loro naturale punto di ricaduta. Visioni organiche e integrate sono la rotta del decisore, per scongiurare il *cul-de-sac* nel quale può cacciare, da un lato, l'esercizio separato delle competenze e delle funzioni amministrative¹⁰ e, dall'altro, la mancanza di coinvolgimento, di partecipazione e di responsabilizzazione di tutte le componenti del sistema sociale all'interno di percorsi condivisi di democrazia attiva¹¹. Al pianificatore si richiedono abili strategie di *governance* urbana e territoriale, che comportano capacità di ascolto del territorio, ben più di quanto possano garantire gli strumenti della partecipazione tradizionalmente concepiti dalla legislazione urbanistica, e un'azione di *accompagnamento* dell'interazione tra i diversi attori socio-economici, finalizzata a costruire un campo di *relazioni urbane* e meccanismi di *apprendimento collettivo*, decisivi per la creazione di capitale sociale. Si tratta di

¹⁰ La complessità dei problemi connessi alle trasformazioni territoriali e urbane è tale da ridurre all'impotenza l'esercizio della singola funzione amministrativa, se non adeguatamente inscritta in un disegno organico multisetoriale. Per A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione e pluralità delle fonti del diritto*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI, *Presente e futuro della pianificazione urbanistica* (Atti del II Convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto urbanistico - A.I.D.U. di Napoli del 16-17 ottobre 1998), Milano, 1999, p. 113, l'ampliarsi della materia urbanistica «fino a ricomprendere la gestione territoriale nel suo complesso» mette in crisi l'originaria concezione «minimale» dell'urbanistica del 1942; v. anche P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010; P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in "Riv. giur. edil.", 2010, II, p. 93 ss.; E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, 2001; P. URBANI, *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla procedimentalizzazione delle attività delle attività tra Stato e Regioni*, in Atti del Convegno di Venezia del 18-20 novembre 1987 su *Seicentosedici dieci anni dopo*, Roma, 1988, p. 383 ss. (ora in *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*, Milano, 1988, p. 35 ss.); M. NIGRO, *Territorio. Problemi generali*, in *Seicentosedici dieci anni dopo*, Venezia, 1988, p. 355; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1985, p. 386 ss.; G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, in "Riv. giur. urban.", 1985, p. 157; M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1983, p. 629 ss.; S. AMOROSINO *Publici poteri, organizzazione del territorio, questione edilizia*, Venezia, 1981; A.M. SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962, p. 59 ss.

¹¹ Sul tema K. S. CRHISTENSEN, *Cities and Complexity. Making intergovernmental decision*, Berkley, 1999; P. L. CROSTA (a cura di), *La produzione sociale del piano. Territorio, società e stato nel capitalismo maturo*, Milano, 1984.

snodi che debbono inevitabilmente precedere il momento decisionale e regolativo, perché questo possa calare nel tessuto urbano non come un corpo estraneo, ma come l'esito di un'azione costruita con la comunità sociale, coerente con la prospettiva di sviluppo elaborata in modo concertato, attraverso i canali di integrazione messi in moto dal decisore¹².

Compito immane, quello di assorbire la marginalità. Le previsioni demografiche tracciano imponenti processi di urbanizzazione su scala globale, cui si accompagna in modo esponenziale la creazione di immense periferie. Periferie che, come è stato efficacemente detto¹³, avranno «una parte importante nel futuro del mondo»; vi si muove «un popolo di “esclusi”, continuamente messi a contatto tramite i media con modelli di vita non raggiungibili e praticabili nel loro mondo». Se nella città novecentesca il proletariato aveva «un rapporto dialettico e conflittuale con il “centro”», ma ne condivideva l'«orizzonte politico», oggi lo scenario fa delle periferie lande «remote», prive di reti sociali, lontane dal controllo delle istituzioni, nelle mani di mafie e cartelli del crimine, emarginate dai flussi globali nei quali naviga il “centro”, sprofondate in una condizione di isolamento. Insomma, una sfida per le religioni, la Chiesa, lo Stato, le istituzioni, la scuola. «Papa Francesco l'ha intuito con forza: qui si gioca il futuro»¹⁴.

¹² Per Renzo Piano sono fondamentali i processi partecipativi della cittadinanza: «bisogna coinvolgere gli abitanti dei quartieri – afferma l'illustre architetto in F. PINI, *Così farò rinascere le città a rischio*, in *Corriere della Sera, Sette*, 10 marzo 2017 – con una presentazione pubblica, essere leali, non tentare di persuaderli, devi cogliere le loro opinioni. Il destino di un edificio è complesso e dipende anche da loro». Il «mestiere» dell'architetto «ti obbliga ad immergerti nella cultura del posto, vai a Berlino e diventi berlinese. A Mosca pensavo a Tatlin, a El Lissitzky. Un architetto non può essere un turista, deve cogliere le necessità ed interpretarle, essere capace di ascoltare un luogo, di farlo suo, di coglierne gli aspetti umani, fisici, storici, sennò fallisce nel suo compito».

¹³ A. RICCARDI, *Il futuro si gioca in periferia*, in *Corriere della Sera, Sette*, 19 febbraio 2016.

¹⁴ A. RICCARDI, *Il futuro si gioca in periferia*, cit.; non a caso Papa Francesco, nella visita a Milano del 25 marzo, comincia il suo percorso proprio dalla periferia, dalla «Case bianche di via Salomone [...]», un «tormentato gruppo di palazzoni alla periferia Est di Milano, dove per 474 famiglie l'amianto che foderà i muri scrostati rappresenta l'ultimo dei problemi. Proprio qui, dove umanità, fragilità e alienazione si rincorrono dalla mattina alla sera [...]»: così scrive, nel suo servizio, G. ROSSI, *Il Papa a Milano per ridare speranza anche a chi è escluso dalla capitale del benessere*, in *Corriere della Sera, Sette*, 24 marzo 2017. E' l'apertura la cifra del pontificato di Francesco, come nota l'arcivescovo di Milano, Angelo Scola: «Papa Francesco non si stanca di annunciare, con i gesti prima che con le parole, una Chiesa estroversa, instancabile nell'andare incontro a ogni donna e ogni uomo», per superare quella che egli chiama la «cultura dello scarto».

Che fare? Città *multipolari*. Città cioè nelle quali tutte le componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarità, non di gerarchia; città nelle quali vengano distribuite in tutte le aree polarità positive. E', probabilmente, la via – certo non facile – per restituire *vitalità* a territori atrofizzati e assorbire la marginalità di molte delle nostre periferie. Per colmare il vuoto di senso nel quale sono sprofondate.

E' questa la sfida. E, insieme, un'operazione politicamente rilevante, perché equivale a modificare la percezione che del territorio ha chi lo abita. Proprio *in questa percezione* il territorio vive e si esprime¹⁵. E' la geografia del «*genius loci*», direbbe Weiner; la creatività umana si nutre, infatti, dell'incontro tra *persona e luogo*: un rapporto *dinamico*, di mutuo condizionamento¹⁶.

¹⁵ J. GOTTMAN, *The evolution of the concept of territory*, in *Social science information*, 1975, XIV, p. 29.

¹⁶ E. WEINER, *La geografia del genio. Alla ricerca dei luoghi più creativi del mondo dall'antica Atene alla Silicon Valley*, trad. it. di A. CRISTOFORI, Milano, 2016; per dire di come l'ambiente urbano condizioni lo stesso spirito civico, il senso del "pubblico", arrivando anche a logorare il legame di appartenenza ad una comunità come in una sorta di *cupio dissolvi*, vien fatto di pensare a L. SCIASCIA, *Nero su nero*, Milano, 2016 (1^a ed. 1991), p. 27, quando, raccontando della piazza del Gran Cancelliere a Palermo, a due passi dalla Cattedrale, ridotta in rovina ed «immondezzaio», addita «una scuola elementare nuovissima» che sorge al centro di essa, come «una indecente incongruenza». Ma «considerando che la gente del quartiere tra le immondizie è costretta a vivere, la scuola è pur sempre un servizio, una comodità». Eppure, «se in qualsiasi altra parte del mondo si protesterebbe per le immondizie o (aiutati che forse il comune ti aiuta) si darebbe mano a toglierle [...] qui si è pensato invece – da parte di una ignota pattuglia di animosi - che non l'immondizia deve andar via ma la scuola». Emerge il mutuo condizionamento tra persona e luogo - quasi fosse, quest'ultimo, lo specchio dell'anima -, anche quando O. PAMUK, *Istanbul. I ricordi e la città*, (2003), trad. it. Roma, 2017, p. 393, iniziando il suo trentaquattresimo capitolo intitolato «L'infelicità è odiare se stessi e la città», scrive: «Talvolta la città si trasforma in un luogo completamente diverso»: diventa «un posto terribilmente vuoto come la mia anima. La sporczia delle strade secondarie, il tanfo emanato dai bidoni della spazzatura, i buchi, le salite e le discese interminabili sulle vie e i marciapiedi, tutto quel disordine, quel caos e quel subbuglio che fanno di Istanbul la vera Istanbul, mi danno la sensazione che, non la città, ma la mia anima e la mia vita siano insufficienti, tremende e piene di difetti. Sembra che Istanbul sia un castigo che merito, e io sia una creatura che la insozza. Mentre io e la città ci trasmettiamo le nostre tristezze, sento che né io né Istanbul abbiamo la forza di reagire: anch'io, come la città, sono un morto vivente, un cadavere che respira, un misero condannato alla sconfitta e alla sporczia, come mi ricordano le strade e i marciapiedi». E, ancora, è nei vicoli bui e lugubri di San Pietroburgo, tra le bettole e le urla degli ubriachi, in mezzo ad un'umanità soffocata che Raskolnikov matura il proposito di uccidere. E' impressionante come i luoghi derelitti, poveri, riflettano l'anima angosciata del protagonista di F. DOSTOEVSKIJ, *Delitto e castigo*, Torino, 2005.

2. La periferia come area degradata (d.p.c.m. 25 maggio 2016)

È compito del giurista ricercare, innanzitutto, una nozione giuridica di periferia. Lo fa autorevolmente Mazzamuto, muovendo dall'esigenza di colmare lacune definitorie del legislatore e, al tempo stesso, di rispondere alla crescente attenzione che il tema occupa nell'agenda politico-istituzionale¹⁷.

E, in effetti, una positivizzazione della nozione non si rinviene, se non nell'art. 1, comma 2, del d.p.c.m. 25 maggio 2016, che definisce le periferie come «le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi».

Il decreto dà attuazione all'art. 1, comma 974, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, che prevede il «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia». Le finalità del Programma offrono all'interprete criteri per isolare non solo il campo dell'intervento pubblico, ma anche la nozione di periferia offerta dal legislatore.

I progetti, secondo il legislatore, vanno orientati a promuovere il miglioramento della qualità del decoro urbano; la manutenzione, il riuso e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti; l'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana; il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana (in particolare, lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, di misure per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano); progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali, culturali, educativi, didattici promossi da enti pubblici e privati¹⁸.

¹⁷ Al riguardo, si interroga M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia*, in *Nuove Autonomie*, 2016, p. 5 ss.

¹⁸ P. BERDINI, *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Roma, 2014; Euromobility, *Mobilità sostenibile in Italia: indagine sulle principali 50 città*, in *VII Rapporto*, 2013; F. MANGANARO, *Sistemi di trasporto per una mobilità sostenibile. Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per un studio sui rapporti fra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010; S. MUNARIN, M. C. TOSI (a cura di), in *Urbanistica*, 2009, LXI, 139, p. 88 ss.; D. GATTUSO, S. CONCETTINO, *Pianificazione della mobilità urbana*, in *Logistica management*, 2005, n. 156, p. 89 ss; p. 89 ss; F. MORACI (a cura di), *Welfare e governance urbana*, Roma, 2003; L. BIFULCO (a cura di), *Il genius loci del welfare*, Roma, 2003; I. DIAMANTI, F. BORDIGNON, *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2001, n. 42, 1, p. 115 ss; E. MINGIONE (a cura di), *Le sfide dell'esclusione. Metodi, luoghi, soggetti*, Bologna, 1999; A. MELA, *Sociologia delle città*, Roma, 1996.

Il decreto, richiamando la Convenzione europea del paesaggio, mostra di muovere dalla consapevolezza che il paesaggio è forma *concreta* di qualsiasi tipo di territorio e complesso dei suoi tratti, dei suoi lineamenti e delle sue strutture. Il paesaggio è «*in ogni luogo* un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana»¹⁹. Tant'è che la «riqualificazione delle aree compromesse o degradate» è obiettivo anche dei piani paesaggistici (art. 135, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non a caso richiamato nel decreto)²⁰.

La «riqualificazione paesaggistica» delle aree urbane degradate è, per il nostro legislatore, la base necessaria per il «recupero della dignità e dell'identità espressiva dei luoghi». Obiettivo non facile o di immediata realizzazione. Presuppone l'avvio di un'analisi attenta delle trasformazioni del tessuto economico-sociale sin qui intervenute. Come restituire, per esempio, «dignità» al Corviale, prodotto di una tensione culturale fondata su idee di città non più attuali? Era il tempo del capitalismo industriale, della fabbrica, della classe operaia. Di quel tempo è rimasto ben poco: il capitalismo finanziario sopravanza quello industriale, il flusso la fabbrica, l'individuo la classe. Quanto al recupero dell'«identità espressiva dei luoghi», l'obiettivo del legislatore presuppone, da un lato, la stratificazione di un insieme di sistemi simbolici nei quali *riconoscersi* come gruppo e, più ancora, come comunità; dall'altro, l'addensarsi di *funzioni* intorno a cui articolare processi di integrazione.

E, però, quelli che il legislatore indica sono passi indubbiamente importanti e necessari per costruire un sistema di relazioni urbane e di contenuti, drammaticamente sbriciolatisi in molte delle periferie urbane.

¹⁹ Così si legge nel preambolo della Convenzione europea del paesaggio, stipulata a Firenze il 20 ottobre 2003 e ratificata in Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14. D. PANDAKOVIC, A. DAL SASSO, *Saper vedere il paesaggio*, Torino, 2013; G. LAGANÀ, *Osservando il paesaggio. Il progetto come processo partecipato fra diagnosi e partecipazione*, Melfi, 2012; A. MANIGLIO CALCAGNO, *Architettura del paesaggio. Evoluzione storica*, Milano, 2006; A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2004; E. TURRI, *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Venezia, 1998.

²⁰ Diversa la prospettiva di J. L. NANCY, *Au fond des images*, Parigi, 2003, per il quale il paesaggio inizia con l'allontanamento e con la perdita del concreto.

3. Il paradigma della «marginalità»

Il legislatore utilizza il paradigma della «marginalità» per leggere il concetto di periferia. Un paradigma fondato su basi economico-sociali. E' un approccio che, riducendo la complessità dei modelli di riferimento con cui potrebbe costruirsi la dicotomia centro-periferia, vuole condurre ad un'analisi empirica delle differenze tra le aree territoriali²¹.

Periferia è certamente lontananza *fisica* dal centro. Il concetto lo si coglie, pertanto, su un piano che è innanzitutto spaziale. E, però, è dato empirico che lontananza non equivale *di per sé* a scarsa qualità della vita. Sono al centro i Quartieri Spagnoli di Napoli e così la Vucciria di Palermo; sono lontane dal centro le tranquille ed eleganti villette dei ceti facoltosi²². Periferia – dice efficacemente Boeri – è *condizione mobile*. Storia e geografia non coincidono perfettamente²³.

Anche la periferia può essere centro, se per centro intendiamo il luogo in cui si concentrano e si controllano i dati e le informazioni, si articola-

²¹ Di fondamentale interesse le opere di U. TOSCHI, *La città. Geografia urbana*, Torino, 1966, che guarda alla città non solo come fatto geografico, ma come fatto antropogeografico, e di L. MUMFORD, *La cultura delle città*, cit., 1954.

²² E' noto il fenomeno della c.d. *gentrification* che la sociologa inglese Ruth Glass coniò nel 1964 per descrivere quanto cominciava a prendere piede a Londra in alcuni quartieri operai: classi agiate vi si trasferivano, rinnovando e riqualificando le aree urbane prima degradate. Su questi aspetti, per approfondimenti; L. FREEMAN, F. BRACONI, *Displacement or succession? Residential mobility in gentrifying neighborhoods*, in "Urban Affairs Review", 2004, n. 40, 4, p. 463 ss.; R. KERSTEIN, *Stage models for gentrification: an examination*, in "Urban Affairs Quarterly", 1990, n. 25, p. 620 ss.; D. LEY, *Gentrification and the politics of the new middle-class*, in "Environment and Planning" D, 1994, n. 12, p. 53 ss.; G. SEMI, *Il quartiere che (si) distingue. Un caso di gentrification a Torino*, in "Studi culturali", 1, 1, p. 83 ss.; N. SMITH, *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*, London, 1966. E. WILY, D. HAMMEL, *Gentrification, segregation and discrimination in the American urban system*, in *Environment and Planning A*, 2004, n. 36, p. 1215 ss.; P. A. REDFERN, *What makes gentrification "gentrification"?*, in "Urban Studies", 2003, n. 40, 12, p. 2351 ss..

²³ S. BOERI, *L'Anticittà*, cit., *passim*, invita a lasciare «agli incubi di chi crede ancora al mito di un centro antico e ricco contrapposto a una Periferia recente e abbandonata a se stessa» l'idea della «conquista del centro», del «"quarto stato" in marcia verso i quartieri borghesi». È così se solo ci guardiamo intorno: «a palazzoni popolari si alternano quartieri di ricche villette». Eppure, «in Europa, c'è chi si ostina a credere che la periferia sia ancora oggi un concetto a matrice geografica, un territorio riconoscibile misurando con un righello la distanza dal centro antico delle nostre città. [...] Nelle città europee, la periferia, il degrado, la povertà, l'assenza di servizi sono un arcipelago e non una cintura. Arrivano ovunque: negli edifici sfitti del centro, nei parchi, nelle fabbriche dismesse».

no le funzioni, si svolgono le attività, si gestiscono le transazioni, si elaborano le decisioni, si distribuiscono le risorse, si diffondono valori, stili di vita, modelli di comportamento²⁴.

E ancora: dire periferia in una città di piccole dimensioni non è come dire periferia in una città di medie e, ancor più, in una città di grandi dimensioni o in una metropoli. È certo più facile nelle piccole città mantenere saldi il patrimonio relazionale, il senso di appartenenza, il legame identitario.

Il paradigma della marginalità, impiegato dal legislatore, consente, dunque, di meglio afferrare il concetto di periferia, altrimenti scivoloso. Non ne esclude la dimensione spaziale o geografica, ma impedisce che essa sottragga aree territoriali centrali, e tuttavia “marginali”, all’evento pubblico.

Emerge, infine, dalle finalità che il legislatore mostra di voler perseguire come l’architettura non sostituisca, ma si affianchi alla pianificazione²⁵: al di là della pur necessaria qualità estetica dell’ambiente urbano, l’obiettivo è quello di restituire *vitalità* a territori, che rimarrebbero altrimenti ancora atrofizzati.

92 Certo, lo sviluppo urbano è riqualificazione, ed anche nuova progettazione. Ma non può non offrire risposte adeguate alle esigenze di carattere sociale, economico, culturale che il territorio esprime.

La scelta di mettere in campo, con la legge di stabilità del 2015, importanti risorse per la riqualificazione delle periferie è un forte segnale di attenzione del Governo, che dimostra come la città sia snodo centrale

²⁴ Spesso definita in negativo come area che *non* è centro, la periferia individua la zona urbana che sta ai margini rispetto al “centro”, al di là dei confini che ne segnano il limite estremo. È concetto non solo urbanistico, ma sociologico. In senso economico-sociale e politico, la periferia può essere, infatti, anche la parte della città diffusa all’*interno* degli agglomerati del passato e del presente che costituiscono la città consolidata: in questo senso, F. MARTINELLI, *Periferie sociali: estese e diffuse*, Napoli, 2008, che individua la periferia in ogni parte della città che ospita popolazione che vive in condizioni di minore reddito – quando non di povertà - e di disagio abitativo. Una prospettiva, questa, che individua la periferia con riferimento alla qualità della sua popolazione. S. BOERI, *L’Anticittà*, cit., p.1.

²⁵ Come sostiene Renzo Piano, «Le rivoluzioni non le fanno gli architetti. Noi osserviamo, interpretiamo i cambiamenti in atto nel mondo»: F. RAMPINI, *L’astronave nel ventre di Parigi*, in *la Repubblica*, *Il venerdì*, 6 gennaio 2017, nel quale il grande architetto racconta come ha concepito il *Centre Pompidou*.

di crescita economica, l'*infrastruttura* fondamentale su cui lavorare²⁶. Politiche di questo tipo, che collegano cioè allo spazio urbano una *visione* del processo di crescita economico-sociale, non possono che essere politiche di *preminente interesse nazionale*. Intorno ad esse si annodano fattori di coesione sociale. Grandi o piccole che siano, le città custodiscono un patrimonio di bellezza, di storia, di risorse, di valori materiali ed immateriali: espressione sì di un territorio, ma, insieme, tassello di un mosaico nel quale l'intera *nazione* si ricompone e comunica in una fitta rete di relazioni e di scambi.

Perde quella che il legislatore chiama l'«identità espressiva» il territorio che non riesca più a comunicare. In questa capacità narrativa si salda il legame tra *urbs* e *civitas*.

4. Periferie come «non luoghi». Dove si spezza il legame tra *urbs* e *civitas*

La città è, insieme, *urbs* e *civitas*. E' struttura materiale, insieme di luoghi: piazze, strade, mercati, teatri, caffè, parchi. Luoghi che sono segno, simbolo, linguaggio in cui la *civitas* si riconosce e con cui si esprime²⁷. Luoghi che sono un ponte tra passato e futuro. La città è memoria e futuro.

Memoria perché conserva le tracce del passato, che danno identità²⁸. Futuro perché la città è laboratorio di sviluppo e motore di innovazione²⁹.

²⁶ Lo spiega chiaramente A. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, 2010. E' recentissimo pure il maxi concorso nazionale per la riqualificazione delle periferie, che ha visto vincitrici dieci città, tra le quali anche Reggio Calabria (si consenta la citazione quale omaggio alla mia città). Il concorso ha visto partecipare 140 Comuni, 58 del Sud e delle isole, 35 del Centro e 47 del Nord. Le dieci periferie sono state scelte dalla Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanee e Periferie Urbane del MiBaCT e dal Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori.

²⁷ Secondo U. ECO, *La struttura assente. La ricerca semiotica e il metodo strutturale*, Milano, 1968, solo apparentemente gli oggetti dell'architettura non comunicano ma funzionano. Ma l'architettura è cultura, e, come tale, è un sistema di segni, che *comunica*.

²⁸ I. CALVINO, *Le città invisibili* (1972), Milano, 2016, p. 11: «La città non dice il suo passato, lo contiene come le linee di una mano, scritto negli spigoli delle vie, nelle griglie delle finestre, negli scorrimano delle scale, nelle antenne dei parafulmini, nelle aste delle bandiere, ogni segmento rigato a sua volta di graffi, seghettature, intagli, svirgole».

²⁹ E. GLAESER, *Il trionfo della città*, cit., *passim*; A. J. SCOTT, *Capitalism, cities and the production of symbolic form*, in "Transcripts of the Institute of British Geographers", n. 26, 2001, p. 11 ss.; ID., *The Cultural Economy of Cities*, London, 2000.

Insomma, un sottile equilibrio tra valori storici, culturali, simbolici, identitari e nuove dinamiche socio-economiche.

La città, per dirla con Augé, è «luogo», dove luogo significa «spazio nel quale tutto fa segno»; nella sua organizzazione si può leggere l'intera struttura sociale³⁰. Non lo è la periferia, travolta da quella che Renzo Piano chiama l'«esplosione urbana»: è un «non luogo», un «resto per molti aspetti casuale», un «altro dalla città», un «dappertutto che è nessun luogo», caratterizzato da incompiutezza, disordine, irriconoscibilità, bruttezza³¹. Si sviluppa «come una macchia d'olio su di una carta assorbente dilatandosi in inattese illogiche direzioni»³².

Se, in qualche modo, ancora regge l'identità tra *urbs* e *civitas* nelle piccole e medie città, questo legame di riconoscibilità sociale e di appartenenza si spezza nelle periferie incompiute, nei «non luoghi» del degrado socio-economico. «Per gli abitanti di quartieri periferici molto precari – dice Papa Francesco nell'Enciclica *Laudato Si'*, dedicata alla cura della casa comune - 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»³³.

94

5. «Separatismo sociale»

In un lavoro del 2013 Petrillo definisce il concetto di «periferia» richiamando il termine greco *peripherein*, che indica l'atto sovrano del demarcare, delimitare, tracciare confini e, più esattamente, del circoscrivere. L'atto cioè di stabilire, in definitiva, chi sta dentro e chi sta fuori³⁴. E, in effetti, il «centro», cui è contrapposta la «periferia», racchiude tradizionalmente l'idea di potere. Rimanda alla fonte della legittimazione.

Se consideriamo i fenomeni che riflettono le dinamiche spaziali e sociali delle città, il senso di sradicamento di molte aree urbane diventa

³⁰ M. AUGÉ, *L'incendio di Parigi*, in *MicroMega*, 2005, n. 7.

³¹ Per riferimenti più ampi si rinvia a F. PEREGO, *Europolis e la variabile della qualità urbana*, in A. Clementi, F. PEREGO (a cura di), *Europolis - La riqualificazione delle città in Europa. I. Periferie oggi*, cit., 1990, p. 3.

³² Così G. MICHELUCCI, *La macchia d'olio*, in *La nuova città*, 1952, n. 10, p. 372.

³³ FRANCESCO, *Laudato Si'*, Lettera enciclica sulla cura della casa comune, Milano, 2015, p. 126.

³⁴ A. PETRILLO, *Peripherein: pensare diversamente la periferia*, Milano, 2013. In un mondo fortemente urbanizzato la periferia, come sostiene P. DESIDERI, *Città di latta*, Roma, 2002, 35, diventa la «forma» stessa della metropoli. La letteratura sul tema è ormai vasta: per qualche riferimento v. V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, 2003.

vera e propria segregazione: le classi più agiate “si ritagliano” gli spazi dove preferiscono risiedere, e, facendo impennare i prezzi degli immobili, spingono le classi meno agiate o povere nei quartieri più degradati. Tracciano confini. Stabiliscono chi sta dentro e chi sta fuori.

Vi sono studi che descrivono questi fenomeni di c.d. «separatismo sociale»: spesso è la «qualità del vicinato», più che l'intrinseca qualità degli immobili, a muovere la geografia sociale delle città³⁵. In un recente reportage si racconta come centoventi famiglie, che occupavano in condizioni di degrado un edificio abbandonato di Rio de Janeiro, siano stati “sfrattati”, quando Donald Trump annunciò il progetto di costruire cinque Trump Towers da trentotto piani nel quartiere in cui vivevano: Porto Maravilha. Un progetto che si inseriva in un piano più ampio di riqualificazione urbana da 2,2 miliardi di euro inteso a rinnovare la zona del porto in vista dei giochi olimpici. Il progetto comportò un aumento vertiginoso degli affitti, di fatto costringendo le classi povere a lasciare la zona ai nuovi investitori e alle classi agiate³⁶. In Francia le politiche di inclusione messe in atto con le c.d. ZEP (*Zones d'éducation prioritaires*) mostrano quanto sia difficile comporre l'enorme frattura tra gli studenti delle periferie più disagiate e quelli dei quartieri più eleganti della città³⁷.

I fattori economico-sociali giocano, dunque, un ruolo decisivo nel determinare la geografia urbana e le condizioni di degrado delle periferie, fino a farle diventare, dicevamo, «non luoghi», un «dappertutto che è nessun luogo», «altro dalla città».

Intervenire direttamente su questi fattori significa muoversi su un piano alto, che porta lontano. E' in questa direzione, però, che il legislatore mostra di voler muovere qualche passo, certo non facile, come

³⁵ É. MAURIN, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, 2004; E. PRETECEILLE, *Segregazione, classi e politica nella grande città*, in A. BAGNASCO, P. LE GALÈS, *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, 2001, pp. 101 ss; G. SEMI, *Il quartiere che (si) distingue. Un caso di gentrification a Torino*, cit., p. 83 ss.

³⁶ C. CLERICI, D. JEANTET, *Gli sfratti di Rio de Janeiro che lasciano indietro chi non è abbastanza ricco*, in www.lastampa.it, 18 agosto 2016.

³⁷ P. LASCOUMES, P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, 2e, Parigi, 2012; P. DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, 2010. Troppo «rumorosi» gli studenti di un liceo di periferia: sono stati cacciati dal Museo d'Orsay. E' quanto ha denunciato un servizio di S. MONTEFIORI, *I miei studenti di periferie cacciati dal Museo d'Orsay*, in *Corriere della Sera*, 10 dicembre 2016. L'accorata protesta della docente del liceo periferico: «I miei ragazzi non hanno fatto niente, non li si rimprovera tanto di parlare, perché tacevano, ma di esistere». E' pietra di inciampo, la periferia, scandalo per la nostra civiltà.

abbiamo evidenziato, ma importante e necessario. E' il piano in cui la Costituzione variamente impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'egualianza della persona umana, ne impediscono il pieno sviluppo.

Difficile, come vedremo, è il lascito consegnato all'attuale generazione da politiche che nel corso del tempo, e soprattutto, nel secondo dopoguerra, hanno guidato in modo non lineare le nostre dinamiche insediative.

6. Periferia: un concetto di matrice europea

Periferia è storicamente concetto di matrice europea³⁸, definitosi in rapporto ai tradizionali «centri storici»³⁹. E' alla morfologia delle città

³⁸ Riferendosi alla città tradizionale dell'Europa mediterranea P. GEORGE, *Città*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, I, Roma, 1991, sostiene che essa si presenta come «un organismo a tre elementi attorno ai quali si ripartiscono le sue attività e si definisce il suo ruolo»: l'elemento del sacro, l'elemento militare o della sovranità, il mercato.

Diversi sono la morfologia e il modello di sviluppo urbano delle città nord-americane, in cui un centro storico concepito secondo il nostro tradizionale parametro non c'è. Altri parametri articolano, qui, il rapporto tra gli spazi: le città si muovono tendenzialmente seguendo «griglie» di isolati di dimensioni pressoché uguali. L. SACCHI, *Il disegno dell'architettura americana*, Roma-Bari, 1989; C. NORBERG SCHULZ, *L'architettura del Nuovo Mondo. Tradizione e sviluppo nell'architettura americana*, Roma, 1988. Su altro versante, un riferimento può essere Tokyo: una città di 37 milioni di abitanti in cui è addirittura possibile distinguere differenti «città nella città». E non di rado le élites abbandonano l'area centrale preferendo aree periferiche di grande pregio. Ancora diverso è il modello di sviluppo urbanistico dei Paesi in via di sviluppo, segnati da un incremento demografico che ha riversato nella città la popolazione rurale. Intorno alla città sono state via via occupate enormi aree degradate (slum) o addirittura edificati insediati strutture precarie costruite con materiali di risulta (legno, lamiera ecc.) dagli stessi abitanti (squatter settlements); M. DAVIS, *Il pianeta degli slum*, Milano, 2006; M. BALBO, *La città inclusiva. Argomenti per la città per PVS*, Milano, 2002.

³⁹ Nel nostro ordinamento, se l'individuazione del «centro storico» (zona A) è vincolata alle sue oggettive caratteristiche storiche, artistiche, ambientali, non altrettanto può dirsi con riferimento alle altre scelte di zonizzazione e/o di destinazione urbanistica: secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale: Cons. St., Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5661, in *Redazione Giuffrè*, 2014; T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, 21 ottobre 2015, n. 632, *ivi*, 2015; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 6 agosto 2015, n. 1077, *ivi*, 2015, si tratta di scelte sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non siano inficiate da errori di fatto e/o da abnormi illogicità o palese irragionevolezza. Non necessitano di motivazione specifica, se non quando superino gli standard minimi previsti dal d. m. 2 aprile 1968, n. 1444.

europee che occorre, infatti, guardare per descrivere le traiettorie dello sviluppo urbano. Città compatte, che si ramificano al loro interno in strade e piazze. Costituiscono il cuore pulsante dello spazio urbano; ricche di stratificazioni culturali, ne custodiscono memorie e valori simbolici⁴⁰. Spesso circondate da mura (il pensiero corre inevitabilmente alle città medievali⁴¹), videro espandersi intorno a sé sobborghi e periferie, la cui densità aumentò, nel corso del tempo, fino ad assumere dimensioni complesse nel secolo scorso. Va, però, precisato che il grado di industrializzazione, la spinta tecnologica, le scelte dei singoli Paesi caratterizzarono in maniera differente lo sviluppo urbano nel continente europeo⁴².

In generale, si può dire che la dilatazione della città è fenomeno non lineare, che va da un periodo di crescita più intensa del centro (urbanizzazione) ad un periodo di crescita più intensa della periferia (sub-urbanizzazione), inframmezzati da fasi in cui torna a farsi più rapida la crescita al centro (ri-urbanizzazione) ovvero della periferia (contro-ur-

⁴⁰ È qui che si concentrano in massima parte gli edifici pubblici, le chiese, i monumenti, le strutture di scambio commerciale.

⁴¹ È la città costruita come struttura autonoma in contrapposizione alla campagna. Le mura la circondano, la fortificano e la difendono rispetto al mondo esterno, ma, insieme, segnano il limite oltre il quale comincia uno spazio che non è città. In letteratura M. WEBER, *La città medievale*, Milano, 1940; L. MUMFORD, *Le città nella storia*, Milano, 1963; G. FASOLI, *Le autonomie cittadine nel Medioevo*, in *Nuove questioni di storia medievale*, Milano, 1964, p. 173.

⁴² Cfr. L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, 1963; P. SICA, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, Bari, 1977, II, p. 1021; R. VILLARI, *Mille anni di storia. Dalla città medievale all'unità dell'Europa*, Roma-Bari, 2005, p. 3 ss., vede nella «rinascita delle città» e nella fase storica che accompagnò quel periodo tra l'XI e XIII sec. l'inizio di svolgimenti di lungo periodo. «Il tempo delle città è il tempo dei mercanti e delle università, dei banchieri e della manifattura, di san Domenico e di san Francesco, delle eresie provenienti dall'Oriente, come quella dei catari, o nate all'interno della stessa società cittadina e legate alle nuove esperienze, come quella dei valdesi. La rivoluzione cittadina investì con la sua dinamica tutta la realtà: insieme alla vita economica, alla religione, alla cultura, alle comunicazioni, anche le più ampie istituzioni politiche, le monarchie e l'impero, ne furono condizionate e trasformate; S. BOERI, I. BERNI, *Fare di più con meno*, Milano, 2012: la rivoluzione industriale rompe l'equilibrio tra la città e il territorio, innescando fenomeni di concentrazione urbana mai sperimentati in precedenza.

I mutamenti della struttura economica sconvolgono il tessuto urbano, suddividendo la città in quartieri borghesi, quartieri giardino e, ai margini, quartieri operai, dove si addensava, intorno alla fabbrica, un'umanità priva degli stessi servizi di base.

banizzazione)⁴³. Avviene secondo dinamiche fondamentalmente influenzate dalla *densificazione* della popolazione, che si diffonde nello spazio in maniera orizzontale, ma anche verticale (in quest'ultimo senso, i grattacieli rappresentano il fenomeno più vistoso).

Un moto, quello centro/periferia, fortemente legato allo sviluppo del trasporto urbano e alla diffusione delle automobili, che rendono chiaramente più facile il trasferimento in zone decentrate e residenziali⁴⁴.

E' soprattutto la crescita del terziario, in massima parte allocato fisicamente nell'area urbana centrale, a favorire il ritorno al centro, con la conseguenza di un aumento dei prezzi delle case: un fatto che, a sua volta, ha finito per spostare nelle zone periferiche e più degradate fasce sempre più ampie di popolazione.

Le oscillazioni descritte non hanno, tuttavia, sensibilmente alterato, nel corso del tempo, il patrimonio relazionale, funzionale ed economico-sociale, del «centro», quale spazio privilegiato delle élites.

98 7. Le dinamiche insediative in Italia tra aspirazioni pianificatorie e spontaneismo edificatorio

La condizione di «degrado» e di «marginalità» nella quale versano le periferie è in larga parte il risultato di una politica del territorio che, inseguendo le esigenze dell'espansione urbana, è stata nel tempo incapace di gestirne le trasformazioni. E, per di più, ha finito per abbandonarle, non di rado, alla peggiore speculazione edilizia.

Dopo la prima parabola dello sviluppo urbano che, in Italia, possiamo collocare nel periodo compreso tra l'Unità e la seconda guerra mondiale, una forte accelerazione del processo di urbanizzazione venne impressa, nel secondo dopoguerra, per effetto della crescita industriale del Pae-

⁴³ B. J. BERRY, *The Counter-urbanisation*, Beberly Hills and London, 1976; G. DEMATTEIS, *Deconcentrazione metropolitana, crescita periferica e ripopolamento di aree marginali*, in *L'Italia emergente*, Milano, 1983; ID., *Contro-urbanizzazione e deconcentrazione: un salto di scala dell'organizzazione territoriale*, in Innocenti (a cura di), *Piccola città e piccola impresa*, Milano, 1985; ID., *La deconcentrazione della crescita urbana in Italia*, in AA.VV., *Regioni in transizione*, Milano, 1985; M. GIBELLI (a cura di), *La rivitalizzazione delle aree metropolitane*, Milano, 1986; P. MARCUSE, *Il futuro di New York: un ritorno alla città?*, in AA.VV., *Roma, Parigi, New York: quale urbanistica per la metropoli*, Roma, 1986.

⁴⁴ G. CRAINZ, *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, 1996; F. PINTO, *La strada dritta*, Milano, 2011; M. MATTEUCCI, *Storia dell'automobile*, Torino, 1967.

se⁴⁵. La trasformazione del tessuto economico produsse un'impennata demografica nelle aree urbane, soprattutto in quelle dove correvano le direttrici dello sviluppo⁴⁶. L'incremento demografico nelle città ebbe importanti conseguenze urbanistiche.

E' una fase, quella del secondo dopoguerra, nella quale le dinamiche insediative oscillarono tra grandi aspirazioni pianificatorie, da un lato, e spontaneismo edificatorio, dall'altro⁴⁷. Quest'ultimo toccò punte allarmanti di illegalità - in non pochi casi sanate dall'opera del legislatore -, che hanno finito non di rado per lacerare in modo definitivo il tessuto urbano, impedendo la piena espansione dell'opera pianificatoria e creando sacche di territorio privo di necessari servizi pubblici e di adeguate infrastrutture. Gli anni '70 del '900 segnarono, nel nostro Paese, il giro di boa dell'abusivismo edilizio, aprendo una stagione urbanistica caratterizzata da forti spinte individualistiche. Il riflusso dell'ondata del '68 faceva venir fuori rivendicazioni di abusivi e sfrattati. Drammatica, per esempio, era all'epoca la situazione urbanistica a Roma: l'abusivismo raggiungeva livelli davvero preoccupanti. Addirittura, al mercato edilizio regolare se ne affiancava uno irregolare⁴⁸. Non molto diversa la situazione a Napoli, magnificamente descritta nel film *Le mani sulla città* (1963), nel quale Francesco Rosi, denunciando la speculazione immobiliare, descrive l'intreccio (o la coincidenza) tra interessi economici e politici.

⁴⁵ Su questi aspetti si rinvia a A. MIONI, *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Padova, 1976, pp. 151-160; G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in G. CAMPOS VENUTI, F. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Roma-Bari, 1993, p. 5 ss.; S. CAFIERO, D. CECCHINI, *Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia*, in D. MARTELLATO, F. SFORZI (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, Milano, 1990.

⁴⁶ Pensiamo, per esempio, all'ondata migratoria interna degli anni '50 e '60 del secolo scorso.

⁴⁷ Eppure il Novecento, come racconta C. RATTI, *I cittadini partecipano al progetto del futuro*, in *Corriere della Sera, La Lettura*, 8 gennaio 2017, è il secolo in cui l'architettura pensa in grande, tanto da far dire a Gio Ponti, il progettista del grattacielo Pirelli di Milano che «l'Italia l'han fatta metà Iddio e metà gli architetti». Essere architetti significava avere la chiave per cambiare il mondo, «trovarsi al servizio di una rivoluzione permanente; l'utopia della modernità diventava campo di lavoro quotidiano».

⁴⁸ Su questi aspetti si rinvia a E. CATALANO, C. ROSI, *Politiche per l'abusivismo*, in A. CLEMENTI, F. PEREGO (a cura di), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma*, Roma, 1983, p. 389: «Alla fine degli anni Sessanta una casa su sei era abusiva; dal 1969 al 1976 si costruiscono 68 mila abitazioni senza autorizzazione mentre se ne realizzano 73 mila legalmente: un alloggio su due è stato costruito abusivamente».

Già nel periodo fascista cominciarono ad emergere in modo non trascurabile le tensioni tra gli interessi della proprietà fondiaria, da un lato, e quelli di chi nella pianificazione urbanistica intendeva trovare un argine a pratiche speculative⁴⁹. La rivendicazione della proprietà come puro diritto di libertà non faceva che disconoscere le ragioni dell'azione urbanistica intesa come inscindibilmente connessa con la sfera pubblica, con lo «stare in pubblico»⁵⁰.

Per quanto lo sforzo dei partiti riformisti fosse orientato a sostenere le ragioni di una pianificazione ordinata e razionale, le politiche del secondo dopoguerra si piegarono all'esigenza di accelerare l'opera di ricostruzione, che mal si conciliava con le rigide procedure dettate dalla legge urbanistica. A questa esigenza non era estraneo l'intento della classe politica di dare impulso al settore edilizio in funzione anticiclica. In un'economia essenzialmente rurale l'edilizia poteva rappresentare un importante volano economico e imprimere una svolta al processo di industrializzazione, rispondendo, al tempo stesso, al reale fabbisogno abitativo. In altri termini, l'emergenza della ricostruzione diede il destro a politiche intese ad "accantonare" la legge urbanistica a favore di strumenti di intervento più agili. Sono gli anni dei c.d. "piani di ricostruzione", disciplinati da leggi speciali, che favorirono pratiche molto discutibili di gestione e di trasformazione del territorio⁵¹. Inseguendo uno sviluppo edilizio privo delle coordinate razionali e ordinate del modello pianificatorio, tali pratiche non ressero all'impatto della progressiva urbanizzazione della popolazione, successivo all'abbandono delle campagne e all'industrializzazione del Paese degli anni '50⁵².

Era come se le grandi trame architettoniche e urbanistiche disegnate dal Movimento Moderno e intese a individuare soluzioni razionali

⁴⁹ Cfr. V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*, Bologna, 1990; G. CIUCCI, *Gli architetti e il fascismo. Architettura e città, 1922-1944*, Torino, 1989; G. TONIOLO, *L'economia dell'Italia fascista*, Bari, 1980; L. BARTOLOTTI, *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma, 1978; A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, 1977; P. L. CIOCCA, G. TONIOLO, *L'economia italiana nel periodo fascista*, Bologna, 1976; N. TRANFAGLIA (a cura di), *Fascismo e capitalismo*, Milano, 1976; V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1981*, Bologna, 1990.

⁵⁰ Cfr. C. BIANCHETTI, *Urbanistica e sfera pubblica*, Roma, 2008, p. 13.

⁵¹ G. SAMONÀ, *L'urbanistica e l'avvenire delle città*, Bari, 1971, p. 215.

⁵² Cfr. P. DI BIAGI (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano INA-CASA e l'Italia degli anni cinquanta*, Roma, 2010.

e funzionali ad una società e ad un'economica fondate sulla produzione industriale, si sfilacciassero nella ricerca individualistica dell'uomo contemporaneo, post-moderno, che riannodava le «magnifiche sorti e progressive» in una rilettura della storia sottratta ad ogni finalismo, ai grandi progetti della modernità e dell'illuminismo. Un uomo fondamentalmente ripiegato su se stesso, che costruiva intorno a sé il proprio spazio individuale.

8. Il dibattito culturale del secondo dopoguerra: l'esigenza di un disegno organico dello sviluppo urbanistico

Ma l'opinione pubblica più accorta, già negli anni '50, cominciava ad avvertire come il «problema urbanistico» presentasse risvolti ormai drammatici. Un grosso dibattito scaturì da una famosa inchiesta dell'«Espresso» dell'11 dicembre 1995, intitolata *Capitale corrotta = nazione infetta*, che apriva uno spaccato inquietante sulla corruzione edilizia romana. Un fenomeno purtroppo non solo romano: «È un problema che interessa tutta l'Italia [...]. È un problema che investe la classe dirigente»⁵³.

«Sacco edilizio» è espressione efficace e significativa, perché rimanda al modo in cui la grande speculazione stabilisce come e in quale direzione debba avanzare la città. *L'Immobiliare*, di cui si era occupata l'inchiesta giornalistica romana, aveva acquisito i terreni in maniera strategica, imprimendo così alla città il modello di sviluppo più conveniente, per poi imporlo al Comune.

Eppure negli anni della ricostruzione post-bellica non mancarono voci autorevolissime a presidio di una concezione dell'urbanistica come

⁵³ Così M. CANCOGNI, *Capitale corrotta = nazione infetta*, in *l'Espresso*, 11 dicembre 1995, che racconta della speculazione edilizia sulle aree fabbricabili: «se ventottomila famiglie – è il *j'accuse* – vivono nelle baracche della Tuscolana, della Prenestina o del campo Parioli, la colpa è degli speculatori sulle aree; se trecentomila famiglie di professionisti, commercianti, impiegati, operai pagano affitti sproporzionati alle loro possibilità o vivono in case vecchie, sovraffollate, sprovviste di comforts moderni, la colpa è degli speculatori delle aree». Vi si racconta di come Vigna Clara sia stata trasformata in un quartiere di lusso. «Un vano a Villa Clara si vende a 1.300.000 lire. Il costo si valuta 650.000 lire. Il margine va per metà alla Società edilizia Vigna Clara che ha costruito il quartiere, e per metà alla Società generale immobiliare, proprietaria dei terreni e che ha fatto il piano regolatore, subentrando al Comune, e ha dato alla zona il carattere di quartiere di lusso». Il Comune ha portato sul luogo tutti i servizi, costruendo, inoltre, la vecchia arteria di raccordo con la vecchia Cassia e «l'Immobiliare vende i terreni intorno a Vigna Clara a quarantamila lire al metro quadrato. Li aveva comprati a prezzo agricolo, intorno alle quattrocento lire».

piano razionale, programmazione di vasto respiro, visione di insieme, previsione del futuro. Intorno all'Istituto nazionale di urbanistica, fortemente rilanciato dall'impegno finanziario e culturale di Adriano Olivetti, si muovevano figure del calibro di Luigi Piccinato, Giovanni Astengo, Giuseppe Samonà, Ludovico Quaroni, Edoardo Detti. Nel primo numero della rivista *Urbanistica*, che nel 1949 riprese la pubblicazione, Adriano Olivetti, allora alla direzione, scriveva: «L'urbanistica reclama la pianificazione». Per Olivetti bisognava superare l'individualismo e stabilire un nuovo rapporto tra persona e comunità⁵⁴. L'idea era quella di ricercare una «connessione organica tra privato e pubblico», nella quale potesse saldarsi «l'intero arco entro cui si dipanavano le tappe della vita umana, dall'infanzia alla maturità». L'urbanistica, nella visione di Olivetti, rappresentava il «veicolo privilegiato» per la realizzazione di «un'ininterrotta educazione alla socialità e al recupero dei valori comunitari»⁵⁵. Nutrito della lettura di Maritain, Olivetti concepiva la comunità solo come «comunità concreta»: essa è innanzitutto uno spazio, la porzione di territorio nella quale l'uomo vive e convive, sperimenta il rapporto con l'altro, compone i conflitti⁵⁶. La Comunità dev'essere «misura umana», piuttosto che «a misura d'uomo», proprio perché la persona umana è al centro della Comunità⁵⁷.

Fortemente critica anche la posizione di Piccinato riguardo ai processi di espansione e di ricostruzione in atto nelle aree residenziali durante il dopoguerra. Sviluppatisi al di là di ogni pianificazione, si limitavano ad inseguire l'interesse immediato dei singoli e quello della speculazione. Lo sviluppo urbanistico, immaginato da Piccinato, era sostenuto da un'idea di piano regolatore che, risalendo ad un quadro di pianificazione di livello regionale, potesse trovare nel territorio (città, campagne, montagne) una razionale sistemazione attraverso l'ordinata distribuzione dei centri di produzione, di lavoro, di residenza. L'obiettivo era quello di programmare «una logica urbanizzazione del suolo attraverso nuove comu-

⁵⁴ A. OLIVETTI, *Riprendendo il cammino*, in *Urbanistica*, 1949, n. 1, p. 2.

⁵⁵ È la lettura che del pensiero di Olivetti, molto efficacemente, dà G. BERTA, *Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la Comunità*, Ivrea, 1980, p. 144.

⁵⁶ A. OLIVETTI, *L'Ordine politico delle comunità dello Stato secondo le leggi dello spirito* (1946), ora ID. (a cura di D. CADEDDU), *L'ordine politico delle Comunità*, Roma, 2014, p. 34.

⁵⁷ Debitore del pensiero di Maritain e di Mounier, Olivetti vede la comunità come un «diaframma tra l'individuo e lo Stato».

nità organiche ben attrezzate ed economicamente efficienti»⁵⁸. Posizione, questa, condivisa da Adriano Olivetti, che nel piano regionale vedeva un «piano territoriale di coordinamento», capace, in quanto tale, di «porre in evidenza i problemi di insieme», di individuare soluzioni organiche, di prevenire le conseguenze disastrose di scelte che non armonizzano «il dispositivo urbanistico» con le «fonti di vita economica»⁵⁹. L'economia, per Olivetti, era motore di trasformazione sociale, ma lo sviluppo economico non poteva non trovare un punto di raccordo e di sintesi nell'urbanistica, alla quale, in definitiva, veniva assegnato il primato: solo l'urbanistica poteva «dare forma organizzata ai disegni di trasformazione sociale»⁶⁰. Disegni che coinvolgono una molteplicità di interessi e che perciò stesso chiamano necessariamente a raccolta intorno all'urbanistica tutte le discipline aventi ad oggetto l'uomo e l'ambiente.

⁵⁸ L. PICCINATO, *Pianificazione regionale* (1951), ora in F. MALUSARDI, *Luigi Piccinato e l'urbanistica moderna*, Roma, 217. La conseguenza di un piano di sviluppo avulso da un piano di sviluppo regionale è sotto gli occhi: «Basta guardarsi intorno – dice Piccinato – per rendersi conto» della gravità dei problemi. «[...] quartieri interi a forma di lunghi infiniti sobborghi allineati lungo le arterie del traffico; gruppi di case distribuite inorganicamente in località nelle quali sono difficili o impossibili i servizi elementari cittadini (acqua, luce, gas, medico, scuole, ecc.); quartieri interi addossati e frammisti alle industrie; zone di turismo di villeggiatura soffocati da quartieri che distruggono o annullano l'efficienza delle spiagge, delle zone termali, caotici gruppi di abitazione senza regola distanziatissimi dai centri di lavoro ecc.».

⁵⁹ A. OLIVETTI, *Discorso inaugurale al IV Congresso INU*, in *Urbanistica*, 10 -11, 1952, p. 1. Condizione essenziale di progresso era, per Olivetti, quella di coordinare armonicamente «il dispositivo urbanistico e le fonti di vita economica». L'esperienza dimostrava come quest'indispensabile coordinamento fosse, al contrario, considerato secondario. «Prima procedono le industrie a costruire o ingrandire fabbriche senza una visione precisa delle conseguenze urbanistiche delle loro attività; poi - notava amaramente Olivetti - sotto la pressione del disordine sociale, si cercano rimedi quando le soluzioni organiche sono ormai divenute impossibili»; sul legame tra pianificazione urbanistica ed economia F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale* (Atti del Convegno internazionale di Passo della Mendola del 3-7 settembre 1955) Trento, 1956, p. 35 ss.; v. anche la prospettiva di G. BERTA, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, 361; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 707; S. Mazzamuto, *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, XIII, 1997, p. 542; C. DOGLIO, P. VENTURI, *Giuseppe Samonà. La pianificazione organica*, Padova, 1977.

⁶⁰ In modo del tutto condivisibile G. BERTA, *Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la Comunità*, cit., p. 39, sostiene che se «l'analisi economica doveva rappresentare l'atto preliminare della politica di piano ed indicare ad essa le coordinate di sviluppo da seguire, [...] il momento gestionale doveva essere demandato agli urbanisti».

Già nel 1955 lo metteva chiaramente in evidenza Renacco, riferendosi al Piano regolatore di Ivrea: l'urbanistica richiede l'apporto di scienze come la geografia, l'economia, l'agraria, la statistica, ma anche di scienze umanistiche come la storia, la sociologia, la psicologia, la pedagogia. Scienze, tutte, che devono trovare terreno di cooperazione tra loro, senza che alcuna di esse sia subordinata ad altre. O, meglio, la soluzione va trovata «nella subordinazione di tutte, alla pari, ad una scienza della pianificazione, che non coincida più con nessuna disciplina specializzata, ma che abbia per sua specialità esclusiva lo studio delle interrelazioni: che tragga dalle scienze specializzate i suoi dati relativi all'ambiente o alla produzione o alla struttura sociale o ad altro, e che rinvii alle scienze specializzate per i provvedimenti tecnici necessari ad intervenire nelle situazioni»⁶¹.

9. Una nuova consapevolezza del «problema urbanistico» si fa strada anche tra le forze politiche

Si deve all'INU se sul finire degli anni '50, sia pur con non lievi difficoltà, cominciò a farsi strada anche tra le forze politiche una nuova consapevolezza del «problema urbanistico».

È del 1960 il *Codice dell'Urbanistica*, redatto da una Commissione nella quale sedevano, tra gli altri, Astengo, Piccinato, Samonà. Un documento che costituiva una vera e propria proposta di legge, in un momento in cui il processo di industrializzazione si consolidava. L'idea di fondo era quella di integrare la pianificazione urbanistica con la programmazione economica. Il Codice sollecitava il processo di decentramento regionale previsto dalla Costituzione, e, nelle more, prevedeva il Consorzio delle Province cui attribuire i poteri amministrativi delle Regioni, in modo da consentire l'attuazione immediata del decentramento nella materia urbanistica.

Al fine di porre un argine allo spontaneismo dell'iniziativa privata e di guidarla, il Codice introduceva strumenti di base: l'obbligatoria forma-

⁶¹ N. RENACCO, *Il Piano Regolatore Generale di Ivrea*, in *Urbanistica*, 15-16, 1955, p. 193; v. anche P. Stella Richter, *I principi di diritto urbanistico*, Milano, 2006, p. 24: «l'urbanistica - o, altrimenti detto, il governo del territorio - non comprende nella sua accezione giuridica tutto ciò che comunque ha incidenza sull'uso del territorio e neppure solamente tutto ciò che sul territorio ha un'incidenza diretta; essa comprende piuttosto tutto ciò che mira ad assicurare il coordinamento dei vari possibili usi. Più precisamente essa costituisce il sistema per consentire che tutti i possibili usi convivano sul medesimo territorio».

zione di patrimoni comunali di aree da urbanizzare e lottizzare; la cessione gratuita del 30% delle aree nelle zone di espansione per la formazione delle attrezzature e delle infrastrutture pubbliche; la formazione di comitati e dei relativi consorzi, obbligatori o volontari e con l'assunzione a loro carico delle spese per le opere di urbanizzazione primaria al fine di organizzare e moralizzare l'iniziativa privata; la perequazione dei volumi edificabili per eliminare le ingiustizie che nascono dalla distribuzione volumetrica ed, infine, la perequazione dei valori, con l'obbligo della cessione fino al 50% del plusvalore (dedotte le cessioni gratuite di aree e le spese per l'urbanizzazione), ed il diritto al risarcimento dei danni conseguenti alla diminuzione di valore in seguito a variazione del piano esecutivo⁶².

Il Codice concorse senz'altro a sensibilizzare le tensioni riformatrici delle forze politiche progressiste⁶³. Nel febbraio del 1962, formatosi il primo governo di centro-sinistra, il Ministro dei Lavori pubblici, Fiorentino Sullo, varò una nuova commissione per la riforma urbanistica, composta non di soli urbanisti, ma anche di giuristi, economisti e sociologi⁶⁴. Ne uscì il disegno di legge Sullo del 1962, che presentava radicali elementi di novità. L'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica venivano iscritti nel quadro della programmazione economica nazionale, in coerenza con gli obiettivi che questa fissava⁶⁵. Al fine di contrastare la speculazione sulle aree edificabili e di affrontare la crescita incontrollata dei centri urbani, la proposta modificava il regime proprietario delle aree, attraverso un sistema che lasciava alla proprietà privata solo una parte delle aree edificate. Le altre, edificate o edificabili, sarebbero gra-

⁶² In questi termini G. ASTENGO, *Verso il codice dell'urbanistica*, in *Urbanistica*, n. 32, 1960, p. 3 ss.; ID., *Verso una nuova legislazione urbanistica: impostazione e caratteristiche della proposta INU*, relazione all'VIII Congresso nazionale di Urbanistica, *Il codice dell'urbanistica*, Roma, 16-18 dicembre 1960, *ivi*, 1961, n. 33, p. 116; ID., *Urbanistica in Parlamento*, *ivi*, 1962, pp. 36-37.

⁶³ V. gli Atti del convegno di studi tenuto a Napoli il 9-10-11 giugno 1961 (a cura del Partito della Democrazia Cristiana - Ufficio attività culturali), *Aspetti della pianificazione urbanistica in Italia*, Roma, 1963; G. ASTENGO, *Anni decisivi*, in *Urbanistica*, 1963, n. 38, p. 3; F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, Firenze, 1964.

⁶⁴ F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, cit., p. 287. Oltre a urbanisti, come Astengo, Piccinato e Samonà, la Commissione, presieduta dallo stesso Sullo, fu composta da giuristi, come Roeschsen (vice-presidente), Giannini, Benvenuti, Guarino, da sociologi, come Compagna, ecc.

⁶⁵ Cfr. G. ASTENGO, *I Tema. Il coordinamento tra programmi economici e piani urbanistici in Europa*, Relazione al IX Congresso nazionale di urbanistica, *Programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica*, Milano, 23-25 novembre 1962, in *Urbanistica*, 1963, n. 38, XII-XVIII.

dualmente passate in proprietà ai Comuni, che ai privati avrebbero ceduto il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani⁶⁶.

Si sollevarono le destre, e non solo le destre. Sullo addirittura trovò in sommosa anche la famiglia: «A casa mia, con un senso di sgomento e di smarrimento più che di curiosità, i miei parenti stretti mi chiesero, anche essi, se volessi togliere loro davvero la casa»⁶⁷. Il “miracolo economico” aveva creato in tutti i proprietari potenziali di aree, anche periferiche e suburbane, il sogno della proprietà. «E questi hanno reagito», scrive Sullo. «Ho ricevuto lettere in questi mesi, che sono rivelatrici di un diffuso stato d’animo. Dalla Romagna, un cittadino si lagnava perché la legge urbanistica gli avrebbe confiscato un ettaro di terreno sul quale aveva sperato di costruire la dote delle figliole! Non ci si rende conto che il moltiplicarsi di questi “sogni ad occhi aperti” dei piccoli proprietari terrieri suburbani è incompatibile con altre richieste che gli stessi proprietari fanno allo Stato democratico, in quanto cittadini che aspirano, ad esempio, al diffondersi della scuola e ad un più razionale sistema di sicurezza sociale»⁶⁸.

106

Era il sogno individualistico che si scontrava con le grandi idee della pianificazione. In mezzo, le trame della speculazione spezzavano l’illusione riformatrice.

Dalla montagna venne fuori la legge 18 aprile 1962, n. 167, che introduceva disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare. L’obiettivo era quello di creare comprensori di aree da destinare alla costruzione di case economiche e popolari, oltre

⁶⁶ Il meccanismo era il seguente: il sistema della pianificazione rispecchiava, formalmente, quello previsto dalla legge urbanistica del 1942. Una novità importante era l’obbligatorietà dell’esproprio per l’attuazione dei Piani particolareggiati. Una volta acquisite le aree, il Comune doveva provvedere alle opere di urbanizzazione primaria e cedere, con asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, di proprietà del Comune. La base d’asta era data dalla differenza tra l’indennità d’esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione. L’indennità d’esproprio è calcolata, per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbana prima dell’approvazione del piano, sulla base del valore agricolo. Quanto ai terreni non edificati, ma aventi destinazione urbana già prima dell’approvazione del piano, l’indennità d’esproprio era determinata sulla base del valore delle aree più vicine di nuova urbanizzazione, aumentato della rendita differenziale di posizione, comunque non superiore al coefficiente fissato dal comitato dei ministri. Per i terreni edificati, l’indennità d’esproprio veniva, infine, calcolata sulla base del valore di mercato della costruzione.

⁶⁷ F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, cit., p.17.

⁶⁸ F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, cit., p. 21.

che alle opere ed ai servizi complementari, urbani e sociali. La disponibilità di tali aree, cui attingere a condizioni di favore, doveva perseguirsi «nel quadro di una programmazione urbanistica ben definita nel tempo e nello spazio ed armonicamente inserita nell'organismo cittadino»⁶⁹. Si voleva, in altri termini, che le aree destinate all'edilizia economica e popolare fossero *integrate* nel tessuto cittadino⁷⁰.

10. L'ansia riformatrice non ferma la speculazione

L'ansia riformatrice non fermava la speculazione, che intanto saccheggiava il territorio muovendosi, piuttosto comodamente, nel sottobosco politico in un intreccio perverso di interessi.

Il caso che forse più impressionò l'opinione pubblica e mise drammaticamente le forze politiche davanti alle proprie responsabilità fu il crollo di Agrigento. Come accertato dalla Commissione nominata dal Ministero dei Lavori pubblici, Giacomo Mancini, e presieduta dall'urbanista Michele Martuscelli, circa 9.000 opere erano state costruite in spregio ad ogni norma edilizia. Veniva fuori uno spaccato inquietante di responsabilità variamente intrecciate tra attori politici, economici, sociali.

La «legge ponte» del 1967 tentò di serrare le uscite, limitando gli interventi edilizi dei singoli in assenza di strumenti urbanistici di carattere generale ed introducendo in modo generalizzato l'obbligo della licenza edilizia, anche nel tessuto non urbanizzato del territorio comunale. Lasciò, però, una finestra aperta: la moratoria di un anno, che inondò di licenze l'intera Italia⁷¹.

Gli anni '80 videro fiorire una stagione controversa. Pur tra voci dissonanti, un certo ceto intellettuale, trasversale alla destra e alla sinistra,

⁶⁹ In questi termini la Circolare del Ministero LL.PP. 15 luglio 1962, n. 2611.

⁷⁰ M. NIGRO, *L'edilizia economica e popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 118; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, Padova, 1984. Un diritto all'«abitazione» vide nell'edilizia popolare Corte cost., 14 luglio 1958, in *«Giur. cost.»*, 1958, n. 50, p. 586: «l'edilizia popolare [...] va intesa e così comunemente si intende, come quel complesso di provvidenze che, sotto varia forma, perseguono il fine di agevolare la soddisfazione di uno dei bisogni fondamentali dell'individuo: quello dell'abitazione, che le vicende economiche e sociali, collegate o provocate dai due conflitti mondiali, hanno reso più acuto, e di tale natura da non consentire, di regola, all'individuo di soddisfarlo coi soli suoi mezzi»; T. MARTINES, *Il «diritto alla casa»*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1974, p. 392.

⁷¹ Per approfondimenti e indicazioni bibliografiche R. POGGI, *Legge urbanistica e «legge ponte»*, Firenze, 1968.

mostrò addirittura di esaltare “i valori” sprigionati dall’edilizia abusiva: intraprendenza, spirito creativo, innovazione, liberazione dai troppi laccioli burocratici. E’ la stagione in cui l’edilizia “abusiva” divenne edilizia “spontanea”. Non è un caso se nel 1983, a Roma nel Castel Sant’Angelo, fu aperta una mostra intitolata *La città spontanea*⁷².

E’ proprio in questi anni che la c.d. legge Nicolazzi (l. 28 febbraio 1985, n. 47) aprì il triste capitolo dei condoni edilizi⁷³. Milioni di fabbricati, costruiti al di là di ogni regola specie negli anni del boom edilizio, vennero condonati. E, a dispetto delle successive e periodiche rassicurazioni politiche, non si trattò dell’ultimo condono: nel 1994 – Berlusconi al governo – venne un maxi-condono, poi riaperto negli anni 2003-2004⁷⁴.

Gli abusi edilizi hanno profondamente segnato il territorio, aprendo ferite difficilmente rimarginabili: paesaggi devastati, periferie degradate. Un doppio danno, se si considera che alla ferita inferta al territorio si aggiungono i costi derivanti dall’urbanizzazione, spesso nemmeno coperti dai ricavi dei condoni.

⁷² A. CLEMENTI, F. PEREGO (a cura di), *La metropoli “spontanea”. Il caso di Roma. 1925-1981: sviluppo residenziale di una città dentro e fuori dal piano*, Bari, 1999; E. DEAGLIO, *Patria 1978-2010*, Milano, 2010, racconta dell’invasione di Roma da parte di sindaci siciliani, capeggiati dal sindaco comunista di Vittoria e spalleggiati da Lucio Albertini, responsabile dell’urbanistica del PCI. I sindaci protestavano contro la legge n. 47 del 1985, non perché avesse concesso il condono, ma perché l’aveva fatto in termini giudicati troppo restrittivi!

⁷³ Così P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2016, p. 5.

⁷⁴ La legge 1 agosto 2003, n. 212, che ha convertito il decreto legge 24 giugno 2003, n. 143, prevede all’art. 5-bis che «le porzioni di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, escluso il demanio marittimo, che alla data di entrata in vigore del presente decreto risultino interessate dallo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 su fondi attigui di proprietà altrui, in forza di licenze o concessioni edilizie o altri titoli legittimanti tali opere, e comunque sia quelle divenute area di pertinenza, sia quelle interne a strumenti urbanistici vigenti, sono alienate a cura della filiale dell’Agenzia del demanio territorialmente competente mediante vendita diretta in favore del soggetto legittimato che ne faccia richiesta. L’estensione dell’area di cui si chiede l’alienazione oltre a quella oggetto di sconfinamento per l’esecuzione dei manufatti assentiti potrà comprendere, alle medesime condizioni, una superficie di pertinenza entro e non oltre tre metri dai confini dell’opera». Se si considera che le aree vincolate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio dovrebbe coprire il 47% del territorio nazionale, comprendendo gran parte delle aree demaniali o patrimoniali, incorre in evidente aporia il legislatore, quando aggiunge che «il presente articolo non si applica, comunque, alle aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e successive modificazioni».

Le oscillazioni tra spinte individualiste e disegni pianificatori consegnano alla nostra generazione un lascito difficile.

11. Un lascito di paesaggi urbani deteriorati

Il Rapporto BES 2015 evidenzia come la crisi economica che stiamo vivendo si traduca in un ridimensionamento della pressione edilizia sul territorio e in una corrispondente rivitalizzazione del settore agricolo. Un fatto da ascrivere principalmente al crollo del settore delle costruzioni, che ha segnato, per la prima volta dal 1970, una battuta d'arresto nella perdita di superficie agricola utilizzata⁷⁵.

Tuttavia, la crisi economica riesce ugualmente a far sopravvivere l'abusivismo edilizio, «le cui dimensioni non hanno riscontro nelle altre economie avanzate e gareggiano, in alcune regioni, con quelle della produzione edilizia legale». Emerge dai dati del 2014 come il contesto economico fortemente recessivo abbia avuto un diverso impatto sull'edilizia legale e su quella illegale. La produzione legale si è ridotta di oltre il 60% dal 2008, mentre quella illegale di meno del 30%⁷⁶. Il fenomeno interessa tutto il territorio nazionale. In modo preoccupante riguarda regioni come il Molise, la Campania, la Calabria e la Sicilia, dove, nel triennio 2012-2014, si stima che il numero di costruzioni abusive oscilli tra il 45 e il 60% rispetto a quelli autorizzati, fino al punto di ridurre nella «sostanziale irrilevanza» la pianificazione urbanistica.

È la risposta ad una domanda vacillante, che produce, però, «un deterioramento dei paesaggi urbani», associato «soprattutto nel Mezzogiorno, all'inconsistenza delle politiche di recupero e riqualificazione dei centri storici»⁷⁷.

⁷⁵ In questi termini ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Rapporto BES 2015, p. 212 ss.

⁷⁶ Nel 2014 il numero delle costruzioni abusive è salito, rispetto all'anno precedente, da 15,2 a 17,6 ogni cento autorizzate: ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., p. 217. Un sommerso incentivato dalla crisi, che si qualifica «come forma pure e semplice di evasione fiscale, sgombrando il campo da qualsiasi alibi sociologico (il cosiddetto "abusivismo di necessità")».

⁷⁷ ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., pp. 212-221; anche Legambiente, *Rapporto ecomafia 2016. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Milano, 2016, in cui si evidenzia la pressione dell'abusivismo nonostante la crisi generale del settore edilizio. «[...] se nel 2007 l'abusivismo edilizio pesava per circa l'8% sul totale costruito, nel 2015 la percentuale è pressoché raddoppiata e destinata in prospettiva a crescere anche negli anni a seguire». Si calcola che «2015 sarebbero stati costruiti altri 18.000 immobili completamente fuori legge».

Giustamente il Rapporto BES mette in rilievo l'incidenza della crisi economica sulla produzione edilizia, ma sottotraccia lascia intravedere la drammatica caduta di consapevolezza, culturale e politica, di come lo spazio urbano sia snodo fondamentale di aggregazione comunitaria, identità collettiva e riconoscibilità sociale⁷⁸.

Dati di estremo interesse emergono pure dalla relazione sull'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie⁷⁹. L'indagine porta alla luce la condizione di periferie «non più definibili semplicemente come ambiti lontani dal nucleo storico della città o come polarità opposta alle aree centrali, ma come una condizione trasversale che intanto riguarda l'espansione fisica delle città, particolarmente pronunciata negli ultimi due decenni, ma che comprende tutte quelle zone più densamente popolate, dove sono riscontrabili fenomeni di degrado, di marginalità, di disagio sociale, di insicurezza e di povertà». Viene fuori l'esigenza di un intervento costruito «come strategia nazionale», che punti alla rigenerazione urbana attraverso «programmi complessi» in grado di incidere su «comprensori già costruiti al fine di rendere vivibile e sostenibile lo spazio urbano, di soddisfare la domanda abitativa e di servizi, di accrescere l'occupazione e migliorare la struttura produttiva metropolitana, di assicurare la maggior parte della popolazione che risiede proprio nelle aree

⁷⁸ Forte, al riguardo, l'esortazione di FRANCESCO, *Laudato Si'*, cit., p. 127: «E' necessario curare gli spazi pubblici, i quadri prospettici e i punti di riferimento urbani che accrescono il nostro senso di appartenenza, il nostro "sentirci a casa" all'interno della città che ci contiene e ci unisce».

⁷⁹ La Commissione è stata istituita con delibera della Camera dei deputati del 27 luglio 2016 con il compito di indagare sullo stato di degrado e sul disagio delle città e delle loro periferie sulla base dell'esame di una serie di indicatori quali 1) la struttura urbanistica e la composizione sociale dei quartieri periferici; 2) le realtà produttive presenti nelle periferie urbane alla luce dei fenomeni collegati (disoccupazione, lavoro sommerso e precario, formazione; ecc.); 3) le forme di povertà, di marginalità ed esclusione sociale; 4) l'istruzione e l'offerta formativa; 5) la distribuzione delle risorse infrastrutturali e le situazioni di mobilità; 6) la distribuzione dei servizi collettivi; la presenza di migranti. Il programma di lavoro della Commissione è stato strutturato su quattro aree principali di indagine: rigenerazione sociale, rigenerazione urbana, sicurezza, modalità di erogazione e di utilizzo dei fondi destinati al recupero delle aree periferiche delle città. All'esito dei lavori, la Commissione ha redatto una relazione conclusiva.

periferiche»⁸⁰. Qualche anno fa Giuseppe Roma, già Direttore del Censis, propose la costituzione di un Ministero per le Città, che, senza sottrarre competenze ai Comuni, diventasse punto di raccordo per le politiche nazionali per i centri urbani e le infrastrutture⁸¹, a riprova di come il futuro del Paese, nell'opinione più avvertita, venga legato allo sviluppo delle città. Una direzione, questa, che nell'urbanistica trova terreno di dialogo fecondo tra politica, economia e società.

12. L'esigenza di un'analisi empirica del tessuto urbano

Il processo di riarticolazione del territorio non può essere «calato dall'alto», ma deve muovere da un'analisi attenta degli spazi urbani, delle loro specificità demografiche, sociali, culturali, economiche. In una parola, dalla “domanda” che essi esprimono. E' su questa domanda che può essere innescato un processo di sviluppo socio-economico realistico. E' questo l'approccio che deve indirizzare una politica “per” le periferie. Altro è una periferia a forte componente di popolazione giovanile, altro una periferia dove a dominare è la componente anziana della popolazione.

⁸⁰ Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, *Relazione sull'attività svolta (25 novembre 2016 - 14 dicembre 2017)*, Camera dei deputati, p. 14 ss. «L'edificazione residenziale, spesso priva dei necessari servizi, è la componente principale delle periferie. La necessità di allocare le famiglie che affluiscono nelle città metropolitane attratte dalle opportunità esistenti, ha reso particolarmente dinamico il mercato immobiliare residenziale, senza però garantire la presenza di funzioni multiple (innanzitutto i servizi di quartiere) e di quella varietà sociale indispensabile per creare equilibrate comunità urbane. La mono funzione residenziale costringe gran parte dei residenti a un pendolarismo lavorativo non sempre supportato da adeguate infrastrutture per la mobilità. Inoltre, l'insediamento periferico non adeguatamente presidiato con servizi pubblici funzionali, ha lasciato pericolosi vuoti soggetti al degrado ambientale, all'insediamento criminale, all'abusivismo, e ai ricorrenti fenomeni di illegalità». In questo contesto emergono i limiti dei «meccanismo di mercato che hanno prevalentemente guidato l'espansione periferica». Essi «hanno mostrato negli ultimi anni di limiti di un ciclo immobiliare calante, e ripropongono una nuova questione abitativa che potrà essere risolta dando maggiore impulso alle politiche residenziali pubbliche e alle nuove forme di *social housing*».

⁸¹ In Francia operava un *Ministre de la Ville* e in Germania lo *Stadentwicklung*. In Italia il Ministero delle Aree urbane del 1987 era senza portafoglio, ed è stato chiuso nel 1993 per mancanza di fondi. Più diffusamente M. PETRANZAN, *Reti di città: politiche abitative e governo delle città*, in *Italiadecide, Rapporto 2010. L'Italia che c'è: le reti territoriali per l'unità e per la crescita*, Bologna, 2011, p. 439, che vede nel Ministero per le Città la sede di coordinamento nazionale di politiche di sviluppo delle aree urbane.

E' evidente che, attraverso i "luoghi", le due componenti della popolazione esprimono disagi diversi, che le politiche territoriali debbono cogliere e assorbire in maniera diversa. Mettere in moto processi di valorizzazione di potenzialità e di innovazione economiche (scuole, reti tecnologiche, spazi collettivi e urbani organizzati, start-up, micro-imprenditorialità, attività artigianali, centri di consulenza e di qualificazione professionale, ecc.) è quanto può assorbire il disagio giovanile. Diverse le politiche per rispondere alla domanda che viene dalla popolazione anziana (una componente, quest'ultima, che chiede assistenza sociale, servizi, centri di aggregazione sociale e di animazione culturale, ecc.)⁸².

Lo spazio pubblico è dimensione *concreta*. Va indagata dal basso con strumenti empirici, gli unici capaci di individuare il pluralismo territoriale, di dargli visibilità, di riempierne i molti *vuoti*.

Interventi di questo tipo non puntano a dare nuova forma al territorio - in alcuni casi necessaria, ma, come vedremo, non sufficiente -, ma a scovare e stimolare le energie che vi sono nascoste: a «cercare e saper riconoscere chi e che cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio»⁸³. Appunto: dargli *spazio*.

13. Piano regolatore come strumento di conoscenza del territorio

Per indagare lo spazio pubblico è necessario allargare e potenziare gli strumenti partecipativi per farne canali strutturati di incontro, di ascolto e di dialogo sociali.

Le regole di partecipazione, che troviamo generalmente nella legislazione urbanistica, non sono sufficienti. E' ragionevolmente pensabile che il cittadino medio del Corviale o dello Zen presenti osservazioni al piano

⁸² Cfr. R. PIANO, *Antico è bello. Il recupero della città*, Bari, 1980: porsi all'«ascolto» del territorio è il presupposto fondamentale di ogni attività di trasformazione urbana.

⁸³ I. CALVINO, *Le città invisibili*, cit., p. 160; molto profonda l'analisi di FRANCESCO, *Laudato Si'*, cit., p. 127, che, dopo aver sottolineato l'interrelazione tra gli spazi urbani e il comportamento umano, indica un percorso per chi progetta «edifici, quartieri, spazi pubblici e città: quello di avvalersi del contributo di diverse discipline che «permettano di comprendere i processi, il simbolismo e i comportamenti delle persone». Per questo «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». La pianificazione urbanistica non può non partire dal basso. Aggiunge il Papa: «Anche per questo è tanto importante che il punto di vista degli abitanti del luogo contribuisca sempre all'analisi della pianificazione urbanistica».

regolatore comunale⁸⁴? E'più facile pensare che siano gli interessi più attrezzati e più consolidati a fare pressione.

Al di là della questione, variamente dibattuta, se il diritto di presentare osservazioni si traduca in mero apporto collaborativo e non in vero e proprio rimedio giuridico a tutela di interessi individuali cui l'amministrazione debba rispondere in maniera motivata⁸⁵, il problema è che, nell'ambito della pianificazione urbanistica, la partecipazione va organizzata come processo *autonomo* da affidare ad una struttura *autonoma*, guidata, nell'ambito degli Uffici di piano, da un team di esperti in progettazione, variamente composto (urbanisti, sociologi, economisti, giuristi, ecc.), cui affidare il compito specifico di intercettare e studiare le domande provenienti dal territorio attraverso indagini empiriche. Intervenire sul territorio è compito complesso e difficile: non si risolve solo nel dargli forma fisica e qualità estetica, pur necessarie, ma deve anche innescare un processo socio-economico virtuoso, che, facendo leva sui punti di forza, individui, aggredisca e risolva le criticità.

Esito, questo, difficilmente raggiungibile dall'"alto" di una regia pianificatoria che affidi la "legittimazione" delle scelte urbanistiche, già prefigurate, alle procedure di comunicazione formale, senza che il territorio venga indagato alla base attraverso ben strutturati canali di "dialogo sociale diffuso"⁸⁶. Le scelte pianificatorie (prescrittive) seguono al momento conoscitivo. Alcune di esse non possono non tenere conto di (ed essere influenzate da) limiti derivanti da determinate caratteristiche morfologiche del territorio; altre possono, invece, guidare l'attività di trasformazione del territorio e migliorarne la fruibilità pubblica, proprio muovendo dai dati conoscitivi e dalle informazioni raccolti.

⁸⁴ La circolare del Ministero dei lavori pubblici 7 luglio 1954, n. 2485 riconosce la legittimazione a presentare osservazioni anche ai privati «ai fini di un apporto collaborativo dei cittadini al perfezionamento del piano». L'art. 9 della l. n. 1150 del 1942 e succ. mod. e integr. legittimava solo le associazioni sindacali e le istituzioni pubbliche.

⁸⁵ La questione non può essere affrontata in questa sede. Si rinvia a Corte cost., 20 marzo 1978, n. 23, in "Foro amm.", 1978, I, p. 2453; Cons. St., Sez. IV, 30 giugno 2004, n. 4804, in "Foro amm.", CdS, 2004, p. 1723; Cons. St., Sez. IV, 31 maggio 2012, n. 3262, *ivi*, 2012, p. 1200.

⁸⁶ D'altronde, la dottrina autorevolmente sostiene che il governo del territorio presuppone la conoscenza del territorio, che si raggiunge attraverso un processo di raccolta e di elaborazione di dati ed informazioni: F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., pp. 8-9. In questo senso, il piano è «un importante strumento conoscitivo per quanti sono chiamati ad operare sul territorio».

Sembra avviarsi in questo senso la legislazione urbanistica regionale di punta. Ci riferiamo, in particolare, alla legge 11 marzo 2005, n. 12 della Regione Lombardia, una delle più innovative. Nel Piano di governo del territorio⁸⁷ il legislatore lombardo inserisce il c.d. «piano dei servizi», il quale determina addirittura il numero degli utenti dei servizi all'interno del territorio (*city users*) e li distingue in diverse coorti: a) la «popolazione stabilmente residente» nel comune che utilizza le diverse tipologie di servizi in base alla distribuzione territoriale; b) la «popolazione da insediare» secondo le previsioni del documento di piano, articolata per tipologia di servizi anche in base alla distribuzione territoriale; c) la «popolazione gravitante nel territorio», stimata in base agli occupati nel comune, agli studenti, agli utenti dei servizi di rilievo sovracomunale, oltre che ai flussi turistici.

14. Le sfide dei progetti di sviluppo urbano

Diversi osservatori portano a ritenere che i grandi progetti di sviluppo urbano puntino oggi alla riqualificazione⁸⁸. Si affaccia, sia pur faticosamente, la consapevolezza che il paradigma dell'espansione edilizia debba essere ormai quello della c.d. «crescita stazionaria». In altri termini, uno «sviluppo senza crescita»⁸⁹. Per lungo tempo la crescita illimitata ha prodotto un enorme consumo di suolo, sottraendolo alla sua funzione, quella cioè di alimentare i cicli produttivi. Gettato nel tritacarne dei processi e degli scambi di mercato, il suolo è stato trattato alla stessa stregua dei beni di consumo, e non vissuto come risorsa scarsa e bene comune⁹⁰.

La nuova frontiera è quella della rigenerazione, del recupero e della riqualificazione di aree dismesse. Vi sono vuoti da riempire. Il nostro Pa-

⁸⁷ Il Piano di governo del territorio si scompone nel documento di piano, nel piano dei servizi, nel piano delle regole.

⁸⁸ P. PONTRANDOLFI, *Strumenti della programmazione complessa e negoziata. Sperimentazioni progettuali per lo sviluppo e la riqualificazione della città e del territorio*, Melfi, 2012; P. GALLUZZI, P. VITILLO, *Rigenerare le città*, Santarcangelo di Romagna, 2008; V. LINGUA, *Riqualificazione urbana alla prova. Forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all'area vasta*, Firenze, 2007.

⁸⁹ S. LATOUCHE, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, 2008; P. CACCIARI, *Pensare la decrescita. Sostenibilità ed equità*, Napoli, 2006; H. E. DALY, *Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2001.

⁹⁰ Sul consumo di suolo si v. G. F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; C. GARDI, N. DALL'OLIO, S. SALATA, *L'insostenibile consumo di suolo*, Monfalcone, 2013.

ese ha una serie di aree dismesse: aree liberate dalle Ferrovie dello Stato, caserme non più utilizzate, zone industriali, come l'area ex Falk a Sesto San Giovanni o il quartiere San Giovanni di Napoli, fino agli anni '80 a fortissima densità operaia e "desertificato" dal processo di deindustrializzazione⁹¹, o, ancora, l'area di Bagnoli a Napoli, ecc.⁹².

La sfida, insomma, non è la conquista del territorio, ma il costruire *in-between*, «tra» e «nelle» cose.

Riqualificazione è mantenimento dell'esistente⁹³: obiettivo non facile, se consideriamo che il nostro tessuto industriale è fatto in larga parte da piccole e medie imprese e che i costi della riqualificazione possono essere in molti casi superiori rispetto a quelli derivanti dalla nuova edificazione.

Mantenimento dell'esistente e, insieme, innovazione (si pensi, per esempio, ai progetti diretti a tradurre la sostenibilità ambientale in edifici *energy saving*). Riqualificazione è, insomma, processo creativo, alla base di ogni innovazione. E non vi è nessuna innovazione che possa prescindere dal territorio. Molti, al riguardo, potrebbe essere i riferimenti: dal triangolo industriale ai distretti, dal cablaggio della città all'energia pulita, ecc..

Certo, là dove la crescita illegale degli insediamenti ha creato lacerazioni del tessuto urbano tali da non poter essere ricucite, occorre intervenire

⁹¹ S. BRANDOLINI, *Grandi idee e clamorose incompiute. Il nodo del porto, l'incognita di Bagnoli*, in *Corriere della Sera, Agenda Italia*, 28 novembre 2016, racconta come nel «quartiere fieramente operaio» di San Giovanni «fino agli anni 80 circa 100 mila lavoratori si recavano in fabbrica come la Cirio, le Vetrerie Ricciardi, Pietrarsa, Massa Lombarda, Manifatture Cotoniere meridionali, Mobil Oil, Q8, Corradini. E proprio nell'ex stabilimento conserviero sorge, da settembre scorso, il nuovo complesso universitario della Federico II. [...] E' qui che, dopo lunghe trattative e sopralluoghi, la Apple ha trovato casa: dal 6 ottobre sono partiti i corsi dell'Academy Apple, la prima in Europa. Un fiore, per ora, nel deserto». Oggi nel triangolo tra San Giovanni, Barra e la porta orientale di Napoli la disoccupazione supera il 40%.

⁹² Caserme che possono essere riutilizzate, evitando così inutili, e molto elevati, costi di manutenzione.

⁹³ Spiega la progettista Laura Ammaturo a E. RODDOLO, *Cambiare pelle ai palazzi. Fuori e dentro*, in *Corriere della Sera*, 15 ottobre 2016, che, nei limiti del possibile e quando non siano necessari interventi strutturali di rinforzo, «per ristrutturare bisogna fare un passo indietro [...]. Bisogna rispettare l'immobile esistente». Aggiunge l'ing. Paolo Rigone del Politecnico di Milano: «La tendenza oggi è ripensare gli immobili "strappando" via la "pelle" di rivestimento di un edificio fino a lasciare solo l'ossatura per poi rivestirla a nuovo: il cosiddetto recladding». In questo modo, «non si spreca la capacità funzionale degli edifici di partenza e assieme si va incontro alla necessità urbanistica di mantenere le città con la loro caratteristica storica».

drasticamente, foss'anche demolendo ed eventualmente ricostruendo⁹⁴, purché ogni azione di recupero, di riqualificazione, di trasformazione e di crescita urbana avvenga in maniera non frammentaria o episodica, ma all'interno di una cornice di medio-lungo periodo che indichi una *visione* dello sviluppo della città, fondata sulla valorizzazione del "bene territorio" e del suo concreto patrimonio relazionale⁹⁵. Probabilmente è la mancanza di questa visione che, in parte, spiega i fallimenti di progetti come il Corviale e Tor Bella Monaca di Roma o lo Zen di Palermo⁹⁶.

Miope, e destinata a creare altre sacche di disagio e di degrado, è la politica orientata alla costruzione del "singolo edificio", a scapito di progetti strutturali che, alzando lo sguardo più in alto, puntino piuttosto a ritessere le trame del tessuto urbano perché possano esprimere sempre nuove capacità narrative⁹⁷; miope è pure la politica che, per rispondere

⁹⁴ Anche se – osserva Vezio De Lucia, riferendosi al progetto di demolizione delle Vele di Scambia nell'intervista a F. ERBANI, *Ma non basta il tritolo a cancellare i ghetti*, in *il Venerdì di Repubblica*, 21 ottobre 2016, «la demolizione è una sconfitta dello Stato che non è capace di governare strutture tanto impegnative». Secondo l'urbanista napoletano, la decisione di abbattere quegli edifici è come «organizzare una festa per santificare il tritolo. [...] avevamo perso tutti, che cosa c'era da festeggiare?».

⁹⁵ Un patrimonio, fatto di risorse umane, sociali, economiche, fisiche, ambientali, immateriali.

⁹⁶ F. FAVA, *Lo Zen di Palermo. Antropologia dell'esclusione*, Milano, 2008; A. SCAGLIONE, *Tor Bella Monaca: una risorsa per la periferia di Roma. Scelte sostenibili e fattibilità economica del progetto di riqualificazione urbana*, Roma, 2006; A. SCIASCIA, *Tra le modernità dell'architettura. La questione del quartiere Zen 2 di Palermo*, Palermo, 2003; P. O. ROSSI, *Roma. Guida all'architettura moderna. 1909-2000*, Roma, 2000, p. 321. In parte, il fallimento di quei progetti si spiega con l'incapacità di governare strutture impegnative. È quanto sostiene Vezio De Lucia, riferendosi al progetto di demolizione delle Vele di Scambia nell'intervista a F. ERBANI, *Ma non basta il tritolo a cancellare i ghetti*, in *il Venerdì di Repubblica*, 21 ottobre 2016: la sconfitta è «delle amministrazioni pubbliche che hanno avuto in carico la gestione di quegli insediamenti». Fallimentare il modo di assegnare gli appartamenti, senza dire delle «occupazioni abusive e assolutamente tollerate [...]». Inoltre è mancata la manutenzione. Questi edifici per la loro complessità necessitavano di cura. Ma nelle Vele, per esempio, gli ascensori non hanno mai funzionato. E ancora: tanti di questi quartieri non sono quartieri, i servizi sono insufficienti, i collegamenti con il centro città scarsissimi». Progetti nati male: secondo De Lucia, «il progetto di De Salvo è stato stravolto già in fase di costruzione. Si usarono materiali scadenti. Pareti dove, per evitare la condensa, si aprirono dei buchi e così lì dentro d'inverno si gela». Insomma, il Corviale, lo Zen, le Vele: «si è scaricata in questi quartieri – come sostiene De Lucia – la disperazione sociale».

⁹⁷ Si tenga conto che nel 2014 la popolazione mondiale urbanizzata ha superato, per la prima volta nella storia dell'uomo, la popolazione che vive fuori dai centri urbani.

al bisogno abitativo, realizzi nuovi insediamenti senza progettare intorno un *paesaggio*, che è fatto di luoghi aggreganti (spazi pubblici, piazze, parchi, parcheggi ecc.)⁹⁸; e, soprattutto, miope è la politica che lasci alle buone pratiche di questo o quell'amministratore locale le strategie di sviluppo urbano senza che a monte si disegni un quadro unitario di strumenti di "economia urbana".

15. Programmi complessi a fronte di risorse scarse

Si tratta di costruire un contesto normativo favorevole agli investimenti pubblici per farne moltiplicatori di sviluppo⁹⁹. Obiettivo perseguibile tenendo insieme, sinergicamente, amministrazioni pubbliche, imprese di costruzioni, soggetti finanziari, aziende produttrici, professionisti; creando le condizioni di una regia pubblico-privata e, quindi, di inediti intrecci tra pianificazione pubblica e progetti privati, nella consapevolezza che spetta alle politiche pubbliche la costruzione dei percorsi procedurali; promuovendo politiche mirate che, preso atto delle difficoltà socio-economiche di alcune fasce della popolazione, favoriscano innanzitutto l'accessibilità alla casa a fronte della speculazione più aggressiva, l'efficienza energetica a basso costo di gestione, l'efficienza dei sistemi di trasporto e di collegamento infrastrutturale all'interno del tessuto urbano, la qualità dei servizi pubblici; ripartendo equamente tra pubblico e privato i plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbanistiche¹⁰⁰.

117

⁹⁸ Si ripeterebbe l'esperienza dei quartieri-alveri o dei quartieri-dormitorio.

⁹⁹ Cfr. su questi aspetti F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione. Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale*, Napoli, 2011; ID., *Il processo di cambiamento continuo nelle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo locale. Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo locale*, Soveria Mannelli, 2010.

¹⁰⁰ Su quest'ultimo aspetto v. R. CAMAGNI, *Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?*, in A. ARCIDIACONO, L. POGLIANI, *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, Milano, 2011, p. 105 ss., che, analizzando gli esiti delle procedure negoziate a Milano e a Monaco di Baviera, evidenzia le enormi differenze delle distribuzioni dei plusvalori della trasformazione urbanistica. Mentre a Milano solo il 5-7% circa del valore del costruito va alla parte pubblica, a Monaco va il 30% circa. In Italia siamo, insomma, lontani da un'equa ripartizione tra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbanistiche: abbiamo «una ripartizione che premia il privato, la rendita fondiaria, i consumi o una finanza di origine immobiliare a scapito di investimento pubblico sulla città»; anche W. TOCCI, *L'insostenibile asce della rendita urbana*, in *Democrazia e diritto*, 2009, p. 17 ss.; C. FORTE, *Analisi storica della rendita urbana*, Napoli, 1970.

Un contesto normativo favorevole può fare degli interventi edilizio-urbanistici veri e propri progetti industriali, da condurre su scala ridotta attraverso micro-cantieri¹⁰¹: l'obiettivo è «rammendare» il tessuto urbano. In questa direzione giocano un ruolo fondamentale incentivi, fiscali e finanziari, tali da rendere conveniente, in maniera quanto più ampia possibile, agli operatori immobiliari e alle banche la sfida dello sviluppo urbano: Unicredit ha avuto un ruolo di primo piano nella realizzazione del nuovo quartiere di Porta Nuova a Milano, dove ha piantato il suo grattacielo-simbolo. Lo stesso ruolo hanno avuto le compagnie assicurative Generali e Allianz nella costruzione di Citylife a Milano, il nuovo quartiere che occupa l'area dell'ex Fiera di Milano.

Programmi complessi, come ognuno vede, che, a fronte della domanda crescente, incontrano il limite della scarsità delle risorse: di suolo, di acqua. Non solo. Ma in un contesto di grandi cambiamenti climatici, la dipendenza energetica delle nostre città ne fa sistemi in condizioni di squilibrio. Come un organismo vivente, le città bruciano energia per mantenere i propri livelli di benessere. Quella stessa energia presenta un rovescio fatto di emissioni inquinanti, rifiuti, calore. Soprattutto nel medio-lungo periodo i benefici che il consumo dell'energia può produrre in termini di sviluppo e benessere finiranno per dissipare il patrimonio naturale, minacciando così la qualità dell'ambiente, che è quanto dire la qualità della vita¹⁰².

In un mondo sempre più urbanizzato le dinamiche demografiche influenzano in modo decisivo le attività di pianificazione, progettazione, riqualificazione e trasformazione delle città e del territorio.

¹⁰¹ V. il contributo di F. MANGANARO, *Il porto da bene demaniale ad azienda*, in *Il diritto dell'economia*, 2008, p. 257 ss.

¹⁰² Per approfondimenti R. LOMONACO, *Sviluppo sostenibile e difesa dei diritti umani*, Roma, 2004; P. GRECO, *Lo sviluppo insostenibile: dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, 2003; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, 2003; B. POZZO (a cura di), *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione. La prima attuazione europea dei meccanismi prevista dal Protocollo di Kyoto*, Milano, 2003; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002; G. PANELLA, *Economia e politiche dell'ambiente*, Roma, 2002; G. MORIANI, *Manuale di ecocompatibilità*, Venezia, 2001; B. DE MARCHI, *Il rischio ambientale*, Bologna, 2001; M. A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in "Riv. giur. edil.", 2000, 1, p. 3; E. RONCHI, *Uno sviluppo capace di futuro: le nuove politiche ambientali*, Bologna, 2000; F. ZEVIANI PALLOTTA, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello stato policentrico*, in *Foro amm.*, 1998, p. 2235.

16. Quale visione di sviluppo della città?

Il processo di espansione urbana ha creato, nel corso del tempo, fenomeni di densificazione delle periferie di tale intensità da rendere invivibile l'ambiente urbano, specie nelle grandi città; ancor più là dove la crescita insediativa è stata guidata, come abbiamo visto, da logiche speculative, quando non da vere e proprie pratiche illegali, di volta in volta battezzate, fin troppo benevolmente, come «abusivismo di necessità».

Le periferie “strappate” dalla città vanno ricucite al tessuto urbano¹⁰³. Nelle periferie si addensa la gran parte della popolazione urbana: un brulicare di umanità che spesso, come dice Italo Calvino, è un «inferno»¹⁰⁴.

E, però, la periferia è *parte* della «città diffusa».

E' da questa consapevolezza - culturale, prima ancora che politica -, che occorre muovere per restituire dignità alle periferie. Perché dignità delle periferie è dignità di chi le abita.

La sfida è quella di costruire uno sviluppo *integrale* della città.

Quali percorsi?

Città *policentriche*: è una possibile via. E' la visione di una città nella quale tutte le sue componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarietà, non di gerarchia¹⁰⁵.

La costruzione della città policentrica impone un processo di riorganizzazione dello spazio urbano, che va condotto tanto nelle aree metropolitane quanto nei piccoli e medi comuni. Una direzione può essere quella indicata dallo *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, approvato

¹⁰³ Renzo Piano fa dell'opera di «rammendo delle periferie» la sua missione di senatore a vita.

¹⁰⁴ I. CALVINO, *Le città invisibili*, cit., p. 160.

¹⁰⁵ Si parla di «territorio millefoglie», per significare come la decostruzione dello spazio urbano renda recessivi tanto l'elemento unitario quanto la mera relazione tra le parti, facendo invece venire in rilievo le molteplici combinazioni possibili delle funzioni territoriali: A. CLEMENTI, (a cura di), *L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020. Principi, scenari, obiettivi. Rapporto intermedio della Società Italiana degli Urbanisti per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, Roma, 2006.

dalla U.E. nel 1999¹⁰⁶. Il documento vede nello sviluppo «equilibrato» e «sostenibile» del territorio uno dei presupposti fondamentali della coesione economica e sociale, e nel «sistema urbano policentrico» individua il punto di sintesi e di equilibrio tra popolazione, attività economico-sociali, attrezzature e servizi. Alla struttura urbana *monocentrica* e *polarizzata*, caratterizzata da un centro dominante che racchiude il cuore pulsante della città (edifici pubblici, centri di elaborazione culturale, università ecc.) va sostituita una struttura *reticolare* caratterizzata da “centri differenti”, su cui distribuire le funzioni, in modo da favorire la *plurifunzionalità* di tutto il territorio. Lo si fa insediandovi strutture di attrazione, attività innovative, salvo il limite del vincolo geografico che inevitabilmente incontrano le politiche di riequilibrio territoriale (è il caso, per fare un esempio, dell’impresa la cui competitività sia legata a particolari fattori di contesto).

Su questo terreno giocano, chiaramente, un ruolo fondamentale la mobilità (sostenibile e, diremmo pure: dignitosa¹⁰⁷), le infrastrutture dei trasporti delle telecomunicazioni, necessarie per consentire la connessione tra i territori, tra centro e periferie. Il più delle volte il paesaggio urbano è segnato da vie di comunicazione anonime (le c.d. tangenziali o lunghi assi

¹⁰⁶ Vedilo in www.inu.it. Lo *Schema di sviluppo spaziale europeo* individua nelle politiche di sviluppo territoriale gli strumenti per «garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell’Unione in armonia con gli obiettivi fondamentali della politica comunitaria, ovvero la coesione economica e sociale, la competitività economica basata sulla conoscenza e conforme ai principi dello sviluppo sostenibile, la conservazione delle diversità delle risorse naturali e culturali». Va detto che tre sono le scale di riferimento delle politiche territoriali: la prima si colloca a livello globale ed è diretta a creare le condizioni di competitività strategica ed economica dell’Unione europea; la seconda guarda alle aree regionali europee al fine di sostenere i processi di coesione delle aree periferiche; la terza si riferisce all’organizzazione dello spazio urbano locale. Sull’approccio europeo alle politiche comunitarie per il territorio M. CREMASCHI, *L’Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Torino, 2005.

¹⁰⁷ Evidenzia una realtà drammatica l’inchiesta di, *Noi, pendolari dannati*, in *Corriere della Sera*, 28 novembre 2016. Racconta della tratta, «che tutti hanno dimenticato», di tredici fermate e ventotto chilometri del treno urbano Roma-Ostia, su cui ogni giorno si muove un’umanità di centomila lavoratori e studenti in condizioni disperate: «i treni si guastano di botto [...], le corse vengono cancellate a tradimento, girano carrozze vecchie trent’anni, le nuove ne hanno una decina [...], ma sono rare e già rovinate dai teppisti: ci hanno persino portato un maiale, a bordo, la foto ha fatto il giro dei social network». Di contro, non mancano, ad onor del vero, esempi d’avanguardia di mobilità sostenibile come la *sharing mobility*: lo racconta il servizio di P. AQUARO, *Se l’auto è condivisa. Verso «innovation hub»*. *Ecco come la sharing economy sta conquistando la mobilità*, *ivi*, 29 novembre 2016.

viari), intorno alle quali si snoda la vita di un'umanità senza nome. Pur necessarie, queste vie di comunicazione vanno inserite in un contesto di connessioni territoriali che restituisca *sensò* e *vitalità* ai luoghi.

17. Quartierizzare i problemi urbani

Un percorso, quello della costruzione di città policentriche, in grado di ricucire il tessuto urbano, dando senso a tutte le sue componenti territoriali attraverso le *funzioni* che sono chiamate ad esprimere e che costituiscono, perciò stesso, fattori di polarizzazione, di aggregazione, di identità. Le funzioni rappresentano l'elemento di connessione delle comunità stanziate sul territorio urbano¹⁰⁸, ed intorno ad esse ruota "il sentire comune", che è percezione della città come bene condiviso.

E' innegabile, tuttavia, che gli abitanti delle città, soprattutto di quelle grandi e, ancor più, delle metropoli, vivono la dimensione urbana attraverso la scala ridotta del quartiere, perché è nel quartiere che la persona è concretamente *situata*. Detto questo, la prospettiva di città policentriche non è in contrasto con le politiche intese a *quartierizzare* – si passi l'espressione – i problemi urbani. Al di là degli aspetti politico-amministrativi, il quartiere è la cornice all'interno della quale possono sperimentarsi nel modo più adeguato scelte organizzative capaci di dare risposte efficaci alle domande provenienti dal territorio; è lo spazio pubblico nel quale è possibile costruire strutture e forme di dialogo sociale; è la dimensione

¹⁰⁸ Le città non sono che un insieme di "comunità minori": R. E. PARK, E. W. BURGESS, R. D. MCKENZIE, *La città*, Milano, 1967.

nella quale l'idea della sostenibilità, variamente studiata¹⁰⁹, può essere concretamente calata, sperimentata, misurata e verificata. Amburgo e Stoccolma rappresentano due recenti esempi di buone pratiche di progettazione di quartieri sostenibili (si tratta rispettivamente dei quartieri di HafenCity e Hammarby), che hanno ricevuto nel 2011 e 2010 il premio Green Capital dalla Commissione europea.

Interessante, per altri versi, è anche l'esperienza delle Case di quartiere di Torino¹¹⁰, ospitate in strutture pubbliche abbandonate e recuperate ad una funzione che, al di là di schemi formali o istituzionali, mira a dare spazi di vita sociale, di attività ricreative e di eventi culturali o anche solo di semplice accoglienza, di scambi umani, quelli cioè che fanno la *quotidianità* di un quartiere. Esperienza, questa, di rigenerazione urbana, alla quale a Torino si lavora sin dagli anni '90 e che vede variamente coinvolti privati, associazioni, istituzioni: è così che nascono relazioni, progetti, dinamiche sociali che costituiscono l'ossatura del vivere civile e che danno vitalità al sistema democratico. Bagni pubblici di via Aglié, Barrito,

¹⁰⁹ La più nota definizione di sostenibilità è, probabilmente, quella formulata nel 1987 nel c.d. Rapporto Brundland della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo. Lo «sviluppo sostenibile» è definito come «lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni». I bisogni si traducono non solo in esigenze di carattere economico, ma anche in esigenze di carattere sociale, culturale, politico (pensiamo, in particolare, a quelle relative alle abitazioni, ai servizi, ecc.). Il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future comporta la necessità di ridurre il consumo di risorse non rinnovabili mediante la loro sostituzione con risorse riproducibili. L'uso e il consumo delle risorse è una sorta di prestito che chiediamo alle future generazioni: un prestito che dobbiamo restituire. F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, 2005; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente, e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in "Riv. quad. dir. amb.", 2010, p. 13; A. BRATTI, E. REALACCI, A. VACCARI, *Gestire i beni comuni. Manuale per lo sviluppo sostenibile locale*, Milano, 2006; M. REES, *Il secolo finale. Perché l'umanità rischia di autodistruggersi nei prossimi cento anni*, Milano, 2004; A. ANGELINI (a cura di), *Metropoli, sostenibilità e governo dell'ambiente*, Roma, 2004; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002; H. E. DALY, *Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile*, cit., 2001; E. RONCHI, *Uno sviluppo capace di futuro: le nuove politiche ambientali*, Bologna, 2000. Detto questo, il terreno urbano è il terreno privilegiato sul quale va dimensionata l'idea della sostenibilità. Un concetto, questo, irriducibile al solo aspetto fisico, materiale, ambientale della città, poiché è il risultato di un complesso equilibrio, di un continuo processo di integrazione tra i vari elementi di cui la città si compone: quello fisico (le strutture materiali e ambientali), quello socio-economico, quello civile, quello culturale. Elementi, tutti, che insieme fanno l'identità di una città.

¹¹⁰ Per un'idea v. www.casedelquartieretorino.org.

Casa del quartiere di San Salvatoro, Casa di quartiere Vallette, Casa del Parco, ecc. sono tutte esperienze di rigenerazione urbana che muovono dal basso, si nutrono degli umori che vengono dai singoli luoghi, raccolgono le domande del territorio, non selezionano, parlano a tutti (bambini, giovani, anziani, famiglie), mettono insieme diversità di linguaggi, in gran parte si autofinanziano, si autodeterminano attraverso strutture organizzative “leggere”.

18. Governance territoriale per la creazione di capitale sociale

L'insieme degli obiettivi indicati richiede modelli di *governance* urbana e territoriale che diano forma all'organizzazione di una diversa azione pubblica¹¹¹. Occorre ridefinire il ruolo del soggetto pubblico: i momenti di governo del territorio non si esauriscono nell'aspetto decisionale e regolativo, poiché presuppongono un'autonoma azione di *accompagnamento* dell'interazione tra i diversi attori socio-economici, diretta alla *costruzione di relazioni* e di meccanismi di *apprendimento collettivo*, decisivi per la creazione del capitale sociale che ogni luogo potenzialmente esprime¹¹².

Pur in un contesto in cui la spinta tecnologica è tale da consentire la costruzione di *beni relazionali* attraverso scambi comunicativi che non comportano la prossimità fisica tra i soggetti, il capitale sociale è bene pubblico che necessariamente presuppone (e prende forma in) un territorio, dove si localizza e si stratifica¹¹³. E' memoria, elaborazione, proie-

123

¹¹¹ Cfr. B. BALDI, G. CAPANO, R. LIZZI, D. NATALI, “Government” e “governance” per le politiche locali e metropolitane, in *Amministrare*, 2009, p. 299 ss.

¹¹² In questo senso v. P. HEALEY, *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*, Londra, 1997, p. 200; B. JESSOP, *The Regulation Approach, Governance and Post-fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change*, in “Economy and Society”, n. 24, 3, pp. 307-333; M. BOLOCAN GOLDSTEIN, *La vicenda dei patti territoriali tra centro e periferie*, in *Territorio*, 2000, pp. 59-69; per C. DONOLO, *Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale*, in F. BATTISTELLI, *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, 2002, p. 98, l'integrazione delle politiche (sociali, economiche, urbanistiche, ambientali, ecc.) si basa sull'idea che «tra materie, tra dimensioni diverse della stessa materia, tra processi sociali a diversi livelli, esistano connessioni». Il modello di città, prefigurato dalla Carta di Atene, era, invece, quello della città fordista, nel quale i processi venivano guidati dall'alto secondo meccanismi decisionali razionali, funzionalisti, meccanici. Cfr. P. DI BIAGI (a cura di), *La Carta di Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, 1998.

¹¹³ G. MOHAN, J. MOHAN, *Placing Social Capital*, in *Progress in Human Geography*, 2002, n. 26, 2, pp. 191-210; A. BAGNASCO, *Tracce di comunità*, Bologna, 1999; G. MOHAN, J. MOHAN, *Placing Social Capital*, in *Progress in Human Geography*, 2002, n. 26, 2, pp. 191-210; R. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New York, 1993.

zione verso il futuro. Fa della città l'espressione massima della sintesi tra locale e globale. Quella di capitale sociale è nozione che coglie un insieme di fenomeni irriducibili a dinamiche strettamente economiche e mercantili o a grandezze misurabili in termini meramente quantitativi. Indica risorse come, ad esempio, la fiducia, la fede, l'amore, le norme, codificate e non codificate, le reti sociali, i corpi intermedi, il senso di identificazione nella comunità e di appartenenza. Risorse tutte in grado di influenzare positivamente le dinamiche economiche e di produrre ricchezza, alla stessa stregua degli strumenti tipici del capitale imprenditoriale (beni strumentali, finanziari, *know-how*). Insieme alle istituzioni e al mercato, il capitale sociale è il senso civico (*civic-ness*) alla base del sottile equilibrio su cui si regge la comunità.

L'analisi dei meccanismi dello sviluppo economico dà, infatti, grande rilevanza ai beni relazionali di natura sociale, culturale e istituzionale, frutto della circolazione delle informazioni, dell'interazione e del coordinamento tra i soggetti e le organizzazioni che esprimono intenzioni progettuali, interessi, preferenze e che così influenzano l'azione economica¹¹⁴.

L'azione diretta alla costruzione del capitale sociale porta il soggetto pubblico ad entrare in una relazione viva con il territorio, dinamica, di mutuo condizionamento, che perciò stesso induce inevitabilmente a sostituire o affiancare le forme autoritative di intervento con procedure di tipo concertato o negoziale. E' in questi percorsi che possono emergere, in tutta la loro concretezza, gli obiettivi da inscrivere nella *visione* complessiva dello sviluppo del territorio, quella cioè che gli imprime, in definitiva, fisionomia e identità e lo rappresenta all'esterno nei confronti delle altre collettività territoriali¹¹⁵.

¹¹⁴ Sull'economia intesa come sistema di relazioni M. STORPER, *Le economie locali come beni relazionali*, in Sviluppo locale, 1997, IV, 5, pp. 5-42; A. AMIN, *Una prospettiva neo-istituzionalistica dello sviluppo locale*, *ivi*, 1998, V, 8, pp. 75-94.

¹¹⁵ P. LE GALÈS, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue Française de Science Politique*, 1995, 1 ss., in part. 90, definisce la governance urbana e territoriale come la «capacità di integrare e dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, contemporaneamente, come capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare delle strategie più o meno unificate in relazione al mercato, allo Stato, alle altre città e agli altri livelli di governo»; di notevole interesse in questa prospettiva i contributi di A. BARONE, *Urbanistica consensuale*, programmazione negoziata e integrazione comunitaria, in "Riv. it. dir. pubbl. com.", 2001, n. 2, p. 261 ss.; P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000.

Si tratta di un processo strategico non coincidente con il momento prescrittivo, che è proprio della elaborazione urbanistica. Per molti versi lo precede e lo affianca dinamicamente, offrendo un orizzonte di riferimento per le decisioni collettive che riguardano lo sviluppo urbano e territoriale. La pianificazione strategica individua gli attori rilevanti della città nei *customers* (clienti e fruitori dei prodotti e dei servizi della città), negli *stock-holders* (proprietari di terreni urbani, fabbricati, infrastrutture), negli *stake-holders* (lavoratori e fornitori di servizi ai quali deriva un vantaggio dal funzionamento della città), nei *policy-makers* (i decisori)¹¹⁶. L'interazione tra questi soggetti conduce a risultati progettuali che non si risolvono solo nell'ambientazione fisica necessaria allo sviluppo (infrastrutture, ecc.), ma anche nella produzione di beni immateriali (capitale sociale, vitalità dei corpi intermedi, funzionamento della macchina amministrativa), anch'essa necessaria alla creazione di ricchezza.

19. Gli indicatori delle disuguaglianze territoriali

Come abbiamo visto, il capitale sociale produce relazione, scambio, condivisione, coesione. E' così capace di ricomporre la frattura tra individuo e collettività che caratterizza in larga parte la società contemporanea.

L'idea della città multipolare è quella di integrare nei percorsi di creazione del capitale sociale tutte le componenti territoriali, rendendo l'intero territorio urbano espressione viva delle funzioni della città, attivando meccanismi di interazione sociale e economica, integrando gli spazi pubblici ai vari livelli (direzionale, commerciale, artigianale, residenziale, ecc.), eliminando, in definitiva, il *limite* oltre il quale c'è esclusione,

¹¹⁶ R. CAMAGNI, *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, in U. JANIN RIVOLIN (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, 2000, pp. 165-194. La tendenza dei progetti di sviluppo urbano è quella di muovere «dal basso»: le iniziative che caratterizzano il ventunesimo secolo sono iniziative di «agopuntura urbana», che presuppongono «azioni partecipate, su scala locale», dirette a «innescare una trasformazione dell'ambiente costruito partendo dal coinvolgimento dei cittadini». In questi termini C. RATTI, *I cittadini partecipano al progetto del futuro*, in *Corriere della Sera*, op. cit.

*periferia*¹¹⁷. Ripiegata su se stessa, schiacciata in una forzata individualità nella quale nemmeno avverte il fluire della *vita pubblica*, se non dietro gli opachi finestrini di un tram, la persona nella periferia perde di vista la città intera, l'orizzonte delle relazioni, degli scambi, dei flussi che la muovono. Viene così mutilata dei suoi diritti di cittadinanza, che vanno ben al di là delle declamazioni e dei riconoscimenti formali. Nelle periferie la frattura tra individuo e collettività è ancor più profonda e drammatica.

La disuguaglianza, un tema che finalmente si riaffaccia nel dibattito pubblico, non è solo economica, ma si presenta sotto molteplici forme che incidono sul benessere e sulla qualità della vita dei cittadini¹¹⁸.

Occorre andare oltre l'indicatore del PIL per aggredire tutte le forme di disuguaglianza. Una di queste forme è quella territoriale, che, tracciando il *limite* tra centro e periferia, alimenta dinamiche di inclusione/esclusione. Il Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale, diretta da Stiglitz, Sen e Fitoussi, ha costruito un cospicuo insieme di indicatori, suddivisi in undici livelli di benessere: abitazione, ambiente, cultura, dimensione economica, istruzione, mobilità, occupazione, pari opportunità, partecipazione e relazioni sociali, salute, sicurezza.

Indicatori capaci nel loro insieme di orientare le strategie di *governance* urbana e territoriale, fornendo ai decisori orizzonti di riferimento e

¹¹⁷ A. PETRILLO, *Peripherein: pensare diversamente la periferia*, cit., *passim*; Renzo Piano racconta a F. RAMPINI, *L'astronave nel ventre di Parigi*, in *la Repubblica*, cit., la sua nuova sfida: quella di restituire un ruolo alle periferie. «Ho due grandi cantieri aperti. Uno a Porte de Clichy, ai confini con la "banlieue" settentrionale, dove sto finendo il grande Tribunale di Parigi, destinato ad accogliere duemila magistrati e più di diecimila persone al giorno». Nella storica sede del «centro [...] resterà solo la Cassazione». Nella periferia sud di Parigi, invece, «sto costruendo la nuova sede dell'École Normale Supérieure, dove si trasferiranno 4.000 fra docenti e ricercatori, soprattutto di fisica e chimica. Sono due progetti che puntano decisamente a fecondare le periferie». Fecondare le periferie: la via è quella di distribuirvi *funzioni*, polarità positive, nuove centralità. Renzo Piano ha quasi sempre lavorato su progetti pubblici: università, biblioteche, sale per concerti, centri civici, luoghi per la cultura. «Quasi tutti luoghi di incontro affinché la gente stia assieme, partecipi e condivide gli stessi valori di civiltà». E ancora nuove progetti per vitalizzare le periferie: «con i nuovi edifici della Columbia University ad Harlem, New York, un centro civico che stiamo progettando nella periferia Nord-Est di Bombay, l'ospedale pediatrico per Emergency in Uganda, un museo a Mosca in una centrale elettrica dismessa».

¹¹⁸ J. E. STIGLITZ, A. SEN, J. P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2010.

strumenti di intervento per le politiche che, insieme a quelle di redistribuzione del reddito, sono realmente in grado di innescare dinamiche o opportunità di accesso a condizioni di benessere¹¹⁹.

Anche le Nazioni Unite propongono un nuovo tipo di città del XXI secolo basato su un concetto della prosperità a cinque dimensioni: il *City prosperity index*. Indicatore che comprende, oltre alla crescita economica, le infrastrutture, i servizi sociali, la riduzione delle disuguaglianze, compreso il contrasto alla povertà, e lo sviluppo sostenibile.

E' sulla base di questi indicatori che vanno mappate le periferie al fine di individuare, secondo le specificità dei territori, percorsi di creazione del capitale sociale intesi, come abbiamo visto, a dare identità alla città in tutte le sue componenti.

20. Città-centro e città-periferie

Le disuguaglianze territoriali investono non solo un medesimo spazio urbano, ma caratterizzano anche i rapporti tra le città secondo dinamiche di inclusione/esclusione. Lo sviluppo disegna scenari in cui, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, vi sono città-centrali e città-periferiche: da una parte, città che dominano gli spazi, accentrano dati e informazioni, elaborano strategie, indirizzano i flussi, diffondono valori, modelli, stili di vita, guidano e influenzano i processi collettivi e i comportamenti individuali e, dall'altra, città che subiscono o che, al più, riflettono le dinamiche socio-economiche innescate altrove¹²⁰.

Oltre che struttura fisica, le città sono un campo di *relazioni urbane* tra gli attori economico-sociali. Traiettorie di attività e di prestazioni specifiche, sono tali relazioni a dare alla città un'identità specifica. Ne fanno un *marchio*.

¹¹⁹ FRANCESCO, *Laudato Si'*, cit., p. 127, parla di autentico sviluppo come miglioramento della qualità della vita. Ma per assicurare ad ogni persona qualità della vita – dice Papa Francesco – occorre «analizzare lo spazio in cui si svolge l'esistenza delle persone». Ed è qui che il Santo Padre sostiene che gli ambienti in cui l'uomo vive influiscono sul suo modo di vedere la vita, di sentire e di agire. Perché è nella «nostra stanza, nella nostra casa, nel nostro luogo di lavoro e nel nostro quartiere [che] facciamo uso dell'ambiente per esprimere la nostra identità». E' su questa premessa che Papa Francesco addebita all'estrema penuria che si vive in alcuni ambienti, «privi di armonia, ampiezza e possibilità d'integrazione», il sorgere di «comportamenti disumani e la manipolazione delle persone da parte di organizzazioni criminali».

¹²⁰ Spunti di notevole interesse si traggono da F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006.

Ebbene, costruire il capitale sociale di una città significa darle individualità, condizione necessaria per rappresentarla e proiettarla all'esterno con la sua specificità. E' la strada per arrestare la deriva di città-periferie, ridotte a contenitori e a terreni di conquista.

E' il capitale sociale che fa del territorio urbano componente essenziale dei (e non schermo che si limita a subire o riflettere i) processi di innovazione e di cambiamento. Grande o piccola che sia, la città, con la forza della sua individualità, va resa soggetto attivo delle dinamiche sociali ed economiche. Con le relazioni che la muovono, è organismo vivente, ha vita propria, è soggetto che si muove, è motore essa stessa di sviluppo. Le città competono tra loro per attirare investimenti, per essere scelte come sedi di istituzioni scientifiche, finanziarie, di ricerca, di eventi culturali. Una competizione, questa, che non ha nulla a che vedere con la logica della competizione politica, perché segue le dinamiche della competizione economica¹²¹.

La strada indicata è ancor più necessaria in un momento in cui vi è chi arriva a ipotizzare un mondo fondato su città-globali, la cui potenza economica supera (e/o prescinde da) quella dagli Stati¹²². Città che pensano e dialogano tra loro, legate come sono da un sistema di connettività materiale, infrastrutturale, informatica. E' più di un'ipotesi se dopo la Brexit il sindaco di Parigi, Anne Hidalgo, e il sindaco di Londra, Sadiq Kahn, hanno pubblicato un testo comune nel quale annunciano che le due città lavoreranno insieme. «Stiamo riflettendo, per esempio, di fare in modo – così Hidalgo – che le nostre start-up abbiano una doppia sede legale, sia a Parigi sia a Londra». L'Ottocento è il secolo degli Imperi, il Novecento quello degli Stati nazionali, la nostra, per i due sindaci, è l'epoca delle città-mondo. «Spesso le grandi città globali – afferma il sindaco di Parigi – sono più agili e rapide nell'azione rispetto agli Stati. Certo, abbiamo bisogno degli Stati, abbiamo bisogno dell'Europa, ma anche loro devono contare sulle città-mondo, perché sono spazi molto concreti»¹²³.

¹²¹ R. CAMAGNI, *Le grandi città italiane e la competizione a scala europea*, in P. COSTA, M. TONIOLO (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Milano, 1992.

¹²² P. KHANNA, *Megacities, not Nations, Are the World's Dominant, Enduring Social Structures*, in *Quarts*, 20 aprile 2016; ID., *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*, New York, 2016.

¹²³ V. l'intervista a Anne Hidalgo a S. MONTEFIORI, *Tra noi e Londra legami più forti*, in *Corriera della Sera*, 29 giugno 2016. Delle word-city parlano per la prima volta J. FRIEDMANN, G. WOLFF, *Word city formation: an agenda for research and action*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 1982, n. 6, pp. 309-344.

La globalizzazione minaccia di alimentare le dinamiche di inclusione/esclusione tra le città. Le relazioni urbane sono messe a dura prova davanti alla forte accelerazione della circolazione di persone, beni, capitali, informazioni nello spazio globale¹²⁴. Il capitale sociale rischia di perdere radicamento territoriale: ai *luoghi* subentrano i *flussi*, che, facendo perdere rilevanza ai territori, pongono davanti a processi di vera e propria *deterritorializzazione*. E, tuttavia, diversamente può sostenersi che nel tempo della globalizzazione sono proprio le città il terreno in cui si concretizzano e si rendono immediatamente percepibili e visibili i processi economici, sociali e culturali. E' nelle città che prende forma la loro organizzazione¹²⁵. Nelle città è il punto di sintesi, lo spazio di democrazia tra il locale e il globale¹²⁶. Swyngedouw individua nello spazio *glocale* il punto di incontro e di sintesi delle dinamiche che portano a deterritorializzare, da un lato, e riterritorializzare, dall'altro, le relazioni globali¹²⁷. Ma perché questo sia possibile vi è più che mai bisogno di dare, come dicevamo, specificità, individualità, identità alle nostre città, altrimenti condannate alla deriva.

21. La città e la rete

129

Nell'era dell'informatica le città si trovano davanti ad un non facile crinale, chiamate come sono a passare dalle logiche che guidavano la città industriale e manifatturiera, concepita secondo il modello tayloristico di produzione, alle logiche della rete.

Tagliata sul principio dello *zoning*, la città industriale si sviluppava come una catena di montaggio, nella quale l'area urbana veniva disegnata, alla stregua di un complesso aziendale, secondo specifiche destinazio-

¹²⁴ N. BRENNER, *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the Europea Union*, in *Urban Studies*, 1999, n. 36, 3, pp. 441-451.

¹²⁵ Cfr. S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2003; ID., *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2008.

¹²⁶ Come sostiene S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., 2003, la «democrazia locale» non è solo il prodotto dell'erosione dello Stato-nazione, ma soprattutto del riconfigurarsi del rapporto tra territorio, autorità e diritti nell'era globale digitale.

¹²⁷ E. SWYNGEDOUW, *Neither Global nor Local: «Glocalization» and the Politics of Scale*, in K.R. COX, *Spaces of Globalization. Reasserting the power of the local*, Londra, 1997, p. 137 ss.

ni funzionali¹²⁸. La rete sconvolge questo assetto, ridisegna il volto della città. La mette in crisi. Se pensiamo, per esempio, a Torino, alla sua classe operaia, alla sua fabbrica, alla sua struttura tradizionalmente industriale e manifatturiera, ne avremo un'immagine plastica. Tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, la globalizzazione, come una tempesta, si abbatté su questo tessuto, spazzando gloriosi stabilimenti e svuotando immense aree di produzione e di lavoro. La rivoluzione tecnologica e la globalizzazione dei processi produttivi gettarono la città nella tempesta: costretta a navigare nelle nuove acque dell'economia della conoscenza e della rete, Torino dovette misurarsi con il cambiamento, sperimentando forme di gestione delle trasformazioni socio-economiche e dinamiche di pianificazione strategica, che, dopo il Piano regolatore del 1995, portarono, già nel 2001 e poi nel 2006, all'adozione di Piani strategici intesi a coinvolgere nella governance urbana e territoriale privati, imprese, banche, istituzioni per rispondere alle nuove sfide¹²⁹.

La rete ridisegna spazio e tempo. Ne nascono dinamiche che danno vertigine, prima, e poi sconfinata ebbrezza.

Se spazio e tempo nella città industriale ruotavano secondo i meccanismi ciclici della produzione, scanditi dal lavoro, dal riposo, dalla ricreazione, nella rete le due dimensioni sono annullate. Consente, la rete, di essere *qui* e *altrove* nel *medesimo* tempo.

La rete costituisce un potente moltiplicatore degli effetti dell'idea di città multipolare. E' il concetto stesso di rete che rivoluziona l'impostazione del progetto architettonico e urbanistico. La rete rimanda all'immagine dei rami. Per limitarci a qualche esempio, lo Juventus Stadium

¹²⁸ La società industriale impone di separare la zona delle industrie dalla zona delle abitazioni, per un'esigenza che è, innanzitutto, igienico-sanitaria. Non a caso è al *Public health act* del 1848 che si fa risalire la moderna disciplina urbanistica. In Italia, la legge sanitaria 22 dicembre 1888, n. 5849 e il relativo r.d. 3 febbraio 1901, n. 41 hanno estremo rilievo dal punto di vista urbanistico. Normativa, questa, seguita dal t.u. delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che all'art. 216 a tutt'oggi impone di tenere le industrie insalubri lontane dall'abitato. L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, 1964; G. BERTA, *L'Italia delle fabbriche. La parabola dell'industrialismo nel Novecento*, Bologna, 2009. Una lettura di tipo economico della disciplina urbanistica vede nella città e nel suo territorio una struttura produttiva da pianificare per ottimizzarne la crescita in tutte le sue componenti: E. SILVA, *Elementi di economia urbanistica*, Milano, 1964; A. W. EVANS, *Economia urbana*, Bologna, 1988.

¹²⁹ I. BALBO, *Torino oltre la crisi. Una business community tra Otto e Novecento*, Bologna, 2007; R. RUGAFIORI, *La capitale dell'automobile. Imprenditori, cultura e società a Torino*, Venezia, 1999.

non è solo il luogo in cui si disputano gli incontri calcistici, ma anche il “tronco” intorno a cui “si ramifica” il J-Museum, il J-Medical, il Cammino delle stelle, il centro commerciale: è luogo *multifunzionale*, nel quale si sviluppano *relazioni urbane* che danno vitalità al territorio. Polo di aggregazione e di identità.

L'idea della città multipolare è proprio quella di distribuire *polarità positive* sull'intero spazio urbano *della città e tra le città*, perché intorno ad esse le periferie possano guarire dall'atrofia, rialzarsi ed elaborare proprie capacità narrative.

Nuove geometrie urbane, che consentono inedite *relazioni* nella città e tra le città. Nuovi spazi, che non sono luoghi fisici, ma i luoghi della rete: i flussi.

Nello scorrere dei flussi prende forma una diversa *territorialità*, che moltiplica gli spazi di comunicazione. E' una territorialità senza confini (anche se, invero, non mancano tendenze ad innalzare muri digitali). Una territorialità popolata da soggetti che comunicano, lavorano, producono; da soggetti che non riescono a far sentire la propria voce nel circuito tradizionale della rappresentanza democratica, o, addirittura, ad esprimerla nei regimi autoritari¹³⁰; e, purtroppo, anche da soggetti che riescono a dare più fiato a traffici illeciti o strategie criminali e terroristiche¹³¹.

131

22. La città e gli immigrati

Gli obiettivi disegnati, quelli cioè intesi a costruire capitale sociale e distribuire nel territorio polarità positive, debbono misurarsi con un fenomeno che, in questi ultimi anni, sta diventando imponente: quello del-

¹³⁰ Il pensiero corre immediatamente al ruolo dei social network nelle Primavere arabe. Uno spazio, quello dei social network, apertosi a chi rivendicava diritti politici, civili, obiettivi di giustizia sociale. M. DI LIDDO, A. FALCONI, G. IACOVINO, L. LA BELLA, *Il ruolo del Social Network nelle Rivolte Arabe*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 40, settembre 2011, misurano il peso dei social network nella riuscita delle rivoluzioni arabe, muovendo dal presupposto che essi giocano un ruolo determinante nelle comunicazioni della società moderna, «alterando il modo in cui i cittadini si relazionano, conversano e scambiano informazioni, idee e notizie tra di loro».

¹³¹ Inevitabile pensare ai fenomeni di evasione fiscale, di speculazione finanziaria illecita, di traffici di denaro sporco ecc. Come non pensare alle varie mafie o al terrorismo dell'ISIS, che proprio nella rete trovano un potente terreno di sviluppo.

le migrazioni¹³². Gli immigrati sono nuovi soggetti che popolano il nostro spazio urbano. Residenti o non residenti, sono attori socio-economici che esprimono domande e bisogni, o soggetti che pongono nuovi problemi di tenuta sociale e di sicurezza. Attori che, comunque, con la loro stessa presenza ridisegnano lo spazio urbano, lo delimitano attraverso le attività che svolgono o i luoghi di aggregazione sociale, culturale, religiosa che occupano. Sono una componente demografica importante delle nostre città, che si innesta nel nostro tessuto civile. La domanda di accesso alla casa può innescare sommovimenti tali da produrre inedite dinamiche urbane e tracciare nuove geografie territoriali. Nuovi confini, nuove circonferenze: in una parola, nuove periferie. E' un rischio, e, verosimilmente, più di un rischio: una tendenza in atto. Irrompe nel mercato immobiliare una domanda povera, cui gli attori economici rispondono con offerte degradate. La "qualità del vicinato" riorienta gli insediamenti abitativi, le attività socio-economiche. Si profilano aree di segregazione urbana: i ghetti.

L'immigrazione, insomma, schiude una difficile frontiera per le politiche di governance urbana e territoriale. La sfida è quella di accompagnare percorsi di integrazione nel tessuto urbano, favorire la mobilità sociale, incentivando politiche pubbliche e, insieme, progettualità provenienti dalla società civile, intesi ad assorbire la segregazione urbana degli immigrati. Costruire capitale sociale nella società dell'immigrazione significa promuovere politiche interculturali per le quali la differenza sia fattore di arricchimento e di coesione del tessuto cittadino, non di conflitto. E' nelle cose che l'immigrazione si candida a diventare elemento

¹³² M. L. BACCI, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, 2014; F. ASTONE, F. MANGANO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA, *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Soveria Mannelli, 2009; G. NUVOLATI, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Bologna, 2002; A. MELUCCI, *Culture in gioco. Differenze per convivere*, Milano, 2000; I. DIAMANTI, *Immigrazione e cittadinanza in Europa. Seconda indagine sugli atteggiamenti dei cittadini in otto paesi europei*, in *Quaderni Fondazione Nord Est, Collana Osservatori*, 2001, n. 3.

strutturale delle nostre economie¹³³. E però si annida nelle nostre società quella che è stata definita la logica del «richiesti e respinti»¹³⁴; richiesti per essere impiegati in attività per le quali non v'è o v'è scarsa domanda di lavoro, e respinti dai nostri quartieri, dai nostri luoghi di socialità, dai nostri spazi di vita pubblica. Dai nostri occhi.

Come la rete crea una nuova territorialità, così l'immigrazione scuote il tradizionale concetto di cittadinanza, imponendo inedite relazioni. Un nuovo ordito mette alla prova sedimentazioni e stratificazioni valoriali, culturali, simboliche, identitarie. E crea ora tensione e rigetto, ora apertura e accoglienza, in un terreno ancora magmatico, ma che certo prenderà nuove forme nello spazio urbano, lo spazio cioè concretamente vissuto ed esperito; quello percorso dalle dinamiche socio-economiche, dove i fenomeni si fanno immediatamente percepibili e visibili: lo spazio della società civile, delle associazioni, dei corpi intermedi, della scuola, dell'accesso al welfare.

23. Conclusioni

Non facile compito quello del governo delle città in uno scenario in cui rivelano progressivamente la propria inadeguatezza i tradizionali paradigmi di pianificazione territoriale, si esauriscono i modelli di crescita fondati sul meccanismo tayloristico di produzione e sulla zonizzazione, si avverte l'urgenza di arginare l'avanzata della rendita urbana, diventa insostenibile il consumo sconsiderato di risorse economiche e naturali, tra cui il suolo, si delineano nuove traiettorie di sviluppo nella consapevolezza della limitatezza delle risorse e della necessità di arrestare l'*urban sprawling*, dilagano fenomeni di marginalità sociale ed economica, si elevano domande di servizi e di inclusione, prendono nuove forme le dinamiche urbane.

¹³³ E' sufficiente considerare la crisi demografica che investe molti dei nostri Paesi per rendersene conto: il tasso di natalità è al di sotto di quello di sostituzione. Si pensi anche a come i figli degli immigrati, nati nei nostri territori, avvertano il senso di appartenenza alla nostra comunità: uno spirito civico certamente diverso da quello dei padri li lega alle nostre comunità; più dei padri avvertono il legame con il territorio che li ha visto nascere, che quotidianamente vivono e nel quale costruiscono i progetti per il futuro. Progetti di formazione, di occupazione, di crescita, che li porta ad aspirare alla partecipazione alle scelte della comunità. Per approfondimenti M. LIVI BACCI, *Il pianeta stretto*, Bologna, 2015; ID., *Storia minima della popolazione nel mondo*, Bologna, 2005; M. LIVI BACCI, G. ERRERA, *Intervista sulla demografia. Sviluppo, stato sociale, migrazioni, globalizzazione e politica*, Milano, 2001.

¹³⁴ M. AMBROSINI, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia, Come e perché*, Milano, 2010.

Nella città è la crisi. E' qui che diventa immediatamente percepibile, vissuta: non è un caso che la tempesta economico-finanziaria, che, a partire dal 2007-2008, si è abbattuta sulle nostre vite, nasca proprio dallo scoppio della bolla immobiliare, gonfiatasi a dismisura per esaudire il "sogno della casa" anche di chi non poteva permetterselo¹³⁵.

Se nella città è il problema, nella città è anche la soluzione. E' sul terreno urbano che vanno tradotte e concretizzate politiche pubbliche che, intorno all'urbanistica, coniughino tra loro fabbisogno abitativo, tutela ambientale e paesaggistica, cura del territorio, riqualificazione e valorizzazione del costruito, riuso e rigenerazione urbana, sviluppo economico e inclusione sociale.

Occorre mettere mano su quella macchia di indistinto, su quel grumo, su quell'insieme anonimo che è lo *sprawl* urbano, per vitalizzarlo, infondendovi socialità, cultura, civismo, produzione: in una parola, capitale sociale, da distribuire su tutto il territorio urbano attraverso polarità positive¹³⁶. Vanno aperte strade che portino a città attrattive di conoscenza,

¹³⁵ Coglie in modo estremamente efficace la cifra del nostro tempo Z. BAUMAN, *Vite che non possiamo permetterci*, Roma-Bari, 2011, p. 8 ss. La carta di credito appaga i nostri desideri. Lanciata sul mercato è il modo per togliere «l'attesa dal desiderio». Ma si rivela purtroppo una trappola sottile. «Desideriamo qualcosa, ma non abbiamo ancora guadagnato denaro sufficiente per poterlo pagare? Ai vecchi tempi – dice Bauman – [...] bisognava rinviare le gratificazioni [...], stringere la cinghia, negarsi tante gioie, spendere con prudenza e frugalità e depositare le somme risparmiate in un libretto di risparmio, sperando di riuscire, con la dovuta cura e pazienza, a raccogliere abbastanza da tradurre i sogni in realtà. Grazie a Dio e alla benevolenza delle banche, ora non più!». Ma i prestiti vanno rimborsati. «Non potete rifondere il debito? Innanzitutto, non occorre che proviate a rifonderlo tutto e subito: l'assenza di debiti non è lo stato ideale – dice provocatoriamente Bauman. In secondo luogo, non state a preoccuparvene: a differenza dei malvagi creditori di una volta – scrive Bauman -, smaniosi di riavere indietro prontamente i loro soldi secondo le scadenze prefissate e non dilazionali, noi, la nuova razza di creditori moderni e benevoli, non rivogliamo indietro i nostri soldi; anzi, vi offriamo di prenderne in prestito altri per ripagare il vecchio e tenervi qualche soldo (cioè qualche debito) in più per pagarvi nuove gioie. Siamo le banche che amano dire di "sì". Le tue banche amiche»; su questi aspetti B. CAVALLETTI, C. LAGAZIO, D. VANDONE, *Il credito al consumo in Italia: benessere economico o fragilità finanziaria?*, in "Economia dei servizi", 2011, n. 1, p. 79 ss.; S. MAGRI, R. PICO, *L'indebitamento delle famiglie italiane dopo la crisi del 2008*, in *Occasional Paper* (Banca d'Italia), 2012, p. 134.

¹³⁶ Tra l'altro, la dispersione urbana sul territorio aumenta i costi relativi alla costruzione di infrastrutture stradali, al consumo e al trasporto di energia, all'incremento della mobilità privata e pubblica, ecc. Cfr. P. LATTARULO (a cura di), *I costi ambientali e sociali della mobilità*, Milano, 2003.

di innovazione, di investimenti, città cioè in cui la qualità urbana diventi vettore di sviluppo, faccia del territorio uno spazio competitivo per la sua specificità¹³⁷. E vanno, di contro, arginati, attraverso adeguate politiche fiscali, i percorsi in cui le trasformazioni del territorio incrociano la finanza speculativa per innalzare “città di carta”.

Progetti ambiziosi, questi, che impongono di rivedere l’approccio alle politiche urbane. Non si può certo prescindere dalle progettualità locali, che vanno anzi preservate ed implementate, ma, al tempo stesso, va intessuta una strategia unitaria, che, portando ad una visione di insieme, riesca ad inquadrare dall’alto i cento campanili d’Italia.

Le città sono il vero punto di forza dell’intero Paese.

Sono *questione nazionale*.

Utilizzando il paradigma della marginalità, il legislatore italiano mostra sensibilità al tema delle aree urbane¹³⁸: concepisce forme di intervento che si propongono di dare ai luoghi decoro architettonico-urbanistico e, soprattutto, di affrontare il degrado socio-economico e l’esclusione, facendo della «periferia», come dice efficacemente Mazzamuto, una «clausola generale di legittimazione dell’intervento pubblico»¹³⁹. E’ un passo necessario, ma non ancora sufficiente, considerata la complessità dei problemi. Si riaffaccia l’esigenza di una politica urbana di livello nazionale, che, attraverso un’appropriata azione di coordinamento, ponga rimedio alla frammentazione delle troppe competenze coinvolte¹⁴⁰.

¹³⁷ Sui fattori di competitività del territorio v. A. G. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, 2010.

¹³⁸ Cfr. M. BERGAMASCHI, M. COLLEONI, F. MARTINELLI (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell’esclusione urbana*, Milano, 2009.

¹³⁹ M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia*, cit., p. 4 ss.

¹⁴⁰ In troppi rivoli ministeriali scorrono le politiche che hanno impatto sul tessuto urbano dopo la soppressione, nel 1993, del Ministero per le aree urbane, istituito nel 1987. Si veda per approfondimenti il contributo del Consiglio italiano per le scienze sociali, *Libro Bianco sul governo delle città italiane*, in G. DE MATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012, p. 379, che nella città vede l’oggetto prioritario delle politiche pubbliche e del dibattito politico-culturale. È necessario che maturi la consapevolezza «del ruolo economico e sociale che le città svolgono nel loro insieme». Lo scarso peso che ha questa consapevolezza nel nostro Paese porta alla mancanza di una politica urbana di livello nazionale. Nel 2012 è stato istituito il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), inteso a «coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e (a) concertarle con le Regioni e con le autonomie locali». Con ciò sopperendo, evidentemente, all’esigenza di una specifica attività ministeriale di coordinamento delle politiche urbane.

Bibliografia essenziale

CAMAGNI R., *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, in JANIN RIVOLIN U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, 2000.

CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1985.

CHRISTENSEN K.S., *Cities and Complexity. Making intergovernmental decision*, Berkley, 1999.

FERRARI E., SAITTA N., TIGANO A. (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano, 2001.

MORBIDELLI G., *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1974.

PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

ROMANO TASSONE A., *Modelli di pianificazione e pluralità delle fonti del diritto*, in PUGLIESE F., FERRARI E., *Presente e futuro della pianificazione urbanistica* (Atti del II Convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto urbanistico – A. I. D.U. di Napoli del 16-17 ottobre 1998), Milano, 1999.

SASSEN S., *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2003.

SANDULLI A. M., *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962.

TROPEA G., *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti fra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010.

Abstract

Un approccio di politica urbana: quello con cui si vuole leggere il paradigma della marginalità utilizzato dal legislatore italiano per affrontare il nodo delle periferie. Periferie dai molti volti: fatte di degrado edilizio, economico, sociale, carenza di servizi, di stratificazioni culturali, simboliche, di funzioni. Lontane dai centri nevralgici di elaborazione delle informazioni e dell'organizzazione del lavoro, oltre che dalle strutture del welfare urbano e del tempo libero. Periferie povere di capitale sociale. Eppure, parte della città, che è equilibrio complesso. Problema urbanistico ed edilizio, certo: che pone, però, al pianificatore una drammatica questione democratica. Che fare? Città multipolari per assorbire la marginalità, nelle quali tutte le componenti territoriali vengano coinvolte nelle dinamiche urbane secondo relazioni di interdipendenza e di complementarità. Non di gerarchia.

Parole chiave: periferie, disuguaglianze, politiche urbane, welfare urbano, città multipolari.

Abstract

An urban policy approach: the one with which you want to read the marginality paradigm used by the Italian legislator to deal with the periphery knot. Suburbs with many

faces: made of building degradation, economic, social, lack of services, cultural, symbolic stratifications, functions. Far from the nerve centers of information processing and work organization, as well as from the structures of urban welfare and leisure. Poor outskirts of share capital. Yet part of the city which is complex balance.

Urban and building problem, of course: which poses, however, a dramatic democratic question to the planner.

What to do? Multipolar cities to absorb margins, in which all the territorial components are involved in urban dynamics according to interdependence and complementarity relationships. Not of hierarchy.

Keywords: peripheries, inequalities, urban policies, urban welfare, *multipolar* cities.

LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE

a cura di

ICROS

Università Bocconi, Milano

Il saggio di Massimiliano Ferrara che viene presentato in questo fascicolo affronta un tema centrale nelle dinamiche geopolitiche mediterranee odierne com'è quello degli effetti delle migrazioni sul sistema europeo. Se dal Mediterraneo viene la smentita dell'efficacia d'azione politica europea contemporaneamente al Mediterraneo può essere affidata la possibilità per la sua realizzazione futura.

In queste dense e chiarificanti pagine, Ferrara propone un'analisi compiuta che lascia la possibilità di pensare.

139

Massimiliano Ferrara è professore ordinario di Metodi matematici per l'economia e, attualmente, direttore del Dipartimento di Giurisprudenza Economia e Scienze umane dell'Università Mediterranea; tra le sue linee di ricerca la teoria dei giochi e la geopolitica. Sue più recenti pubblicazioni: Ferrara M, Behl R, Alsolami A. J., Pansera B. A., Al-hamdan W. M., Salimi M, *A New Optimal Family of Schröder's Method for Multiple Zeros*, "Mathematics", n. 1076, 2019, pp. 1-14; Ferrara M, Gori L, Guerini L, Sodini M, *A continuous time economic growth model with time delays in environmental degradation*, "Journal of information & optimization sciences", n. 40, 2019, pp. 185-201; Ferrara M, Colombo C. M., *Cluster identification, New Metropolitan Perspectives Local Knowledge and Innovation Dynamics Towards Territory Attractiveness Through the Implementation of Horizon/E2020/Agenda 2030 - Volume 1*, Springer nature, Cham, Switzerland - Che, 2019; Ferrara M, Salimi M, *DIFFERENTIAL GAME OF OPTIMAL PURSUIT OF ONE EVADER BY MANY PURSUERS*, "International journal of game theory", n. 48, 2019, pp. 481-490; Ferrara M, Udriste C, Tevy I, Zugravescu D, Munteanu F, *Entropy of Reissner-Nordström 3D Black Hole in Roegenian Economics*, "Entropy", n. 21, 2019, pp. 1-15; Ferrara M, Heidarkhani S, Caristi

G, Henderson J, Salari A, *Multiplicity results for non-homogeneous Neumann problems in Orlicz-Sobolev spaces*, “Bulletin of the Malaysian Mathematical Society”, n. 41, 2018, pp. 1409-1428; Ferrara M, Heidarkhani S, Caristi G, Salari A, *Multiplicity Results for Kirchhoff-Type Three-Point Boundary Value Problems*, “Acta Applicandae Mathematicae”, n. 156, 2018, pp. 133-157.

Gli effetti delle migrazioni in ambito mediterraneo sul Sistema Europa

*Massimiliano Ferrara**

Per quanto in senso lato Europa e Mediterraneo siano da sempre terra di migrazioni, l'Unione europea intesa come organismo politico internazionale ha dovuto alzare l'asticella dell'attenzione al fenomeno a partire dalla caduta del muro di Berlino. Inizialmente, l'immigrazione in Europa si era manifestata prevalentemente negli spostamenti lungo la direttrice est-ovest anziché lungo la rotta sud-nord. Tutt'oggi, le due vie coesistono, per quanto l'attenzione massmediatica sia orientata all'orizzonte mediterraneo.

Negli anni Novanta, la ricchezza europea ha attratto lavoratori in cerca di condizioni migliori provenienti dai Paesi dell'ex blocco sovietico, dove il PIL pro capite raggiungeva a malapena il 30-40% di quello delle economie più avanzate. Austria e Germania registrarono la quota più elevata d'immigrati provenienti dall'Est. L'Austria in particolare, nel decennio 1990-2000, accolse il 14% degli immigrati totali provenienti dall'Est, quota significativa se si considera la popolazione totale del Paese di destinazione. La Germania è stato invece lo Stato maggiormente interessato dal fenomeno in termini assoluti, anche per ragioni storiche, per la popolazione di origine tedesca (i cosiddetti *Aussiedler*) residente nell'ex Unione Sovietica che alla caduta del regime comunista si è spostata verso l'Europa centrale.

Il fenomeno, che subì un rallentamento alla fine degli anni Novanta, a causa delle crisi economiche che hanno interessato i Paesi più industrializzati, fu animato da un secondo avvenimento politico fondamentale nella storia del Vecchio Continente: l'ingresso di otto Paesi dell'Europa orientale nell'Unione (maggio 2004), determinò la caduta definitiva della cortina di ferro che rappresentava la divisione tra Est e Ovest europeo. Attratti da realtà che promettevano migliori condizioni di vita, i cittadini dell'Europa orientale si mossero verso occidente, andando a inserirsi,

*Università Mediterranea di Reggio Calabria.

non senza conseguenze, nei mercati del lavoro dei Paesi di destinazione¹. La differenza salariale tra i nuovi Paesi entranti nell'UE e quelli occidentali era notevole, come la disparità dei benefici offerti dai sistemi di *welfare*, di gran lunga più generosi nei Paesi industrializzati. Ecco perché, nonostante un'ampia e trasversale letteratura scientifica abbia posto l'accento sulle cause piuttosto che sulle conseguenze, appare opportuno focalizzare l'attenzione sulle ricadute del fenomeno mediterraneo nel contesto sociale europeo.

L'attenzione sul Mediterraneo è proiettata non soltanto dai Paesi rivieraschi, come l'Italia, la Grecia e la Spagna ma anche da Paesi come la Francia e la Germania che in molti casi costituiscono la destinazione finale dei migranti.

Le ripercussioni della recente crisi economica mondiale sull'ondata migratoria mediterranea, unitamente a quelle legate alle crisi politiche che coinvolgono ormai continuamente e incessantemente la regione MENA (dalla Libia alla Siria, dall'Ucraina all'Iran) sono state molteplici. A livello globale, la crisi ha inciso, in termini economici, sulle rimesse dei migranti. A livello europeo, la situazione economica dell'UE ha provocato un aumento della disoccupazione e una riduzione delle opportunità di lavoro per i migranti scarsamente qualificati. La presa di coscienza, da parte dell'opinione pubblica, dell'impossibilità di offrire opportunità e sussidi ai migranti comporterà un'ulteriore riduzione dei flussi migratori nell'UE e, come conseguenza, una diminuzione delle opportunità di migrazione regolare, nonché un calo dei consumi e una contrazione della spesa all'interno del Paese di accoglienza. Non da ultimo, occorre tener conto delle conseguenze sociali e politiche della crisi. Nella maggior parte dei Paesi di accoglienza è stato rilevato un aumento della xenofobia e del razzismo, cresciuti di pari passo con la crisi economica e l'aumento del senso d'insicurezza.

La natura strutturale della disoccupazione nella sponda sud e la sua potenziale conversione in emigrazione si è mostrata ancora una volta in tutta la sua evidenza sulla scia dei rivolgimenti politici che hanno investito il Mediterraneo meridionale nel 2011.

¹ Per la descrizione degli effetti migratori sul mercato del lavoro si veda anche A. CASARICO, C. DEVILLANOVA, *Social Security and Migration with Endogenous Skill Upgrading*, in "Journal of Public Economics", 87 (2003), pp. 773-797, in cui l'immigrazione è considerata come uno shock che influenza l'offerta di lavoro e che ha importanti effetti redistributivi, influenzando in questo modo le scelte intertemporali e intergenerazionali dei lavoratori.

Un'analisi effettuata dalla Commissione Europea ha messo in evidenza le perplessità in merito alla futura integrazione lavorativa delle più giovani generazioni².

I rivolgimenti sociali e politici che hanno avuto inizio in Tunisia alla fine del 2010 per poi diffondersi, nel corso del 2011, in molti dei paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, impropriamente noti con il termine “Primavera araba”, hanno determinato, tra le altre conseguenze, la caduta di alcuni regimi e, anziché l'ipotizzata instaurazione di nuove democrazie, l'avvio di una serie di conflitti armati.

La destabilizzazione e la repressione politica associati ai processi di cambiamento hanno innescato una situazione di emergenza sociale e umanitaria in termini di sfollati e richiedenti asilo. L'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha segnalato, negli ultimi cinque anni, gravi crisi umanitarie in Siria, Libia, Tunisia ed Egitto. Gli avvenimenti hanno avuto anche un impatto economico e sociale sulle condizioni di vita e di lavoro di gran parte della popolazione. Molte di queste persone erano già prima esposte al rischio di un grave deterioramento economico (il 45 % degli 80 milioni di egiziani vive al di sotto della soglia di povertà) nel più ampio contesto della crisi finanziaria ed economica mondiale. Inoltre l'instabilità che ha accompagnato i processi di cambiamento politico e la stagnazione economica nel corso del 2011 hanno inciso negativamente sull'occupazione.

Tutto ciò ha intensificato i flussi migratori della regione, sia fra gli stessi Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, sia verso gli Stati dell'Unione europea, come nel caso degli sbarchi di massa di immigrati, in gran parte provenienti dalla Tunisia e dalla Libia, sulle coste di Lampedusa e della Sicilia.

Il conflitto libico ha provocato più di mezzo milione di sfollati, che hanno attraversato le frontiere con l'Egitto e la Tunisia, l'Algeria, il Niger e il Ciad.

Anche tra i più istruiti, i sondaggi confermano un forte desiderio di emigrazione da parte dei giovani della sponda sud del Mediterraneo, principalmente a causa delle limitate opportunità di lavoro e dei bassi salari dei loro Paesi, ma anche per la situazione politica cronicamente instabile. I Paesi del Maghreb hanno prodotto un'intensa emigrazione di giovani desiderosi di completare la loro formazione in Europa.

² Si veda il numero monografico di “Occasional paper”, 60 (2010), a cura della Economic and Financial Affairs, European Commission, *Labour markets performance and migration flows in Arab Mediterranean countries: determinants and effects*.

Di pari passo, tuttavia, risulta consistente, sul piano numerico, l'immigrazione clandestina che ha riguardato più direttamente, e in prima istanza, Spagna, Italia e Grecia. Si possono distinguere tre categorie d'immigrati clandestini che raggiungono il Mediterraneo:

1. i lavoratori migranti clandestini; la cui presenza non corrisponde ad una richiesta formale di manodopera; essi non rispettano i requisiti di legge previsti per l'ingresso, la residenza e l'occupazione;
2. i rifugiati; provengono soprattutto dalla Siria, dalla Libia, dall'Iraq, dal Sudan, dalla Somalia e dall'Eritrea e i loro paesi di prima accoglienza sono la Giordania, l'Egitto e, in misura minore, il Libano. La maggior parte dei rifugiati presenti nei paesi del Mediterraneo meridionale e orientale non ha ottenuto lo status ufficiale di protezione concesso ai rifugiati ed è bloccata nel paese di primo asilo, in attesa del reinsediamento in un paese terzo o del rimpatrio non appena siano ripristinate le condizioni di sicurezza;
3. i migranti in transito; si tratta di persone che intendono recarsi in regioni più lontane, quali l'Europa, l'America settentrionale e il Golfo, ma che restano "bloccate" all'ingresso perché sprovviste di documenti (visto).

144

Gli immigrati che tentano senza successo di entrare in Europa - perché non sono in grado di esibire visti regolari o perché falliscono i loro tentativi di entrare clandestinamente - spesso si stabiliscono nei Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale. Tale fenomeno determina un aumento degli immigrati clandestini con l'innescò di ricadute negative su sistemi già stressati che sono costretti ad assumere l'onere gravoso di mantenere i salari a livelli molto bassi e di innalzare il tasso di disoccupazione, già di per sé elevato, stimolando la migrazione della manodopera endogena verso l'UE.

La letteratura individua tre cause primigenie utili a spiegare le migrazioni: sovrappopolamento, contesto economico, ambiente sociale e civile sfavorevole. Nel nostro discorso occorre distinguere tra l'immigrazione da Est a Ovest e quella da Sud a Nord. Per quanto concerne la sponda sud del Mediterraneo, viene meno la prima opzione, e si distingue una maggiore incidenza della terza (la disoccupazione, la povertà e la malnutrizione del continente africano) rispetto alla seconda.

In un periodo storico caratterizzato dalla crescente globalizzazione e dall'aggiornamento tecnologico, la principale causa delle migrazioni è da

ricercarsi nelle persistenti differenze in termini di sviluppo economico, politico e culturale, fra l'Europa e i Paesi d'origine. Tanto più aumentano le differenze salariali o le difficoltà a trovare un lavoro, tanto più consistenti sono i flussi migratori. Anche la prossimità geografica ha un impatto sulle probabilità che le popolazioni decidano di migrare.

Di solito, l'immigrazione è maggiore in un sistema internazionale più aperto, nella misura in cui i Paesi più ricchi possono cercare manodopera nei Paesi più poveri. In conseguenza di tali fattori, dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'Europa ha accolto quote significative di immigrati, che in alcuni casi oggi arrivano a superare il 10 % della popolazione nazionale.

Alle regioni d'ordine economico, preponderanti, si aggiungono quelle di tipo ambientale. Le guerre e i conflitti civili, contribuiscono ad aumentare i massicci movimenti migratori dall'Africa, dall'Asia e dal Medio Oriente. È significativo, da questo punto di vista, che oltre 175 milioni di persone nel mondo, ossia il 2 % della popolazione mondiale, viva in un Paese di cui non ha la cittadinanza. Fino al 2017, nel bacino del Mediterraneo, i flussi migratori sono stati in costante aumento. È di per sé significativo che alcuni Paesi membri UE si siano trasformati negli anni dopo il 2000 da Paesi d'origine a Paesi di transito e di accoglienza dei migranti. La realtà attuale sconta la carenza di una politica migratoria uniforme.

I settori più colpiti dal fenomeno migratorio sono quello manifatturiero e quello dei servizi: nel settore agricolo le quote degli immigrati occupati sono molto inferiori a quelle della popolazione nativa, mentre nel settore dell'industria manifatturiera è presente un numero estremamente elevato di lavoratori stranieri. In Germania il 51% degli immigrati provenienti da Paesi extra UE e il 45% di quelli provenienti da Paesi UE è impiegato nel settore industriale, mentre è solo del 35% la quota dei nativi³.

I lavoratori migranti, con scarsa specializzazione, entrano nel mercato del lavoro operando forti pressioni competitive (dovute alla loro disponibilità a lavorare in cambio di salari molto bassi), a scapito dei lavoratori nativi non specializzati.

A questa problematica, che potremmo definire di «puro mercato» in quanto indipendente dalle scelte del pianificatore statale, se ne aggiunge un'altra che, al contrario, è strettamente legata all'approccio con cui lo stato sociale si pone nei confronti del fenomeno migratorio: nel cercare di difendere i lavoratori più a rischio in un contesto globale, esso adotta misure di difesa degli standard sociali e realizza sistemi di sussidi di

³ T. BOERI, B. MC CORMICK, *Immigrazione e stato sociale in Europa*, Milano, 2001.

disoccupazione o di sussidi ai salari, provocando l'insorgenza di conseguenze ambigue nel mercato del lavoro, spesso tutt'altro che positive per i lavoratori stessi.

Analizzeremo di seguito le modalità attraverso le quali la presenza di lavoratori appartenenti a popolazioni immigrate determini una riduzione dei salari dei lavoratori non qualificati e di come lo stato sociale reagisca a questi avvenimenti⁴, valuteremo quindi le criticità dei sistemi vigenti e proporremo, infine, misure efficienti che permetterebbero di proteggere i salari domestici dalle forze competitive in un mercato globale.

Ci soffermeremo poi sulla letteratura economica di riferimento, per giungere successivamente a illustrare il modello di Sinn che consente di pervenire a conclusioni molto interessanti nei riguardi delle problematiche di *fiscal competition* e *welfare migration*.

Il primo dei paragrafi che seguono, «*Fiscal competition*», espone i concetti fondamentali della letteratura relativa all'argomento. Un simile approccio è stato utilizzato per la redazione del secondo e terzo paragrafo, nei quali vengono affrontati i temi della «migrazione da *welfare* e da lavoro» e dell'«intervento governativo attraverso *policy*».

1. Fiscal competition

La letteratura economica relativa alla *fiscal competition*, argomento che rientra nella scienza delle finanze, si occupa dei problemi redistributivi e di tassazione, proponendosi di determinare delle regole che permettano il raggiungimento di una certa equità nella distribuzione delle risorse.

Un governo centrale che affronta il problema della redistribuzione della ricchezza deve necessariamente confrontarsi con una serie di comportamenti individuali posti in essere dai possessori delle risorse che è intenzionato a redistribuire⁵.

⁴ Riferimenti agli effetti redistributivi di un flusso migratorio si possono ritrovare ancora in CASARICO, DEVILLANOVA, *Social Security and Migration*, cit., che considerano però in particolare il sistema pensionistico, rilevando gli effetti di uno shock migratorio proprio su un sistema di sicurezza sociale di questo tipo.

⁵ Già H. CREMER, P. PESTIEAU, *Factor mobility and redistribution: a survey*, Toulouse, 2003, affrontano il problema redistributivo, in particolare quando tale questione si pone in un contesto di integrazione economica e con mobilità dei fattori produttivi. Riferimenti interessanti sulla catalogazione dei vari modelli redistributivi si trovano in G. ESPING, ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, 1990. Si veda inoltre G. J. STIGLER, *The tenable range of function of local governments*, Washington, 1957.

Un caso particolare, strettamente connesso al tema della *fiscal competition*, è quello in cui gli individui o, più precisamente, le risorse da essi possedute, sono liberi di muoversi nello spazio e di uscire dalla giurisdizione del proprio Paese, sfuggendo alle regole che vengono imposte dallo Stato. Quando lo Stato tenta di prelevare risorse ad alcuni per riconsegnarle ad altri, ecco che i contribuenti sfuggono alle maglie della legalità per rifugiarsi in luoghi che li rendono immuni dalla tassazione, luoghi che appunto competono fiscalmente con il Paese di provenienza.

Lo stesso accade quando un Paese, offrendo determinati benefici a specifiche categorie sociali, ne determina uno spostamento transitorio verso il proprio sistema sociale agendo da magnete migratorio, come vedremo nel paragrafo successivo.

Una questione di tale rilevanza obbliga i governi a prendere provvedimenti che reagiscano alle distorsioni provocate dallo spostamento delle risorse, innanzitutto individuando quali di queste risorse sono particolarmente mobili. Gli economisti in questo senso hanno cercato di individuare un costo di mobilità legato a ciascuna risorsa, legando a esso un certo grado di possibilità di spostamento: quando il costo è molto alto siamo di fronte a un bene pressoché immobile quando invece esso è molto basso o nullo assistiamo a una perfetta mobilità della risorsa in questione

In questo senso, dunque, non vi è stata un'individuazione definitiva dei beni più o meno soggetti a spostamento, tanto che spesso è il capitale a essere considerato mobile, mentre talvolta è il lavoro a potersi trasferire, a seconda degli obiettivi teorico-economici che ciascun economista si propone di raggiungere.

Le assunzioni teoriche tipiche di questa letteratura sono abbastanza comuni⁶: perfetta concorrenza, tecnologia con rendimenti di scala costanti, mobilità di certi fattori (nel nostro caso, i lavoratori non specializzati) e immobilità di altri (nel nostro caso, il capitale).

L'integrazione economica tra gli Stati ha poi spinto gli studiosi in materia di *fiscal competition* a soffermarsi sul tema della cooperazione internazionale, distinguendo i vari modelli secondo i quali gli Stati possono raggrupparsi e autoregolarsi in modo da limitare le distorsioni dovute alla competizione fiscale.

⁶ Si veda in questo contesto H. SINN, *The New Systems Competition*, in "Perspektiven der Wirtschaftspolitik", 5/1 (2004), pp. 23-38, e D. E. WILDASIN, *Fiscal competition in space and time*, in "Journal of Public Economics", 87 (2003), pp. 2571-2588.

Come ricordano Cremer e Pestieau⁷, gli economisti hanno deciso di descrivere la realtà in un primo momento privilegiando un'analisi che prendeva le mosse da modelli federali, in cui cioè le decisioni sono stabilite in modo accentrato da un governo a cui i singoli Stati federati obbediscono; più recentemente essi si sono invece rivolti a un modello confederale, in base al quale vengono preservate le autonomie nazionali e in cui le decisioni di ciascun governo sottostanno soltanto a generiche direttive comunitarie. È evidente come, a seconda dell'approccio prescelto, si otterranno diverse conclusioni in termini di mobilità delle risorse e di redistribuzione del reddito.

In questo contesto teorico, il quadro descritto nel modello che tratteremo in seguito ci rappresenta un'Europa confederata, in cui i singoli Stati devono stabilire le proprie regole partendo da una Costituzione condivisa, in cui la risorsa «lavoro non specializzato»⁸ si muove da est verso ovest, attratta da salari più alti e da sistemi di *welfare* più efficienti, andando a influenzare la sicurezza sociale e salariale dei residenti. Il riferimento al lavoro non specializzato si deve al fatto che l'immigrazione irregolare rende sempre più difficoltosa la determinazione della qualifica effettivamente posseduta dai migranti sicché appare sensato ritenere che i movimenti migratori siano effettuati da manodopera non qualificata.

Nel modello che descriveremo in seguito si farà riferimento a una precisa scelta teorica consistente nell'imputare la mobilità ai lavoratori non specializzati: si intende in tal modo sollevare un problema specifico e catalizzare l'attenzione dell'analisi verso i cosiddetti *losers*, i perdenti della sfida globale, coloro che risentono maggiormente della presenza di flussi migratori di lavoratori non specializzati.

⁷ CREMER, PESTIEAU, *Factor mobility and redistribution*, op. cit.

⁸ Studi recenti hanno individuato trend di crescita nella quantità di lavoratori qualificati che migrano verso i Paesi industrializzati. Tuttavia, come sottolineano CASARICO, DEVILLANOVA, *Social Security and Migration*, op. cit., l'immigrazione irregolare; P. STALKER, *The work of strangers: a survey of international labour migration*, Genève, 2004; (rende sempre più difficoltosa la determinazione della qualifica effettivamente posseduta dai migranti, appare dunque sensato in questa sede analizzare gli spostamenti migratori di lavoratori non qualificati, considerando in particolare che i movimenti migratori dall'Est all'Ovest in Europa sono ragionevolmente effettuati da manodopera non qualificata).

2. Welfare Migration e Labour Migration

La differenza salariale tra Paesi e la disparità dei sistemi di protezione sociale sono considerati nella letteratura economica tra le cause principali del fenomeno migratorio.

Per quanto riguarda il primo aspetto, lo stesso Sinn, in un lavoro del 2003, rileva come il salario orario di un lavoratore dell'Est Europa corrisponda a circa un settimo del salario percepito in Germania.

L'aspetto più interessante della ricerca del 2003 è che tale disparità di ricchezza è destinata a perdurare nel tempo; infatti Sinn, stimando una convergenza salariale a un tasso massimo del 2%, arriva a prevedere un salario orario dell'Est Europa pari al 25% di un salario tedesco nel 2010 e pari al 38% nel 2020. La rilevanza di tali considerazioni è dovuta al fatto che da esse deriva la certezza che nel 2020 l'integrazione europea sarà ormai definitivamente compiuta e che quindi solo specifiche restrizioni potranno arrestare i flussi migratori, stimolati da salari relativamente molto alti.

Sempre in questo suo lavoro del 2003, Sinn sottolinea in ogni caso che l'immigrazione lavorativa, nel momento in cui confluisce in un mercato del lavoro molto flessibile, consente grossi benefici occupazionali al Paese ospite. Proprio in questo senso infatti si sono mosse le economie di USA e Israele, nelle quali un costruttivo *laissez faire* ha fatto crescere sensibilmente il numero di posti di lavoro: in Israele il tasso di disoccupazione è calato dal 9.6% all'8.8% tra il 1990 e il 2000, a fronte di una popolazione aumentata di circa un quarto nello stesso periodo, e negli Stati Uniti una popolazione aumentata del 19.3% tra il 1970 e il 2000 ha tamponato il tasso di disoccupazione portandolo dal 5% al 4%.

Come vedremo meglio in seguito, Sinn nel 2004, distaccandosi dalla letteratura precedente che descrive lo stato sociale come un ente che aggiunge sussidi ai salari, lo analizza invece come fornitore di *replacement incomes* ai disoccupati; in questo modo il mercato del lavoro diventa un sistema molto rigido, in cui i lavoratori domestici preferiscono non lavorare e ricevere un sussidio di disoccupazione piuttosto che occuparsi a un salario più basso del sussidio stesso. In questo modo l'immigrazione si tramuta in ulteriore disoccupazione domestica.

Il Welfare State quindi gioca un ruolo cruciale nelle dinamiche migratorie: esso, infatti, da un lato irrigidisce il mercato del lavoro, rendendo più vulnerabili i lavoratori domestici non qualificati e spingendoli verso la disoccupazione, dall'altro agisce come *migration magnet* attirando i flussi migratori da Paesi in cui la sicurezza sociale è meno sviluppata.

Per descrivere compiutamente la letteratura economica che tratta degli argomenti che stiamo affrontando, non si può prescindere dal riferimento al tema del *welfare migration*. Molti studiosi hanno infatti tentato di dimostrare (nella maggior parte dei casi con successo) come i sistemi di *welfare* operino un ruolo cruciale nell'attrarre immigrati verso i Paesi più sviluppati: in sostanza accade che coloro che sono potenziali titolari di un beneficio statale che all'estero è offerto con maggiore efficienza, tendano a spostarsi proprio verso quei Paesi che assicurano un sistema di protezione sociale migliore.

Già Bruekner aveva fatto riferimento alla letteratura che si occupa di *welfare migration* in un suo lavoro del 2001, in quel caso per dimostrare che tale fenomeno portava alla caduta delle spese per *welfare* negli Stati dell'Europa occidentale. Gli Stati più ricchi, per difendere le proprie economie dall'immigrazione di coloro che hanno diritto a percepire un beneficio statale, sono costretti a diminuire la spesa per sicurezza sociale, fundamentalmente per disincentivare gli spostamenti migratori da *welfare*. Per poter attestare tale teoria, il cosiddetto fenomeno della *race to the bottom*⁹, Bruekner enumera una serie di studi empirici che hanno dimostrato con più o meno successo l'esistenza di *welfare migration*, tra i quali è in questa sede opportuno esporre i più significativi.

The Southwick Study, risalente al 1981: è stato il primo studio attendibile in materia di *welfare migration*. In questo lavoro si utilizzano dati tratti dall'*Aid to Families with Dependent Children* (1967). Considerando due Stati

⁹ Si veda anche: V. CHRISTIANSEN, K. P. HAGEN, A. SANDMO, *The scope of taxation and public expenditure in an open economy*, in "Scandinavian Journal of Economics", 96 (2004), pp. 289-309; R. H. GORDON, *An optimal taxation approach to fiscal federalism*, in "Quarterly Journal of Economics", 98 (1983), pp. 567-586; W. E. OATES, R. M. SCHWAB, *The allocative and distributive implications of local fiscal competition*, in D. A. Kenyo, J. Kincaid (a cura di), *Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity*, in *American Federalism*, Washington, 1991; S. LOPEZ, M. MARCHAND, P. PESTIEAU, *A simple two country model of redistributive capital income taxation*, in "Finanzarchiv", 55/4 (1998), pp. 445-460; G. SHJELDERUP, *Optimal income taxation and international labour mobility*, in "Bulletin of Economic Research" 49 (1997), pp. 327-349; H. SINN, *Tax harmonization and tax competition in Europe*, in "European Economic Review", 34 (1990), pp. 489-504; J. D. WILSON, *The effect of potential emigration on the optimal linear income tax*, in "Journal of Public Economics", 14/3 (1980), pp. 339-353: tali autori affrontano il problema della *race to the bottom* in un contesto di mobilità di capitale. CREMER, PESTIEAU, *Factor mobility and redistribution*, op. cit., analizzeranno il problema della *race to the bottom* postulando mobilità del fattore lavoro non qualificato, che rappresenta effettivamente i beneficiari dei servizi offerti dal *welfare state*.

le cui popolazioni siano catalogate per reddito e tra i quali vi sia una forte disparità in termini di benefici statali offerti, la ricerca mostra come la popolazione che migra maggiormente sia proprio quella più interessata a ottenere il beneficio stesso. In questo studio il risultato viene rafforzato dal fatto che la disparità salariale e le condizioni lavorative non sembrano essere molto significative nel determinare i flussi migratori.

The Borjas Study: considerando lo Stato della California in cui il livello di benefici statali è piuttosto alto rispetto agli Stati limitrofi, *Borjas* analizza la composizione dei capifamiglia residenti nello Stato in due periodi diversi. Nel 1990 i capifamiglia domestici che non avevano diritto ai benefici statali erano il 9.6% del totale e quelli che ne avevano diritto erano l'11.6%; in tempi più recenti, in seguito ai forti flussi migratori che hanno colpito la California, il numero di capifamiglia fuori dal *welfare* è salito a 28.9%, mentre il numero di coloro che sono sostenuti da qualche programma di protezione sociale è cresciuto fino al 45.4% sul totale della popolazione. Il differenziale in netto aumento testimonia l'esistenza di *welfare migration*.

The Meyer Study (1998): questa ricerca tende a superare i dubbi sull'esistenza di *welfare migration* che erano in precedenza stati sollevati da Zimmerman e Levin (1995). Rifacendosi al modello logaritmico multinomiale di Blank¹⁰, Meyer fa dipendere il flusso migratorio tra sei diverse regioni geografiche (PUMS data) dal differenziale tra livelli salariali e tra benefici statali offerti. Meyer, però, oltre a considerare nel proprio modello solamente le donne con figli, come fecero Lane e Zimmermann, analizza anche gli spostamenti di donne senza figli e di madri single, scoprendo che, in presenza di forti differenziali di *welfare*, le madri sole migrano più prontamente delle donne single senza figli, essendo esse indubbiamente più sensibili alla fornitura di benefici sociali. Tale risultato ha definitivamente azzerato qualsiasi dubbio sul fondamento empirico della teoria del *welfare migration*.

Questi tre studi, che appaiono i più significativi in tema di *welfare migration*, sembrano fornire in maniera abbastanza completa se non altro un'idea generale di quello sfondo culturale da cui parte il modello che analizzeremo successivamente. Si potrà infatti notare nel corso della trattazione come la migrazione da *welfare* sia un fenomeno ormai esistente e inconfutabile, perfettamente aderente alla situazione dell'Euro-

¹⁰ R. M. BLANK, *The effect of welfare and wage level on the location decision of female-headed households*, "Journal of Urban Economics", 24 (1988), pp. 186-211.

pa all'indomani dell'integrazione economica con gli Stati dell'est. Proprio il fatto che il sistema di sicurezza sociale agisca da *migration magnet* ci farà giungere a conclusioni interessanti in termini di policy, in particolare spingendoci a considerare il principio della *Selected Delayed integration* e l'*Home Country principle* come soluzione al fenomeno del *welfare migration* e alle conseguenze che tale fenomeno riveste per il mercato del lavoro.

3. Policy

Come abbiamo visto sopra, la letteratura economica che studia i flussi migratori internazionali si rifà fortemente ai temi di *fiscal competition* e di *welfare migration*. Tale corrente di studi ha la caratteristica di considerare lo stato sociale come un ente indipendente che agisce nel sistema economico aggiungendo sussidi ai salari¹¹: in questo senso esso non altera la flessibilità del mercato del lavoro, lasciando ancora alle dinamiche di domanda e offerta la capacità di autoregolare i livelli salariali e occupazionali.

Importante è a questo punto sottolineare come nel modello che si è preso in esame, volendo descrivere in modo più realistico la situazione degli stati sociali europei, ci si distacchi dal filone teorico, per esplorare alcune complicazioni che vengono aggiunte al modello standard.

Infatti, come si vedrà in seguito, si considera lo Stato come un agente che paga un sussidio di disoccupazione fisso a coloro che non lavorano anziché trattarlo come un ente che aggiunge sussidi ai salari, in questo modo i salari risultano rigidi e incapaci di reagire alle forze competitive scatenate dall'immigrazione, provocando quindi un aumento della disoccupazione.

Inoltre, il *welfare* (e questa è forse l'intuizione più originale) viene descritto come fornitore di standard sociali per i lavoratori. Nel momento in cui avviene il fenomeno migratorio lo stato sociale reagisce alzando gli standard sociali o difendendoli, convinto di accontentare i lavoratori; come vedremo in seguito, le conseguenze economiche di questo comportamento saranno tutt'altro che positive e tenderanno a danneggiare i lavoratori.

¹¹ Si veda a tale proposito una trattazione di questo tema in H.W. Sinn, W. Ochel, *Social Union, Convergence and Migration*, in "Journal of Common Market Studies", 41/5 (2003), pp. 869-896. La trattazione non eccessivamente tecnica consente di dimostrare come un sistema di sussidi ai salari sia effettivamente una rappresentazione abbastanza distante dalla realtà dei sistemi di sicurezza sociale europei.

Aggiungendo questi concetti all'interno della trattazione, sembra di poter fotografare in modo più realistico la realtà sociale, e vedere come uno stato sociale moderno interagisca con la migrazione internazionale.

Distaccandoci dunque dal tradizionale filone teorico, si giungerà poi alla conclusione che proprio quelle misure «irrealistiche» descritte dalla letteratura preesistente sono la soluzione migliore verso la quale i governi nazionali dovrebbero tendere per difendere i propri lavoratori.

Bibliografia

BLANK, *The effect of welfare and wage level on the location decision of female-headed households*, "Journal of Urban Economics", 24 (1988), pp. 186-211.

BOERI, MCCORMICK, *Immigrazione e stato sociale in Europa*, Milano, 2001.

CASARICO, DEVILLANOVA, *Social Security and Migration with Endogenous Skill Upgrading*, in "Journal of Public Economics", 87 (2003), pp. 773-797.

CREMER, PESTIEAU, *Factor mobility and redistribution: a survey*, Institut d'Économie Industrielle, Toulouse, 2003.

CHRISTIANSEN, HAGEN, SANDMO, *The scope of taxation and public expenditure in an open economy*, in "Scandinavian Journal of Economics", 96 (2004), pp. 289-309.

ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, EUROPEAN COMMISSION, *Labour markets performance and migration flows in Arab Mediterranean countries: determinants and effects*, "Occasional paper", 60 (2010).

ESPING, ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 1990.

GORDON, *An optimal taxation approach to fiscal federalism*, in "Quarterly Journal of Economics", 98 (1983), pp. 567-586.

LOPEZ, MARCHAND, PESTIEAU, *A simple two country model of redistributive capital income taxation*, in "Finanzarchiv", 55/4 (1998), pp. 445-460.

OATES, SCHWAB, *The allocative and distributive implications of local fiscal competition*, in D. A. Kenyo, J. Kincaid (a cura di), *Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity*, in *American Federalism*, Washington, 1991.

SHJELDERUP, *Optimal income taxation and international labour mobility*, in "Bulletin of Economic Research" 49 (1997), pp. 327-349.

SINN, *The New Systems Competition*, in "Perspektiven der Wirtschaftspolitik", 5/1 (2004), pp. 23-38.

SINN, OCHEL, *Social Union, Convergence and Migration*, in "Journal of Common Market Studies", 41/5 (2003), pp. 869-896.

SINN, *Tax harmonization and tax competition in Europe*, in "European Economic Review", 34 (1990), pp. 489-504.

STALKER, *The work of strangers: a survey of international labour migration*, Genève, 2004.

STIGLER, *The tenable range of function of local governments*, Washington, 1957.

WILDASIN, *Fiscal competition in space and time*, in "Journal of Public Economics", 87 (2003), pp. 2571-2588.

WILSON, *The effect of potential emigration on the optimal linear income tax*, in "Journal of Public Economics", 14/3 (1980), pp. 339-353.

Abstract

Prendendo le mosse dalla ricostruzione in chiave storica della recente evoluzione dei flussi migratori nell'area del Mediterraneo e dagli incrementi determinati da contesti sociali di crisi economica o politica, l'autore evidenzia l'importanza della riflessione sulle ricadute delle migrazioni nei paesi del bacino Mediterraneo (senza tralasciare alcuni indici relativi anche alla Mitteleuropa) in termini di politiche sociali rivolte al mondo del lavoro. L'aumento del numero di soggetti che, per diversi motivi, decidono di intraprendere il viaggio dai loro paesi di origine verso l'Europa si riflette sulla dimensione occupazionale dei paesi che li accolgono, principalmente i paesi del bacino mediterraneo, ponendo alcuni problemi non solo in termini di maggiore/minore possibilità di impiego (sia per i lavoratori migranti che per i locali) ma altresì in termini di riduzione dei salari. Appare necessario allora verificare quali siano le scelte di social e welfare policy adottate dai Paesi EU, sia quelli che possono qualificarsi "paesi di arrivo" sia quelli che possono qualificarsi "paesi di transito", prestando attenzione alle elaborazioni della letteratura economica in tema di migrazioni. In relazione a questo ultimo profilo, l'autore espone le linee principali in tema di fiscal competition, welfare migration e labor migration, nonché di social policy, correlando le stesse ad una serie di studi che hanno tentato di dare un fondamento empirico alle tesi sostenute.

Parole chiave: flussi migratori, area del mediterraneo, competizione fiscale, sicurezza politica, welfare migration.

Abstract

Starting from the historical consideration of the fundamental reasons of the actual increase of migratory flows in the Mediterranean area, also in consideration of economic or political crisis situations, the Author underlines the importance of an analysis on the effects of migration flows in the Mediterranean basin (mentioning also some indices referring to Central European States) above all, social policies aimed at the work market. The increase in the number of people who, for various reasons, decide to make the journey from their countries of origin to Europe impacts the employment situation of the EU States that welcome them, mainly in the countries of the Mediterranean basin, posing some problems not only in terms of greater/lesser employment opportunities (both for migrant workers and locals) but also in terms of wages reduction. Therefore, it seems necessary to verify which social and welfare policy choices are adopted by EU countries, both those that can qualify as "arrival countries" and those that qualify as

“transit countries”, paying attention to economic literature on migration. Regarding this latter profile, the author discusses the main lines on “fiscal competition”, “welfare migration” and “labor migration”, as well as social policy, correlating them to a series of studies aimed to give an empirical basis to the theses sustained.

Keywords: migration flows, mediterranean area, tax competition, security policy, welfare migration.

OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

a cura di
*Osservatorio
per le autonomie locali
Università Mediterranea*

In questo fascicolo appaiono due contributi sulla Città Metropolitana di Reggio Calabria che nascono quali esiti della formazione presso il Master “Management politico. Esperti in cultura politica e studi europei e del Mediterraneo”.

I due autori, entrambi neo-masterizzati, hanno concentrato la loro ricerca, Giuseppe Postorino, sul caso Reggio Calabria inserendolo nell’ambito della questione meridionale e, Giovanna Russo, sui possibili sviluppi economici della Città metropolitana di Reggio Calabria.

Rispetto al dibattito generale sulle Città Metropolitane entrate in vigore con la c.d. riforma Del Rio, i due contributi forniscono dati aggiornati e un’attenta analisi critica su quella di Reggio Calabria, ultima tra le Metropolitane, in ordine di tempo ad essere avviata, la quale merita una particolare attenzione anche per le difficoltà che sta incontrando nell’allinearsi alle altre presenti sul territorio nazionale.

Giuseppe Postorino, masterizzato in ‘Management politico’, svolge la pratica forense presso l’Ordine degli Avvocati di Reggio Calabria.

Giovanna Francesca Russo, masterizzata in ‘Management politico’, è avvocato del Foro di Reggio Calabria e collaboratore dell’“Osservatorio sul Federalismo fiscale” attivo presso il DIGIES dell’Università Mediterranea.

Uno sguardo alla Città metropolitana di Reggio Calabria: la questione Reggio nella questione meridionale

Giuseppe Postorino

Introduzione

L'entrata in vigore della *Legge 7 aprile 2014, n.56* (c.d. Riforma Delrio) ha determinato profondi cambiamenti sul piano del governo territoriale, individuando e regolamentando, tra le altre cose, le Città metropolitane come nuovo soggetto amministrativo. Scopo della riforma era quello di garantire una migliore efficienza degli enti locali, in un'ottica di riduzione della spesa pubblica, considerato anche il quadro di crisi economica attraversata dal Paese. Del resto, la crisi di identità in cui versavano gli enti intermedi, con sovrapposizione di competenze e conseguente dispersione di responsabilità, pluralità di centri di spesa, lentezza degli apparati burocratici, imponevano un cambiamento di marcia¹. La stessa Unione Europea aveva più volte sollecitato riforme in tal senso².

159

Oltre a questo, due ordini di considerazioni spingevano in questa direzione: uno, per così dire, interno, legato all'obsolescenza del disegno amministrativo dei Comuni, i cui confini e le cui interdipendenze erano largamente mutati, in forza di un processo risalente nel tempo caratterizzato da spostamento degli insediamenti, congiungimento fisico di centri abitati un tempo distinti, cambiamento delle attività di studio e

¹ I principali difetti erano stati più volte evidenziati: vedi F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, 2008; V. CERULLI IRELLI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, A. VIGNERI, *La semplificazione dell'architettura istituzionale*, in *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Firenze, 2013, p. 31 ss.; M. CAMMELLI, *Semplificazione dei livelli di rappresentanza (note per una impostazione del problema per soluzioni radicali)*, in www.astrid-online.it; F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in "Le Regioni", 2011, n. 4, p. 599 ss.

² Pur tralasciando l'ormai famosa lettera Trichet-Draghi rivolta al governo Berlusconi nell'estate 2011 che chiedeva di abolire o fondere alcuni strati amministrativi intermedi come le province, l'influenza dell'Unione europea anche sulle recenti riforme locali italiane è evidente. Cfr. M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, pp. 115 e ss.

lavoro³ con un ritmo ulteriormente accelerato negli anni più recenti⁴; l'altro, più generale, legato al contesto economico globalizzato, in cui le città sono diventate i poli di traino dei sistemi economici nazionali, anche se, va detto, stanno in larga misura mancando l'appuntamento con il nuovo ruolo che la modernità assegna loro. In questa nuova forma di urbanizzazione, le città globali producono, o almeno dovrebbero produrre, gran parte del valore aggiunto e della ricchezza.

Scopo del legislatore era quello di migliorare il coordinamento tra i diversi livelli di governo, evitando contrapposizioni, ma il nuovo assetto avrebbe dovuto essere completato con la riforma costituzionale, poi bocciata nel referendum del 4 dicembre 2016. In quel disegno il livello intermedio tra Comuni e Regioni si configurava, più che come livello di governo locale, come realtà organizzativa delle attività dei Comuni ricompresi al proprio interno⁵.

Come spesso accade, dunque, la provvisorietà della legge Delrio ha assunto carattere di stabilità, in attesa di ulteriori riforme.

Si tratta di una legge che, per molti aspetti, è unica nel suo genere, infatti offre una pluralità di soluzioni e interpretazioni alle amministrazioni stesse, che diventano i soggetti responsabili delle scelte e, appunto, dei risultati perseguiti in base ad esse. L'obiettivo è di creare nuove occasioni di sviluppo del sistema locale, attraverso azioni di innovazione e differenziazione da perseguire in ragione delle diverse ambizioni di ogni territorio. Nei fatti, il contributo dato dalle città italiane al Pil e alla modernizzazione del Paese resta ancora molto basso.

Nelle pagine seguenti concentreremo la nostra attenzione sulla città metropolitana di Reggio Calabria – istituita con la legge Delrio e ufficialmente operativa dal 31 gennaio 2016⁶ – analizzando i dati macroeconomici a partire dal nuovo millennio (per il periodo precedente all'istituzione della Città metropolitana si farà riferimento ai dati della Provincia di Reggio Calabria, i cui confini coincidono esattamente con quelli dell'attuale Città metropolitana), soffermandoci, in particolare, sugli elementi che compongono la domanda aggregata, sulla preoccupante situazione del

³ M. S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1971, n. 2, p. 455.

⁴ A. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, 2009.

⁵ Vedi Atti parlamentari – XVII legislatura, A.C. 1452, Relazione di accompagnamento al disegno di legge recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, p. 2.

⁶ Alla scadenza, cioè, del mandato naturale dei precedenti organi provinciali.

mercato del lavoro e sulle difficili condizioni sociali. Nel farlo, proveremo a inserire la particolare situazione del territorio reggino nel quadro della realtà calabrese e meridionale, evidenziandone le specificità, purtroppo spesso in negativo, che configurano il caso Reggio come una particolare declinazione della questione meridionale.

I dati economici

La città Metropolitana di Reggio Calabria rappresenta per certi versi un *unicum*. Essa è ancora distante dal modello europeo di città metropolitana, in particolare per motivi attinenti alla conformazione territoriale, dominata dalla complicazione orografica dell'Aspromonte che di fatto divide in due l'area provinciale. Una parte preponderante di territorio provinciale non ha, di fatto, alcuna significativa interdipendenza con il centro della città Metropolitana di Reggio Calabria. Inoltre, nella città Metropolitana di Reggio Calabria è particolarmente evidente la dicotomia strutturale tra centro e periferia: a un centro ben pianificato, di grande valenza storica e funzionalmente variegato (al netto dei problemi amministrativi), si contrappone una periferia informe, caratterizzata da fenomeni di abusivismo, degrado e frammentazione.

Un'altra differenza, anche questa significativa, della città metropolitana di Reggio Calabria, rispetto al concetto di città "globale", è rappresentato da un reddito pro capite inferiore alla media nazionale; il suo sistema d'impresa è estremamente labile e concentrato su specializzazioni produttive dal ridotto potere espansivo. Ancora, la città Metropolitana di Reggio Calabria, a causa delle difficoltà di connessione all'interno dell'area, ma anche a causa delle drammatiche criticità socio-economiche che si riscontrano sul territorio, incontra, notevoli difficoltà a stare al passo non solo con le metropoli europee, ma anche con le altre città metropolitane italiane.

L'analisi dei dati ISTAT e della Banca d'Italia in prospettiva diacronica consente di ricostruire la realtà economica della città Metropolitana di Reggio Calabria ed il suo divenire, a partire dall'anno 2000, e di evidenziare i settori che si sono resi protagonisti di crescita e quelli che si sono rivelati fragili.

Dall'andamento del Pil della Città Metropolitana, illustrato in fig. 1 emerge una condizione attuale di forte criticità, che si coglie soprattutto se si considera che siamo ancora lontani dal recuperare non solo il livello di reddito pre-crisi, ma addirittura quello dell'anno 2000. Questo,

nonostante si sia oggi in una fase di ripresa, peraltro modesta, partita nel 2015, che interrompeva la grande crisi caratterizzata da ben sette anni di recessione con una perdita di ricchezza di oltre 15 punti percentuali.

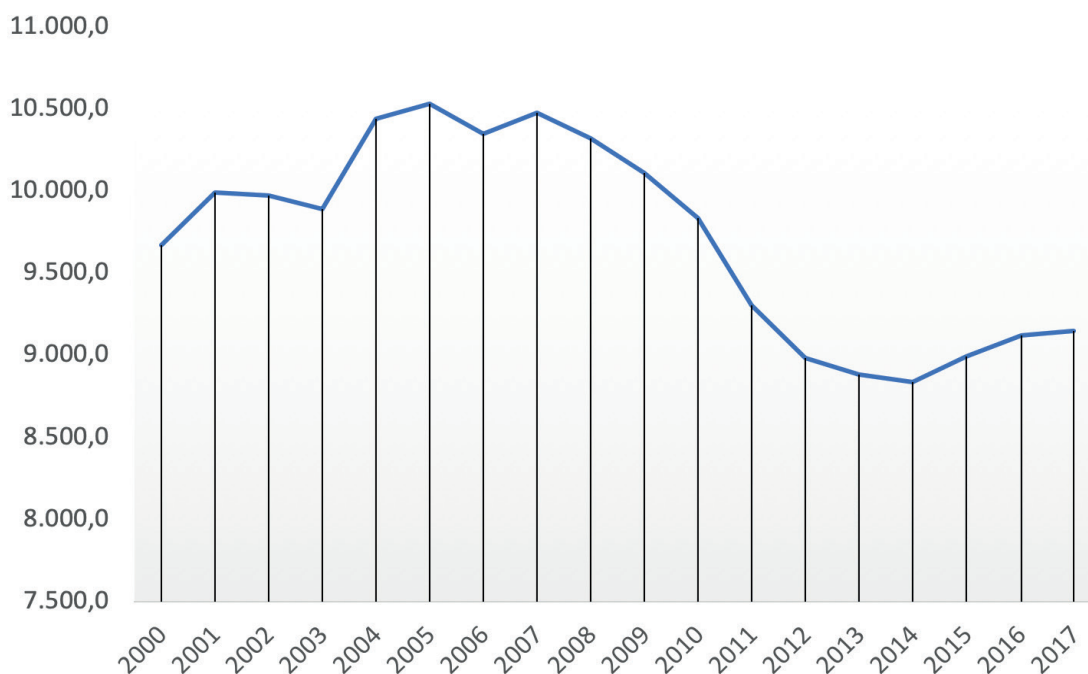


Fig. 1: Valore aggiunto in milioni di euro a prezzi costanti (2017) per la provincia/città metropolitana di Reggio Calabria dal 2000 al 2017. Fonte I.Stat.

Il nuovo millennio si apriva con una buona crescita, con un incremento di 3,3 punti percentuali, in linea con la crescita regionale⁷. Seguiva una battuta d'arresto e una nuova ripresa nel biennio 2004-2005, che segnava una crescita di 6,5 punti percentuali. Per il 2004, in particolare, la variazione del valore aggiunto evidenzia come un contributo fondamentale sia stato fornito dal settore agricolo grazie soprattutto al settore dell'olivicoltura e degli agrumi con un incremento addirittura di 72 punti percentuali (va però tenuto presente che tale settore è quantitativamente limitato e incide relativamente sul totale). Un contributo positivo è venuto anche dal settore servizi, in particolare dai comparti del turismo e dei trasporti. Gli arrivi e le presenze del settore turistico hanno continuato a crescere a tassi superiori alla media nazionale, pur risultando ancora molto concentrati nel periodo estivo. Il traffico negli scali portuali era in continuo aumento con il porto di Gioia Tauro che si confermava primo porto in Italia nella movimentazione di container (quasi 3,5 milioni di teus movimentati nel 2008).

⁷ BANCA D'ITALIA, *Note sull'andamento dell'economia della Calabria nel 2001*, Catanzaro, 2002, p. 6.

Nel periodo 2001-2005 il prodotto interno lordo pro-capite registrava una crescita di 6 punti percentuali, superiore a quello regionale, che si attestava attorno ai 5 punti percentuali e fino al 2007, tra alti e bassi, si può affermare che l'economia del territorio reggino procedeva su un percorso di lenta crescita.

Quindi, la crisi economico-finanziaria partita dai mercati americani proprio nel 2007 si fa sentire dal 2008 in Europa e in Italia. In tutto il Mezzogiorno ha inizio una pesante recessione, che si abbatte su un tessuto economico già fragile. Vediamo il comportamento dei principali settori economici nel territorio reggino negli anni della crisi.

Il settore agricolo, che aveva fornito un contributo essenziale per la crescita economica nel biennio 2004-2005, si dimostra alquanto altalenante. Nonostante la buona performance del 2011 accusa un notevole decremento che lo porterà in un decennio (2004-2014) a lasciare sul campo circa 60 punti percentuali con una produzione di gran lunga inferiore a quella registrata nei primi anni del secolo.

Altro settore coinvolto pesantemente nella crisi è quello dei trasporti: dal 2008 l'attività del porto di Gioia Tauro registra una sensibile contrazione, riducendo la sua attività di *transshipment* e perdendo il primato nazionale. Nel 2009⁸ la movimentazione di container era pari a 2,9 milioni di TEU (*Twenty feet Equivalent Unit*), con una riduzione di 17,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente. La caduta proseguiva fino al 2011 (2,3 milioni di teus), mentre si registrava una ripresa dall'anno successivo che portava a superare i 3 milioni di teus nel 2013⁹, pur restando distanti dai livelli pre-crisi¹⁰. È seguita una nuova fase di rallentamento che ha portato nuovamente a 2,3 milioni di teus nel 2018, mentre sono incoraggianti i dati per il 2019 (2,5 milioni di teus), che hanno portato nuovamente Gioia Tauro ad essere il primo hub container in Italia.

Una contrazione alquanto significativa si evidenzia nelle costruzioni, dove il decremento nell'intera regione negli anni della crisi è stato di circa un terzo¹¹, riflettendo il calo della domanda nel mercato immobiliare.

La caduta del PIL proseguirà fino al 2015, mentre i primi segnali di ripresa si sono riscontrati a partire dal 2016, nell'attività industriale e

⁸ BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2010, p. 19.

⁹ BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2014, p. 13.

¹⁰ Il risultato positivo è dovuto all'impulso dato dall'ingresso della Terminal Investment Limited nell'azionariato della Medcenter che gestisce il terminal container del Porto. Cfr. BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2013, p. 16.

¹¹ BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2013, p. 12.

nelle esportazioni delle aziende calabresi, anche se con traffici di modesta entità. Nel primo semestre del 2016¹² le esportazioni di merci della regione sono aumentate a prezzi correnti di 6,1 punti percentuali rispetto al periodo corrispondente dell'anno precedente, confermando la dinamica in atto dalla fine del 2014. Vi ha inciso principalmente l'incremento delle vendite all'estero dei comparti dell'agro-alimentare, dei prodotti in metallo e dei prodotti chimici, che hanno più che compensato il marcato calo delle esportazioni di macchinari. L'aumento è stato determinato soprattutto dalle vendite verso i paesi dell'Unione Europea, che sono cresciute allo stesso ritmo registrato nell'anno precedente; l'export verso il resto del mondo ha invece rallentato sensibilmente.

Nel settore delle costruzioni, si sono osservati i primi segnali di un'inversione di tendenza nello scorcio finale del 2015. Vi avrebbero influito sia il ritorno alla crescita delle transazioni nel mercato immobiliare, sia la graduale ripartenza dei lavori pubblici. In quest'ultimo comparto, tuttavia, il sondaggio svolto dalle filiali regionali della Banca d'Italia sulle imprese calabresi delle costruzioni con almeno 10 addetti indica che la spinta si è attenuata nel corso del 2018, anche in connessione alle ricadute negative nel breve periodo del nuovo codice degli appalti¹³.

Oggi, dopo una fase di crescita dell'attività economica proseguita fino al 2017, si registra un rallentamento iniziato già nel 2018. Particolarmente evidente il calo dell'export, che però non ha penalizzato la produzione industriale. Il settore del commercio mostra nuovamente segnali di crisi, mentre positivi sono i dati legati al turismo. Resta stagnante il settore delle costruzioni, come gli investimenti delle imprese¹⁴.

Mercato del lavoro, brain drain, reddito di cittadinanza

Gli anni della crisi hanno avuto effetti devastanti soprattutto sul piano occupazionale. Si è assistito ad un incremento del tasso di disoccupazione dal 2007 al 2016 di ben 13,9 punti percentuali (dal 10,1 al 24%), con una leggera inversione di tendenza nel 2017 dove diminuisce di quasi 2 punti percentuali (22,2%). Un andamento simile si riscontra nel resto della Regione, dove gli ultimi dati relativi al 2019 segnalano, però, l'interruzione del periodo di recupero degli ultimi due-tre anni con un tasso di

¹² BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2016, p. 7.

¹³ BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2018, p. 6.

¹⁴ È quanto si ricava dal quadro di insieme dell'ultimo report della Banca d'Italia: cfr. BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2019, p. 5.

disoccupazione del 22,7%¹⁵. Così, anche l'occupazione si è ridotta su base regionale dell'1,1%¹⁶.

Nell'insieme, il recupero occupazionale rispetto al 2008 rimane comunque più stentato che nel resto del Paese e analizzando i dati sulla disoccupazione emerge una situazione abbastanza preoccupante. L'analisi compiuta dall'Associazione per lo Sviluppo Industriale del Mezzogiorno testimonia come a causa della crescente disoccupazione ci sia stata una vera e propria "fuga dal Sud", soprattutto dei giovani.

I dati raccolti confermano come negli ultimi 16 anni abbiano lasciato il Mezzogiorno circa 1 milione e 883 mila residenti, la metà giovani di età compresa tra i 15 ed i 34 anni, quasi un quinto laureati, di cui il 16% si è trasferito all'estero. Di questi quasi 800 mila non sono più tornati.

La Commissione Europea ha recentemente utilizzato l'espressione *brain drain*¹⁷ letteralmente "fuga dei cervelli", per descrivere i flussi migratori che interessano le persone che cercano altrove la propria sistemazione lavorativa. Tuttavia, la Commissione specifica che non si tratta di *brain circulation* ossia circolazione di cervelli, ma bensì di *brain drain* ovvero drenaggio di cervelli, perché la fuga non è compensata da una pari immigrazione di personale qualificato, né da persone che si formano all'estero o in altre regioni e poi fanno rientro nella loro terra d'origine.

Pertanto, con la locuzione *brain drain* "si intende definire il fenomeno di abbandono di un Paese a favore di un altro da parte di professionisti o persone con un alto livello di istruzione, generalmente in seguito all'offerta di condizioni migliori di paga o di vita"¹⁸, in aggiunta a migliori condizioni di attività professionale.

La situazione appena descritta ha avuto conseguenze pesanti sulla componente portante della società: le famiglie.

Nel 2017, in Italia, "le persone che vivono in famiglie relativamente povere sono il 15,6% dei residenti"¹⁹, in aumento rispetto all'anno precedente, riflettendo una sostanziale stabilità nelle Regioni centro-settentrionali a fronte di un sensibile peggioramento al Sud.

¹⁵ Ivi, p. 10.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Commissione Europea, *Education and Training. Monitor 2015, Luxembourg: Publications Office of the European Union*, 2015.

¹⁸ H. G. GRUBEL, *Brain Drain, Economics of*, in Husent and Postlethwaite (curr.), *The International Encyclopedia of Education*, Oxford, 1994, Vol. I, pp. 554-561.

¹⁹ Elaborazioni Svimez su dati Istat (*Indagine sui redditi e le condizioni di vita*), 2015.

L'incidenza della povertà nelle Regioni meridionali è tripla rispetto al resto del Paese. Tra le Regioni meridionali particolarmente critica è *“la situazione della Calabria con il 38,8% di persone in povertà relativa, peraltro, in lieve flessione rispetto al 2016 (39,9%)”*²⁰.

Per contrastare la povertà un aspetto importante riguarda la scelta del momento in cui si considera necessario l'aiuto pubblico per chi sperimenta un processo di impoverimento. Le politiche di prevenzione del rischio di povertà, oltre al contrasto della povertà estrema, hanno l'ulteriore obiettivo di aiutare la famiglia ex ante, prima che si verifichino condizioni di disagio materiale estremo.

La soglia di intervento è pertanto un parametro di cruciale importanza, anche se è possibile rendere più flessibile il disegno della politica di contrasto della povertà anche attraverso altri elementi, modulandone gli obiettivi a seconda di specifiche caratteristiche della famiglia. L'obiettivo cruciale di queste politiche, in effetti, è il superamento della *trappola della povertà* in cui possono trovarsi le famiglie a basso reddito, quella situazione in cui persone con basso reddito non sono incentivate a cercare un lavoro, perché ogni reddito addizionale determinerebbe perdite di benefici sociali e aumenti delle imposte. Di conseguenza, l'individuo che andrebbe a percepire dei redditi addizionali potrebbe trovarsi in una situazione peggiore di quella precedente.

Sotto questo aspetto, ci si attendeva che l'introduzione del reddito di cittadinanza potesse apportare qualche sollievo. Ciò è avvenuto solo in parte. Se infatti, esso contribuisce a sostenere il reddito delle famiglie, i primi dati sembrano dire che contemporaneamente stia allontanando dal mercato del lavoro, anziché richiamare persone in cerca di occupazione²¹. Così il Rapporto Svimez:

la SVIMEZ sottolinea che la povertà non si combatte solo con un contributo monetario e che identificare la misura come una politica per il Mezzogiorno è scorretto perché si basa sulla dannosa semplificazione che vorrebbe dividere il Paese nei due blocchi contrapposti e indipendenti di un Nord-produttivo e un Sud-assistito. Il Reddito di Cittadinanza è una misura “nazionale” di contrasto alla povertà, le politiche per il Mezzogiorno,

²⁰ *Ivi.*

²¹ Vedi il Rapporto Svimez sul Mezzogiorno per il 2019, p. 28. Se il tasso di disoccupazione si è ridotto dal 10 al 9,5% tra aprile e agosto 2019, nello stesso tempo si è ridotto il tasso di occupazione.

soprattutto dopo la crisi, dovrebbero passare attraverso una ridefinizione delle politiche di welfare e sul tema dei “diritti di cittadinanza. Secondo le analisi della SVIMEZ, sembra che il Reddito di Cittadinanza stia allontanando dal mercato del lavoro anziché richiamare persone in cerca di occupazione. L'avvio da luglio della nuova fase con i centri per l'impiego e i navigator non sembra al momento aver modificato la tendenza. Un secondo problema è che il trasferimento monetario “spiazza” il lavoro perché tende ad alzare il salario di riserva e, di conseguenza, disincentiva il beneficiario ad accettare posti precari, occasionali, a tempo parziale”²².

Conclusioni

L'analisi ha evidenziato come l'economia della Città Metropolitana di Reggio Calabria, sia ancora lontana dal raggiungere i livelli pre-crisi. Nello stesso tempo, i dati economici che abbiamo brevemente delineato sono solo la spia di problemi difficili da affrontare, che coinvolgono il ruolo dello Stato e della società civile. In prospettiva di una futura ripresa economica assumeranno un ruolo decisivo le determinazioni della politica e delle istituzioni in genere, le quali dovranno essere capaci di attuare politiche idonee a cogliere alcune delle opportunità offerte dal nuovo quadro competitivo internazionale, apprestando un'estrema attenzione (da troppi anni tralasciata) alle potenzialità presenti nel Mezzogiorno, da utilizzare quali *drivers* di rilancio del Paese.

In effetti, i problemi del territorio di Reggio Calabria sono in gran parte i problemi che attanagliano il Mezzogiorno. Come il resto del Mezzogiorno (ma forse un po' di più!), Reggio Calabria soffre la poca attenzione dell'amministrazione centrale, testimoniata da una costante caduta della spesa pubblica al Sud, almeno negli ultimi dieci anni²³. Il disimpegno dello Stato trova purtroppo in Calabria e a Reggio Calabria una sua particolare caratterizzazione, tanto da configurare una questione calabrese e reggina all'interno della questione meridionale. Le condizioni del si-

²² Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno, pp. 26-27.

²³ I dati presenti nell'ultima Relazione CPT mostrano che la spesa in conto capitale totale (a prezzi costanti 2010) è passata, nel Mezzogiorno, dai 91 miliardi di euro del 2008 ai 62 miliardi di euro del 2017. Vedi *Relazione annuale CPT 2019. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Roma, 2019, p. 102.

stema sanitario calabrese²⁴, o delle infrastrutture e vie di comunicazione del territorio reggino rappresentano solo gli aspetti più clamorosi del problema, tanto che l'espressione di cittadinanza limitata²⁵ coniata per i cittadini del Mezzogiorno assume in questi luoghi un significato ancor più pregnante, a maggior ragione se riferita a una realtà che si fregia del titolo di Città Metropolitana. Queste appena citate sono le priorità da affrontare in maniera imprescindibile per ridare dignità a un territorio dal passato glorioso, per provare a contrastare l'abbandono da parte dei giovani e, infine, per poter pensare a creare le condizioni di uno sviluppo successivo. È evidente che l'intervento dello Stato è necessario: innanzitutto per restituire fiducia e dignità ai cittadini, garantendo loro la fruizione dei servizi essenziali (e sotto questo riguardo, la clausola relativa all'obbligo di destinare almeno il 34% della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno potrebbe rappresentare un primo importante passo)²⁶; quindi per stimolare e incentivare l'attività privata (con provvedimenti mirati o, per esempio, con l'effettiva attuazione della ZES per l'area portuale di Gioia Tauro, che potrebbe rappresentare un punto chiave per lo sviluppo della Città Metropolitana e della Regione). Il Sud, da parte sua, può offrire contenuti concreti a prospettive cruciali in campi innovativi e strategici come logistica, energia, rigenerazione urbana, nuova manifattura, integrate in un progetto che realizzi le necessarie interconnessioni. Sono questi i canali di una progettualità pianificata che faccia parte di un disegno strategico nazionale.

Infine, si potrà anche ripensare il Sud con riferimento alla sua collocazione fisica nel cuore del Mediterraneo, anche in ordine ad un possibile

²⁴ Il Sistema sanitario calabrese è stato commissariato con Decreto Legge n° 35 del 2019. I dati più recenti del Ministero della Salute per il 2017 (cfr. http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_4747_listaFile_itemName_0_file.pdf) sono impietosi: la Calabria non rispetta i Livelli essenziali di assistenza, come la Campania, ma con il punteggio peggiore ed è anche la Regione che presenta il peggior saldo di mobilità ospedaliera (inteso come differenza tra i ricoveri provenienti da altre regioni e ricoveri di residenti verso altre regioni. Vedi, *L'economia e la società del Mezzogiorno nella stagione dell'incertezza. Dibattito sul rapporto Svimez 2018*, Quaderno Svimez n. 59, pp. 26-27).

²⁵ Così i vertici Svimez nella Conferenza stampa tenuta a Roma il 1° agosto 2018 sulle anticipazioni del Rapporto di quell'anno. Cfr. *Anticipazioni Rapporto Svimez 2018 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, p. 30.

²⁶ Vedi l'art. 7 bis della Legge 18 del 2017, la cui attuazione è ancora limitata. La successiva Legge 145 del 2018 estendeva la clausola del 34% anche all'Anas e alla Rete Ferroviaria Italiana, ma ne rinviava l'applicazione alla stipula dei successivi contratti di programma.

riposizionamento dell'economia nello scenario globale. Per far questo occorre rivalutare il ruolo del Mediterraneo, andare oltre le recenti guerre politiche e religiose, conducenti solamente ad un ampliamento delle distanze tra i popoli interessati.

Condividiamo la necessità di superare la concezione secondo la quale il Mediterraneo sia solamente *“una linea geografica, un confine geografico naturale capace di distinguere l'Occidente dall'Oriente, il Nord europeo dal Sud africano e Medio orientale. Non più un luogo (o mezzo) di incontro tra popoli, ma confine che specifica e separa gli amici dai nemici”*²⁷.

Per far questo, si dovrebbe recuperare la logica del processo di Barcellona nel 1995, che puntava a stabilizzare i rapporti ed a incrementare gli scambi economici, ma che non è stato portato avanti con la necessaria determinazione, fino a naufragare nelle incomprensioni politiche, culturali e religiose, che non si è riusciti a ridurre. La politica europea sin ora portata avanti è infatti per lo più caratterizzata da un integralismo occidentale dove la corsa al più alto PIL ha lasciato lungo il suo percorso una folla sempre più vasta di sconfitti e che, soprattutto, ha annullato ogni punto di vista alternativo. Questo andrebbe ricercato in una Europa nuova che, attraverso la riscoperta di radici etniche e culturali comuni recuperi la propria identità mediterranea, e attraverso il dialogo superi i conflitti favorendo l'integrazione, portando avanti una nuova idea di Europa che riparta da un Sud volto a riscoprire la sua autonomia e *“che riprende a pensarsi autonomamente, che rifiuta l'imitazione passiva, tardiva e impossibile del nord”*²⁸. Ciò non va inteso come una contrapposizione, ma nella riscoperta di una identità mediterranea che sia capace di articolare un progetto culturale prima che economico, che integri e non sostituisca quello del nord. Come è stato affermato in modo, secondo noi, convincente,

*Integrare significa dare un contributo di quel pensiero della dismisura del mare, che dal Mediterraneo giunge e che attraverso il Mediterraneo arriva a diversi popoli, diverse terre e culture. Questo comporta affiancare alla secolarizzazione, come portato contingente, una spiritualità che è propria del Mediterraneo e del Sud e che riflette ad esempio nella ospitalità, nel modo di abitare, e nel pensare la casa, la città, la vita*²⁹.

²⁷ D. M. CANANZI, *Mediterraneità e politiche dello spazio*, in “SUDEUROPA”, 2016, n. 1, p. 158.

²⁸ F. CASSANO, *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, 2010, p. 9.

²⁹ D. M. CANANZI, *Mediterraneità e politiche dello spazio*, in “SUDEUROPA”, 2016, n. 1, p. 161.

In ottica futura sarà anche rilevante il ruolo della politica europea e nazionale in sede di attuazione di politiche di sviluppo coordinate, anche a livello sovranazionale, tendenti, fra l'altro, a ridurre "la fuga" delle risorse sia in termini fisici che di competenze di coloro che invece dovrebbero e potrebbero essere i protagonisti di questa rinascita del Sud. Contrariamente allo scenario degli anni '70, la "questione meridionale" si ripropone sotto altra veste, cioè quella della conservazione dei talenti, dei valori e delle opportunità offerte dal territorio e dalle risorse già presenti in esso, con buona pace della sempiterna ed inutile quanto dannosa lotta tra Nord e Sud.

Bibliografia

ATTI PARLAMENTARI XVII LEGISLATURA, A. C. 1452, Relazione di accompagnamento al disegno di legge recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2010.

BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2013.

BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2016.

BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2018.

BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2014.

BANCA D'ITALIA, *L'economia della Calabria*, Catanzaro, 2019.

BANCA D'ITALIA, *Note sull'andamento dell'economia della Calabria nel 2001*, Catanzaro, 2002.

BASSANINI F., CASTELLI L., *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze, 2008.

CALAFATI A., *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, 2009.

CAMMELLI M., *Semplificazione dei livelli di rappresentanza* (note per una impostazione del problema per soluzioni radicali), in www.astrid-online.it.

CANANZI D. M., *Mediterraneità e politiche dello spazio*, in "SUDEUROPA", 2016, n. 1.

CASSANO F., *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, 2010.

CERULLI IRELLI V., PIZZETTI F., VANDELLI L., VIGNERI A., *La semplificazione dell'architettura Istituzionale*, in *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Firenze, 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, *Education and Training. Monitor 2015*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2015.

DE DONNO M., *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni dopo la crisi*, Rimini, 2017.

GIANNINI M. S., *Il riassetto dei poteri locali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1971, n. 2.

GRUBEL H. G., "Brain Drain, Economics of, in Husent and Postlethwaite" (eds.), *The International Encyclopedia of Education*, Vol. I, Oxford, 1994.

MERLONI F., *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in “Le Regioni”, 2011, n. 4.

QUADERNO SVIMEZ 59, *L'economia e la società del Mezzogiorno nella stagione dell'incertezza. Dibattito sul rapporto Svimez 2018*.

RELAZIONE ANNUALE CPT, *Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Roma, 2019.

SVIMEZ, *Anticipazioni Rapporto Svimez 2018 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Roma, 2018.

SVIMEZ, *Indagine sui redditi e le condizioni di vita*, 2015.

SVIMEZ, *Sull'economia e la società del Mezzogiorno, Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, 2019.

VANDELLI L., GARDINI G., TUBERTINI C., (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni*, Rimini, 2017.

Abstract

Il presente articolo ha ad oggetto l'evoluzione della realtà economica ed amministrativa della città di Reggio Calabria, descritta nella sua peculiare condizione all'interno della Questione meridionale. Punto di partenza è la Legge del 7 Aprile n. 56 (Riforma Delrio) che ha portato all'istituzione delle città metropolitane. Attraverso l'analisi di dati provenienti da fonti autorevoli quali l'ISTAT e la Banca d'Italia, è stato ricostruito il PIL (totale e procapite) della città metropolitana con particolare riferimento agli elementi di cui esso si compone quali agricoltura, industria, servizi, consumi, investimenti. Successivamente vengono analizzati i dati relativi al mercato del lavoro e descritto il fenomeno del “brain drain” che ha contrassegnato il Sud negli ultimi 15 anni. Importante è anche il rapporto SVIMEZ (2019) sull'impatto del reddito di cittadinanza. La terza parte è relativa all'analisi dei dati inerenti i consumi finali delle famiglie, residenti e non residenti, ponendo l'attenzione sull'analisi dei comportamenti di consumo e di risparmio. In conclusione, verrà esaminato il ruolo fondamentale ricoperto dal Mediterraneo, da non considerare solo come un “mare della morte”, ma come un luogo d'incontro dei vari popoli soprattutto in prospettiva di un nuovo rilancio economico.

Parole chiave: Reggio Calabria, Città Metropolitana, GDP, lavoro, fuga di cervelli, reddito di cittadinanza, Mar Mediterraneo.

Absract

The article deals with the evolution of the economic and administrative reality of the city of Reggio Calabria and describes its peculiar condition within the Southern question. The starting point is the Law of 7 April n.56 (Delrio Reformation) which led to the establishment of metropolitan cities. Through the analysis of data from authoritative sources such as ISTAT and the Bank of Italy, the GDP (total and per capita) of the metropolitan city was reconstructed with particular reference to the elements of which it is composed such as agriculture, industry, services, consumption, investments. The data relating to the labor market are then analyzed and the “brain drain” phenomenon that has characterized the South in the last 15 years is described. The SVIMEZ (2019) report

on the impact of citizenship income is also taken in account. The third part about the data relating to the final consumption of households focuses on the analysis of consumption and savings behavior. In conclusion, the fundamental role played by the Mediterranean will be examined: it should not be considered only as a “sea of death”, but as a meeting place for the various people, especially in view of a new economic recovery.

Keywords: Reggio Calabria, Metropolitan City, GDP, work, brain drain, citizenship income, Mediterranean sea.

L'economia della città Metropolitana di Reggio Calabria: un'indagine sulla vitalità delle sturtup

Giovanna Francesca Russo

Introduzione

La riforma ottemperata dalla legge 56/2014, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, modifica totalmente la pianificazione del tessuto governativo locale ed è sicuramente la più importante legge di innovazione del governo locale dalle leggi Rattazzi del 1859. Il legislatore nazionale infatti opera¹ un riconoscimento, anche istituzionale, a quegli agglomerati urbani disegnati dallo sviluppo economico e dall'accentuata concentrazione in grandi aree metropolitane dalle strutture economiche, sociali, di ricerca e di servizio che costituiscono oggi, *“i veri motori dello sviluppo delle popolazioni e dei territori nei quali sono inserite”*. Trattasi di una radicale riorganizzazione dell'assetto degli enti² territoriali che ha avuto come obiettivo quello di superare la classica concezione di Stato-apparato, inteso nello statico rapporto rappresentati-rappresentanti, per fondare invece l'azione dello Stato nelle comunità, mediante una nuova interpretazione del ruolo delle istituzioni quali strutture al servizio dei bisogni dei cittadini: *“l'approvazione della legge ha segnato il primo passo nel percorso di ridisegno complessivo dell'architettura istituzionale repubblicana, di cui il sistema di governo delle autonomie è parte fondamentale”*.

Questo scritto presenta i risultati di un'indagine sulla vitalità delle startup innovative presenti nell'area della Città metropolitana di Reggio Calabria. Preliminarmente si delinea un breve quadro di alcuni indicatori economici di questo territorio.

In particolare, nel primo paragrafo si descrive la struttura del capitale imprenditoriale presente nel territorio metropolitano e la sua evoluzione nel corso degli anni. Nel secondo paragrafo l'attenzione è posta, in

¹ F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in “Forum Astrid”, 14 luglio 2014.

² L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n° 56 commentata comma per comma*, 2014, p. 5.

prima istanza, sull'economia, per poi studiare più in particolare l'attività economica dell'area metropolitana di Reggio Calabria.

Nell'ultimo paragrafo, infine, si presentano i risultati di un'indagine sulla vitalità delle startup innovative della provincia di Reggio Calabria iscritte nel Registro nazionale delle startup e delle PMI innovative tenuto dall'Unioncamere.

2. Quadro storico e normativo dell'indagine

La legge n. 56 del 2014 ha cristallizzato una serie di modifiche che incidono in maniera profonda sulla *governance* degli Enti Locali. Con tale norma si è portata avanti una incisiva riorganizzazione dell'assetto degli enti territoriali, nel contesto di un più ampio riconoscimento dall'accentuata concentrazione in grandi aree metropolitane delle strutture economiche, sociali, di ricerca e di servizio, elementi propulsori dello sviluppo delle popolazioni e dei territori nei quali sono inserite³. In questo quadro, assume un ruolo chiave il progressivo iter di rilancio delle Città metropolitane, non semplicemente scindibile da risalenti idee di riforma costituzionale, che ha avuto come obiettivo l'abolizione delle Province, semplificando il riparto di competenze Stato-Regioni, fonte di incertezza e conflittualità. La riforma si è incardinata in un più ampio processo europeo di istituzione di aree metropolitane per la gestione dei servizi di area vasta, processo che ha coinvolto alcune delle più importanti città europee tra cui Parigi, Londra e Berlino.

Nelle Città metropolitane europee e mondiali si crea più del 30% del Pil. In Italia, quasi 20 milioni di persone vivono nelle grandi aree metropolitane, che già oggi generano circa il 35% del Pil nazionale. Si è assistito negli ultimi anni al fenomeno della "metropolizzazione" che ha portato alla creazione di nuove forme di aggregazione per la ricerca delle migliori opportunità di vita, di creazione e sviluppo dell'imprenditorialità, di ricerca di occasioni di crescita⁴. A tal riguardo è opportuno richiamare il pensiero di Cecchetti: "L'intensa concentrazione di attività⁵ produttive, l'elevata densità abitativa, l'interdipendenza dei centri abitativi che compongono e caratterizzano le realtà metropolitane esigono un diverso

³ L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio*, 7 aprile 2014, n° 56 commentata comma per comma", 2014, p. 5.

⁴ W. TORTORELLA, M. ALLULI, *Città metropolitane, la lunga attesa*, Venezia, 2014, p. 14.

⁵ F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in "Forum Astrid", 14 luglio 2014.

assetto istituzionale dotato di compiti idonei a governare i fenomeni della mobilità, dello sviluppo economico e di una pianificazione territoriale sinergica, nonché provvisto di adeguata rappresentatività di tutti i territori interessati dalle esigenze del governo metropolitano. La necessità, quindi, è quella di istituire un ente di area vasta al quale siano intestate le funzioni di cura e gestione concreta di interessi che non risultano più razionalmente allocabili in capo ai singoli Comuni e neppure al livello dell'amministrazione regionale. Tale processo sottende il bisogno di una ridefinizione dei confini delle attuali circoscrizioni territoriali di area vasta, che risulti finalmente adeguata ai mutamenti socio-economici, demografici e strutturali intervenuti negli ultimi decenni”⁶.

Dati i mutamenti in atto, si impone inoltre un ripensamento del concetto di territorio in senso socio-economico e non più soltanto geografico. L'esigenza di configurare un ente nuovo è **nata** dalla valutazione circa l'inadeguatezza dei processi di sovrapposizione delle nuove morfologie socio-territoriali metropolitane su disegni istituzionali e tessuti amministrativi tradizionali ormai forse “obsoleti”. L'istituzione delle Città metropolitane ha cercato, inoltre, di dare risposta ad un duplice ordine di esigenze: a) superare la discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città; b) predisporre strumenti di governo adeguati all'amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali sono quelle metropolitane.

175

3. L'economia dell'area metropolitana di Reggio Calabria.

Uno sguardo d'insieme

La Città metropolitana di Reggio Calabria registra valori di ricchezza pro-capite pari a 15.185 euro, contro una media nazionale di 23.840⁷. Con riferimento al reddito in termini assoluti, Reggio Calabria si colloca al cinquantunesimo posto tra le Province italiane, con un valore aggiunto di circa 8 miliardi e mezzo di euro; molto distante dai valori registrati dalle prime tre Province italiane rispettivamente: Milano con 141, Roma con 134 e Torino con 60 miliardi di euro. Restrungendo l'analisi alle dieci principali Città metropolitane, Reggio Calabria - unica realtà metropoli-

⁶ M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)* in “Federalismi.it”, 29 gennaio 2014.

⁷ Dati ISTAT 2014 con riferimento al valore aggiunto provinciale ed ai conti economici territoriali.

tana il cui reddito pro capite è inferiore alla media nazionale - risulta il territorio meno avanzato in termini di ricchezza prodotta⁸ ed il suo valore aggiunto complessivo è pari allo 0,6% del PIL nazionale.

Di seguito si propone un'analisi della composizione percentuale del valore aggiunto pro-capite della provincia di Reggio Calabria per macro-settore di attività economica comparata con i dati medi nazionali. Il settore primario incide per il 5% del PIL regionale (media italiana 2,3%), l'industria si attesta al 3,6% (contro un 18,5 % a livello nazionale), le costruzioni al 4,3% (al di sotto del 5,1 per cento in aggregato), i servizi commerciali al 34,1% (ben al di sopra del 23,9% medio italiano), i servizi finanziari, immobiliari e professionali al 22% (media nazionale del 29%) ed infine gli altri servizi pubblici e privati al 31,1% (media nazionale 21,2 per cento). Dall'analisi del valore aggiunto per segmenti produttivi emerge la netta predominanza dei servizi, che tuttavia è da interpretare alla luce della bassa quota di prodotto realizzata nel comparto industriale nella nostra regione.

Sebbene a livello aggregato il settore terziario abbia un peso preponderante sull'economia coprendo quasi il 74% del valore aggiunto nazionale, i 13.235 euro pro-capite realizzati a Reggio Calabria nel settore dei servizi partecipano per quasi l'ottantadue per cento alla formazione del reddito, mentre l'industria in senso stretto non raggiunge i quattro punti percentuali. Il dato più incisivo riguardante la città metropolitana, dunque, è rappresentato dal suo alto tasso "terziarizzazione" al pari delle maggiori Città metropolitane (ad esempio a Milano i servizi incidono complessivamente sul reddito per un valore pari all'80,5 %, a Roma per un valore pari all'86 %). È tuttavia necessario evidenziare che tale incidenza è il risultato di una significativa rilevanza dei servizi commerciali, delle attività professionali e di consulenza (legale ed amministrativa), della Pubblica Amministrazione e del settore della mobilità e della logistica.

In conseguenza di ciò la parte residua di valore aggiunto pro-capite non imputabile ai servizi risulta ascrivibile all'agricoltura (per 750 euro), alle costruzioni (per 655 euro) ed all'industria in senso stretto (per 545 euro), le cui produzioni, nonostante la scarsa rilevanza sul reddito complessivo, hanno recentemente migliorato le *performance* sui mercati esteri.

⁸ Un'ulteriore conferma del ritardo reggino rispetto alla media italiana proviene dalla graduatoria delle Province italiane stilata in base al valore aggiunto pro-capite: Reggio Calabria nel 2014 si posizionava agli ultimi posti della relativa classifica (centoseiesimo posto), perdendo quattro ulteriori posizioni rispetto al 2011. Tra le Province calabresi soltanto Vibo Valentia mostra una *performance* peggiore di quella reggina.

Le aree di sviluppo industriale sono prevalentemente localizzate sul versante tirrenico (in particolare, nell'area della Piana e dello Stretto, fino all'area di Saline Ioniche. In questo quadro assume un ruolo fondamentale il porto di Gioia Tauro, che rappresenta una grande opportunità di traffico a livello provinciale, regionale e per tutto il Mezzogiorno. A ridosso dell'area portuale si sviluppa un ampio nucleo industriale che comprende i comuni di Rosarno e di San Ferdinando (principali produttori del settore alimentare e del legno). Il Consorzio ASI a cavallo tra i comuni di Reggio Calabria, Villa San Giovanni e Campo Calabro rappresenta un importante polo produttivo della Città metropolitana per la fabbricazione di prodotti plastici e chimici, di locomotive e materiale ferrotranviario e per la lavorazione agroalimentare. Altre aree industriali di minore dimensione e carattere artigianale sono presenti nelle zone di San Giorgio Morgeto, Taurianova, Siderno, Oppido Mamertina, Stilo e Polistena.

Oltre agli indicatori macroeconomici, un ulteriore elemento di analisi dell'economia reggina è da rintracciarsi nella dinamica demografica delle imprese. Il tessuto produttivo della Provincia reggina mostra una dinamica imprenditoriale migliore sia rispetto al dato regionale che a quello nazionale. Nell'ultimo quinquennio, comunque in modo ridotto nel biennio 2017-2018, la Città metropolitana di Reggio Calabria ha conosciuto una crescita della numerosità delle imprese pari al +1,6% (+1% rispetto al 2013) mentre, a livello regionale, il tasso di crescita si è invece fermato all'1%, comunque più elevato di rispetto ai dati riscontrato a livello macroeconomico.

Con riferimento alla ragione sociale, le imprese individuali rappresentano la forma giuridica più diffusa nella provincia (quasi il 70% del totale), seguite dalle società di persone e da quelle di capitali (entrambe pari a circa il 13% del totale). Sempre negli ultimi cinque anni si è registrata una modesta crescita delle società, in particolare delle società di capitali.

Il tessuto economico della Città metropolitana di Reggio Calabria risente della arretratezza del settore industriale e della scarsa incidenza del terziario avanzato e delle attività connesse alla ricerca scientifica e allo sviluppo tecnologico. Queste debolezze strutturali contribuiscono alla configurazione di un modello di sviluppo tradizionale, che si rivela incapace di individuare quelle traiettorie di crescita richieste dai più competitivi mercati internazionali.

La forza lavoro è pari a circa 178 mila unità, quasi lo 0,7% di quella nazionale. Il numero di coloro che partecipano attivamente al mercato

del lavoro (occupati e/o in cerca di impiego), tuttavia, mostra nell'ultimo decennio una costante contrazione.

Nel 2014 la Città metropolitana di Reggio Calabria ha registrato un modesto incremento dei posti di lavoro (circa mille unità, pari allo 0,7 %) accompagnato da una contestuale riduzione dei disoccupati. L'incremento occupazionale è tuttavia da leggere tenendo in considerazione la dinamica complessiva dell'ultimo decennio, durante il quale i posti di lavoro della popolazione reggina sono diminuiti del 15% (oltre 25.000 unità). La variazione rilevata a Reggio Calabria risulta in linea con il valore regionale (+0,9 %) e nazionale (+0,4 %), mentre è in controtendenza con il dato relativo al Mezzogiorno (-0,8 %). Sempre nel 2014 il numero di disoccupati dell'area metropolitana di Reggio Calabria si è ridotto di circa 3 mila unità, attestandosi a circa 34 mila individui. Tale flessione del 7 per cento è in controtendenza con la dinamica osservata a livello regionale (+7,7 %) e in nazionale (+5,5 %). Nel 2014 la provincia di Reggio Calabria registrava un calo del tasso di disoccupazione che si attestava intorno al 19,2 per cento (-1,3 punti rispetto al 2013), il dato regionale cresceva intorno al 23,4 per cento (+1,1 punti rispetto al 2013) mentre il tasso di disoccupazione nazionale registrava un valore pari al 12,7 per cento (+0,6 punti rispetto al 2013). Questo lieve miglioramento è tuttavia da interpretare alla luce della situazione del mercato del lavoro a livello provinciale antecedente alla crisi: il tasso di disoccupazione della provincia di Reggio Calabria, infatti, è pressoché raddoppiato rispetto al 2007, quando si attestava al 10,1 %⁹.

178

Tabella: Occupati nella Città metropolitana di Reggio Calabria, in Calabria, nel Mezzogiorno e in Italia per macro settore (valori percentuali)

	AGRICOLTURA	MANIFATTURA	COSTRUZIONI	SERVIZI
REGGIO CALABRIA	12,9	8,3	7,3	71,5
CALABRIA	10,6	8,7	6,9	73,8
MEZZOGIORNO	6,6	13,4	7,1	72,9
ITALIA	3,6	20,2	6,7	69,5

Elaborazioni su dati Istat (2014)

La Tabella raffigurata propone un'indagine sulla composizione settoriale dell'occupazione (circa 144.000 individui), nel 2014 la maggioranza dei lavoratori risulta impiegata nel settore terziario il 71,5% a fronte del 69,5% italiano che occupa oltre 103 mila individui. La struttura occupa-

⁹ *Elaborazioni su dati Istat (2014)*

zionale riflette un tessuto produttivo piuttosto “tradizionale”; sebbene a livello nazionale appena il 3,6% del totale di lavoratori afferisce al settore primario, nell’area metropolitana di Reggio Calabria questi ultimi rappresentano il 12,9 % dei lavoratori occupati (oltre 18 mila individui), quota più elevata anche rispetto al dato regionale (10,6 %) e rispetto a quello del Mezzogiorno (6,6 %). La Tabella evidenzia, inoltre, la modesta vocazione industriale della provincia di Reggio Calabria; appena 12 mila lavoratori sono impiegati nell’industria manifatturiera con un’incidenza che risulta meno della metà di quella nazionale (8,3 % contro il dato nazionale pari al 20,2 %). I restanti 11 mila occupati sono impiegati nel settore delle costruzioni che accoglie circa il 7,3 % dell’occupazione provinciale.

4. Analisi della vitalità delle Start up della provincia di Reggio Calabria.

Dopo un’analisi generale afferente i vari aspetti sull’economia della Città Metropolitana di Reggio Calabria¹⁰, per la ricerca di che trattasi si è scelto di analizzare l’incidenza delle start up dell’area coinvolta come possibile volano di sviluppo.

Sono state analizzate le start up presenti nell’area metropolitana di Reggio Calabria per verificare quante presentino segnali di vitalità.

Si sono assunti come parametri per apprezzare la vitalità delle startup il valore della produzione, il numero e la classe di addetti per azienda, nonché il capitale sociale, così come riportati nel database di Unioncamere.

La tabella seguente spiega rappresenta la classificazione dimensionale adottata da Unioncamere sulla base dei suddetti parametri.

Valore di Produzione		Addetti e classe addetti		Valore di Capitale	
0-100.000 euro	A	0-4	A	1 euro	1
100.001 - 500.000 euro	B	5-9	B	Da 1 fino a 5mila euro	2
500.001 - 1.000.000 euro	C	10-19	C	Da 5 a 10mila euro	3
1.000.001 - 2.000.000 euro	D	20-49	D	Da 10 a 50mila euro	4
2.000.001 - 5.000.000 euro	E	50-249	E	Da 50 a 100mila euro	5
5.000.001 - 10.000.000 euro	F	Almeno 250	F	Da 100 a 250mila euro	6
10.000.001 - 50.000.000 euro	G	Non disponibile	G	Da 250 a 500mila euro	7
Più di 50.000.000 euro	H			Da 500 a 1mln euro	8
Non Disponibile				Da 1 a 2,5mln euro	9
				Da 2,5 a 5mln euro	10
				Più di 5mln euro	11

¹⁰ Dati UnionCamere www.unioncamere.it

Nel presente studio ci si è avvalsi della classificazione fornita da Unioncamere per valutare il grado di vitalità delle startup dell'area metropolitana di Reggio Calabria.

A tal riguardo l'indagine per individuare se le startup fossero più o meno vitali si è proceduto con la presente analisi:

- Valore di produzione > di A con esso intendendo 0-100.000 euro
- Numero addetti > di A con esso intendendo 0-4
- Capitale > di 3 con esso intendendo da 5 a 10mila euro

Per i suddetti parametri al fine di individuare con precisione quali fossero le aziende più o meno vitali si è osservato quanti fossero i dati numerici forniti da Unioncamere: se 3 di 3, se 2 di 3 oppure < a 2. Il risultato è stato il seguente:

Le imprese analizzate attraverso questa prima analisi, grazie ai dati forniti da UnionCamere, nell'area metropolitana sono in totale 56.

- 9 possono essere considerate vitali per indici di produzione, n. di addetti e capitale che supera la media dei parametri prefissati, perché hanno almeno due valori su tre di quelli analizzati ossia valore della produzione, capitale e numero di addetti;
- 21 è il numero di start up che incontrano una qualche difficoltà a posizionarsi come imprese vitali sul mercato;
- 24 sono quelle imprese che non è possibile qualificare come tali, perché non rientranti nei parametri assunti da questo studio per valutare la vitalità.

Volendo ulteriormente affinare la nostra ricerca sempre rispetto ai dati recuperati di UnionCamere ed utilizzando i seguenti parametri:

Una così bassa percentuale di startup attive denota che la gran parte di esse siano state avviate pur in mancanza di reali prospettive, almeno nel breve periodo.

Come afferma Nicolò¹¹ si evince dalla banca dati pubblica tenuta da UnionCamere che molte delle start-up innovative italiane hanno un valore della produzione nullo o assai modesto. Tassi così elevati, non dipendono dalla performance di queste start-up, ma hanno altre ragioni. Secondo quanto si evince nella Relazione annuale al Parlamento sullo stato d'attuazione e l'impatto delle policy a sostegno di start-up e PMI

¹¹ D. NICOLÒ, *La vulnerabilità delle imprese nella fase di start-up. Analisi ed interpretazione delle cause*, Torino, 2019, p. 35

innovative per gli anni 2016 e 2017¹², molte imprese restano “sospese” in una fase di attesa dell’accesso al mercato¹³ e possono rimanere in questa fase di stand-by anche se non conseguono ricavi, o se fatturano poco, poiché godono di benefici economici che ne agevolano la sopravvivenza, quali ad esempio: l’esonero dai diritti camerali, la dilazione dei tempi di ripianamento delle perdite, la disapplicazione della fiscalità sulle società di comodo o in perdita sistematica. Dall’analisi che viene effettuata si ricava come i tassi di sopravvivenza di queste start-up, almeno di quelle che non fatturano o che hanno un fatturato assai modesto, si ridurranno bruscamente una volta che esse supereranno il quinto anno di vita e perderanno i benefici derivanti dallo status di “start-up innovativa”.

5. Conclusioni.

La ricerca condotta evidenzia una scarsa vitalità delle startup reggine, in linea con la situazione nazionale ed alla base di questo problema vi è sicuramente una scarsa, o meglio, non attenta programmazione (si pensi all’indispensabilità di un business plan innovativo e vincente).

Molte di queste imprese nascono, non sulla spinta di reali prospettive di sviluppo, bensì con la speranza di sfruttare opportunità quali ad esempio possono essere gli aiuti di stato, piuttosto che quelli camerali o detrazioni fiscali. Le startup andrebbero create per sfruttare adeguatamente le risorse europee che invece non sono adeguatamente utilizzate.

Per rilanciare l’area della città metropolitana di Reggio Calabria ma più in generale la Calabria non bisogna fare sforzi titanici, basterebbe saper gestire con giudizio e parsimonia, ma soprattutto attraverso incentivi concreti le risorse utili alle imprese (e tra queste le start up esaminate) dalla Unione europea. Per fare ciò si deve necessariamente uscire da esclusivi tecnicismi e vagliare l’ormai indispensabile concetto di economia sociale, a questo è un altro concetto e come tale meriterebbe un suo singolare approfondimento.

Bibliografia

BASSANINI F., *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione di secondo grado degli organi delle nuove Province*, in “Astrid Rassegna”, 2013, n. 19.

CERULLI IRELLI V., *L’istituzione della Città metropolitana*, in “Forum Astrid”, relazione tenu-

¹² MISE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Relazione annuale*, cit., p. 38.

¹³ Il valore della produzione medio annuo è di 324 mila euro. MISE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Relazione annuale*, cit. p. 73.

ta al Convegno “L’istituzione delle città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità” organizzato dalla Fondazione Astrid in collaborazione con Laboratorio Urbano e il comune di Milano, Milano 17 settembre 2012.

COMMISSIONE EUROPEA, *Valutazione d’impatto: Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione 2007-2013*, Bruxelles, 2006.

COMMISSIONE EUROPEA, *Cohesion Policy 2007-13, National Strategic Reference Frameworks*, Bruxelles. Commissione Europea, *Inforegio-Panorama*, 2008, n. 26.

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sulla coesione territoriale*, Bruxelles. Commissione Europea, (2009) *EU budget 2008, Financial Report*, Luxembourg. Commissione Europea, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*. Guida, Bruxelles, 2007.

CORTE DEI CONTI, *L’impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno, Relazione speciale, Sez. controllo per gli affari comunitari ed internazionali*, Roma. Commissione Europea, *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il Futuro della politica di coesione*, Bruxelles, 2010.

DEODATO C., *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in “Federalismi.it”, 27 febbraio 2013.

FERRARI G. F., GALEONE P. (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, 2010.

LUCARELLI A., *La Città metropolitana, ripensare la forma di stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in “Federalismi.it”, 25 giugno 2014, p. 6.

MERLONI F., *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, 1986, p. 190.

MONE D., *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in “Federalismi.it”, 9 aprile 2014, p. 12.

NICOLÒ D., *La vulnerabilità delle imprese nella fase di start-up. Analisi ed interpretazione delle cause*, Torino, 2019.

PIZZETTI F., *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in “Forum Astrid”, 14 luglio 2014.

ROTELLI E., *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1996.

TORTORELLA W., ALLULI M., *Città metropolitane, la lunga attesa*, Venezia, 2014.

URBANI P., *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, 1988.

VANDELLI L., *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni: la legge Delrio*, 7 aprile 2014, n° 56 commentata comma per comma, 2014.

Sitografia

https://it.wikipedia.org/wiki/Nomenclatura_delle_unit%C3%A0_territoriali_statistiche
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>
http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_onehtml/index
http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/European_cities_%E2%80%93_the_EUOECD_functional_urban_area_definition

<http://www.cittasostenibili.it/economia/economia1.htm>
<http://www.treccani.it/enciclopedia/urbanizzazione>
<https://www.brookings.edu/research/global-metro-monitor>
http://www.ice.it/statistiche/rapporto_ICE.htm
<http://www.unhabitat.org/main-report>
<http://unhabitat.org>
<http://dati.istat.it>
<http://www.infocamere.it>
<http://ec.europa.eu/eurostat/cache/RSI/#?vis=nuts2.economy&lang=en>
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/statistics-illustrated>
<http://www.istat.it/it/archivio/189155>
<http://www.mise.gov.it/index.php/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/start-upinnovative/relazione-annuale-e-rapporti-periodici>
<http://noi-italia2015.istat.it>
<https://datamarket.com/data/set/4j0z/business-demography-by-size-class-and-nuts3-regions>
<http://impresalavoro.org/impreditorialita-italia-ultima-classifica-europea-elabora-taimpresalavoro-dati-2015>

Abstract

La riforma operata dalla legge 56/2014, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, modifica totalmente la pianificazione del tessuto governativo locale ed è sicuramente la più importante legge di innovazione del governo locale. Lo studio condotto nella presente ricerca imperniato sull’economia della città metropolitana di Reggio Calabria, si è posto l’obiettivo di verificare se e come la riforma abbia contribuito ad accrescere nel corso degli anni ed in particolare ad investire sul piano economico generando un incremento nella concorrenza tra metropoli stesse per attrarre imprese e investimenti. Le opportunità di questa trasformazione non sono state colte immediatamente in particolar modo si evince oggi giorno ci si trovi in una situazione di forte svantaggio competitivo nei confronti delle più evolute città del nord Europa. E proprio dinnanzi a questo panorama la ricerca condotta ha concentrato il suo studio su numeri e dati afferenti le Start up del territorio, l’efficienza di un business plan competitivo e l’incidenza dei fondi Europei quali volano di sviluppo per l’economia della città metropolitana di Reggio Calabria e non solo.

Parole chiave: Fondi europei, Piani operativi regionali, Business plan, Start up, Metropolizzazione.

Abstract

The reform carried out by law 56/2014, containing “Provisions on metropolitan cities, provinces, unions and mergers of municipalities”, totally changes the planning of the local government fabric and is certainly the most important innovation law of the local government. The study conducted in the present research focused on the economy of the metropolitan city of Reggio Calabria, has set itself the objective of verifying whether and how the reform has contributed to increasing over the years and in particular to investing economically, generating an increase in the competition between metropo-

lises themselves to attract businesses and investments. The opportunities of this transformation have not been immediately seized, in particular it is clear that today we are in a situation of strong competitive disadvantage towards the more advanced cities of northern Europe. And in the face of this panorama, the research conducted focused its study on numbers and data relating to the local start-ups, the efficiency of a competitive business plan and the impact of European funds as a driving force for the city's economy. subway in Reggio Calabria and beyond.

Keywords: European Funds, regional operation programmes, Business plan, Start up, Metropolization.

NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE

Pubblichiamo il testo integrale della sentenza della Suprema Corte del Regno Unito che è stata investita della questione di legittimità della sospensione del Parlamento voluta, nel mese di agosto di quest'anno, dal Primo ministro Boris Johnson. La Corte, con una sentenza forte, nei contenuti e nelle parole usate, ha ritenuto la *prorogation* “unlawful” annullando, per la prima volta nella storia britannica, l'*Order in Concil* che l'aveva stabilita.

Il caso è interessante da tanti punti di vista: si inserisce nell'*affaire* Brexit, che già di suo appassiona le cronache politiche europee degli ultimi anni; si riferisce ad un consolidato sistema giuridico, com'è quello inglese, costituendone importante precedente; si presenta come decisione sui rapporti tra parlamento e governo; lascia ampiamente modo di discutere su cosa sia (o casa rischia di essere) oggi la democrazia. La sentenza – che non mancherà di sollecitare analisi articolate e sulla quale già non sono mancati commenti puntuali¹ e sulla quale si dovrà anche in questa Rivista tornare per trattarne più sistematicamente e compiutamente – si presenta in questa occasione introdotta solo da brevi considerazioni che ne vogliono sottolineare alcuni passaggi particolarmente significativi; sottolineature che intendono fungere solo da guida alla lettura, contestualizzandola nelle vicende che l'hanno favorita – che qui si indicheranno solo molto parzialmente senza intenti ricostruttivi per i quali si rinvia

185

¹ Cfr. in particolare G. CARVALE, *Il Miller2/Cherry case: la Corte suprema Britannica si afferma come custode dei costituzionali principles*, in “Federalismi.it”, 2019, n. 18, pp. 1-11; G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende. Definitivamente piede a Londra?*, in “DPCE On line”, 2019, n. 3, pp. 2171-2174; F. ROSA, *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la lunga sospensione del Parlamento*, in “DPCE On line”, 2019, n. 3, pp. 2165-2170; C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in “Osservatorio costituzionale”, 2019, n. 6, pp. 5-30.

ai commenti e alle analisi già pubblicate – ed evidenziando quali sono i punti che paiono più rilevanti.

Quando sospendere il Parlamento da parte del Governo è atto illegittimo.
La recente sentenza della Suprema Corte britannica Miller²/Cherry

Nata nell'ambito della vicenda Brexit, la sentenza qui pubblicata – è bene ricordarlo – non si occupa direttamente della Brexit, anzi la stessa Corte sottolinea opportunamente che non è suo compito entrare in decisioni politiche né influire in quelle scelte politiche che attengono alla Brexit (§57). Eppure è proprio la situazione che si è andata componendo dopo il referendum del 2016 vinto dal 'Leave' che ha portato ad una dialettica molto aspra tra il Governo e il Parlamento ed ha condotto alcune azioni giurisdizionali giunte fino allo scranno della Suprema Corte.

Per ricostruire l'ambito entro il quale si iscrive la vicenda oggetto della sentenza, basta ricordare come ai tentativi falliti dalla premier Theresa May, più volte battuta in Parlamento nel tentativo di fare approvare l'accordo per l'uscita concordata dall'Unione europea, è seguita l'ascesa di Boris Johnson a Downing Street e una decisa virata nell'atteggiamento che il nuovo Premier ha voluto sin da subito imporre tanto sul fronte esterno, nei rapporti con l'Unione europea, quanto sul fronte interno, nei confronti dell'opposizione parlamentare, la quale nell'intera vicenda si è caratterizzata per una forte ambiguità in merito alla linea da seguire. L'ostentata intenzione di un *no deal*, da parte di Johnson, è stata contemporaneamente fatta valere nei confronti di Michel Barnier, negoziatore capo europeo, con l'obiettivo di indurre a una rinegoziazione dell'accordo di uscita dall'UE e, sul fronte interno, per tentare di compattare la posizione dei *brexiteers* all'interno del Parlamento. In questo secondo caso, in realtà, mettendo a rischio la tenuta del Governo stesso e ottenendo alcune sonore sconfitte in aula oltre una progressiva perdita di maggioranza causata dall'abbandono di alcuni parlamentari che hanno abbandonato il partito del Premier. Una posizione che molto rapidamente ha comportato una forte frizione tra Governo e Parlamento (emblematica la legge *European Union Act 2019*, con la quale si afferma l'intenzione del Parlamento di non uscire senza accordo dall'Unione e si obbliga il Primo ministro a chiedere all'Unione le opportune estensioni dell'art. 50) rendendo il ricorso alla procedura di *prorogation* – ipotizzata sin da quando si iniziavano a ventilare le dimissioni di May² – una possibilità che si è

² Ricostruisce con attenzione il punto C. MARTINELLI, *op. cit.*, p. 10.

realizzata il 9 settembre 2019, quando la Black Road è entrata in aula per dare avvio alla cerimonia di *prorogation*.

Una procedura, questa sì oggetto della sentenza della Suprema Corte, che rientra nelle prerogative del Sovrano inglese il quale, ricevuto un *advice* dal Primo ministro, è *tenuto* ad accoglierlo, come puntualmente e ritualmente ha fatto la Regina Elisabetta il 28 agosto scorso. Del resto, alla *prorogation* si fa abitualmente ricorso nella gestione ordinaria della vita parlamentare inglese, ma per un numero solitamente molto contenuto di giorni, quando, ad esempio, si entra in periodo elettorale o prima del *Queen's Speech*, o – come pure è avvenuto in precedenti occasioni – per ragioni di strategia politica.

Nel caso di specie, dunque, le ampie contestazioni parlamentari e popolari e l'acceso dibattito che si è subito animato anche nel mondo scientifico³, non attengono alla *prorogation* in sé ma vertono sul modo e soprattutto sul fine che hanno animato la scelta di *prorogation* da parte di Johnson e che si possono ricondurre ai due punti seguenti: se è possibile ammettere la *justiciability* di una *matter of politics* – ovvero se sia *matter of politics* oppure *matter of law* la richiesta di Johnson alla Regina –, e se sia possibile sospendere i lavori parlamentari nel caso specifico, ovvero al fine di rendere più libero, perché soggetto a minori limitazioni da parte del Parlamento, l'azione del Primo ministro, cioè del Governo.

Sono proprio queste le due grandi questioni che anche la Corte suprema si è trovata a dover affrontare e risolvere pronunciandosi innanzitutto affermativamente sulla *justitiability* per la quale ha riconosciuto che la questione è un *matter of law*, ovvero attiene ai limiti all'esercizio del potere, e sanzionando il comportamento del Governo con un netto giudizio di *unlawful*, conseguentemente accertandone l'assenza di effetti. Certo – sostiene la Suprema Corte – “the Government must be accorded a great deal of latitude in making decisions of this nature” (§58), ma, nel caso di specie, caratterizzato da un cambiamento fondamentale per il Regno Unito nell'ambito del quale il Parlamento e la Camera dei Comuni, in particolare, hanno assunto una posizione specificamente critica sulla posizione del Governo, “It is impossible for us to conclude, on the evidence which has been put before us, that there was any reason - let alone a good reason - to advise Her Majesty to prorogue Parliament for five we-

³ E il cui tenore rimane testimoniato degli interventi nei principali blog scientifici dei quali danno opportunamente conto Caravale e Martinelli nei testi già citati ed ai quali si opera sul punto rinvio.

eks, from 9th or 12th September until 14th October. We cannot speculate, in the absence of further evidence, upon what such reasons might have been. It follows that the decision was unlawful” (§ 61).

La Corte, in altre parole, riconosce che la *prorogation* nel caso particolare era giustificata solo da esigenze di riduzione del potere interdittivo e di controllo che il Parlamento può e deve esercitare in un sistema democratico, rendendo illegittimo l’atto – non del Sovrano, in quanto tale insindacabile – ma del Primo ministro.

Se l’interesse per la Sentenza della Suprema Corte fosse solo finalizzata alla Brexit, il suo *appeal* sarebbe legato, inizierebbe e finirebbe, con questa vicenda, inevitabilmente destinata a chiudersi, ed a chiudersi con una uscita a questo punto forse anche molto più diffusamente desiderata oggi oltre Manica di quanto lo fosse al momento della sconfitta dei *Remeind*. La stessa decisione della Suprema Corte sarebbe dunque marginale e costituirebbe uno dei tanti passaggi nella storia travagliata sia nel foro esterno sia, e molto più, nel foro interno, dell’uscita dall’Unione da parte dello Stato membro che, più di tutti gli altri, vi è entrato e rimasto sempre con tanti distinguo, con molte attese, con veti notevoli sul processo di integrazione. In questo caso, dunque, il valore della sentenza risiederebbe nel ricapitolare quanto, anche nello specifico caso del Regno Unito e del suo essere membro disunito dell’Unione, appartenere all’Unione incide profondamente all’interno dei popoli, degli ordinamenti giuridici e delle comunità politiche, tanto che non risulta agevole uscirne, comunque e al di là delle conseguenze (positive o negative) che questo avrà per le due parti dopo il (consensuale) divorzio.

Come accennato all’avvio di queste sintetiche considerazioni, invece, il valore della sentenza non si ferma qui e va molto al di là della Brexit e non è circoscritta all’interno di un sistema – com’è quello del Regno Unito – nel quale già si colloca (vergata non a caso dal Presidente e dal Vice-presidente della Suprema Corte riunita nella composizione plenaria di 11 giudici) come un piccolo monumento, ma anche e soprattutto per il significato che assume in termini di rapporti tra poteri in generale, e per quello che dice in termini di rispetto dello spazio democratico in anni segnati diffusamente da una politica populista⁴ per la quale non risulta sbagliato o eccessivo il neologismo “demofollia”⁵.

La Suprema corte, proprio rivendicando il rispetto della volontà popo-

⁴ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003.

⁵ M. AINIS, *Demofollia. La Repubblica dei paradossi*, Milano, 2019.

lare che viene rappresentata dal Parlamento, dichiara illegittima la ‘decisione’ di Johnson perché è contrario alla democrazia parlamentare il desiderio di non avere vincoli nel poter trattare, agire, scegliere e decidere senza che il Parlamento possa, a sua volta, osservare, controllare, dire la sua.

In un momento nel quale il principio di divisione dei poteri viene da più parti dichiarato nei fatti oramai superato o da superare, la sentenza sollecita a pensare – con argomenti generali e non solo legati alla peculiare realtà britannica – come invece è un bene che i poteri siano diversi e che siano separati proprio per quel ‘popolo’ che non viene rappresentato dal solo Governo – il quale oggi ha strumenti tecnologici avanzati per avere un filo diretto con la massa⁶ – e che ha bisogno del rispetto dei tempi e della pluralità del luogo parlamentare per poter trovare lo spazio politico adeguato alle società complesse⁷. Si danno argomenti per precisare, oltretutto, la distinzione tra ‘popolo’, detentore della sovranità nei sistemi democratici, e maggioranza popolare che sostiene il Governo, alla quale non può essere invece riconosciuta la piena sovranità, sempre con-divisa e indivisa con la minoranza che non appoggia e sostiene il Governo. Una divisione dei poteri – per come anche il caso di specie dimostra – che necessita di un organo di custodia e correzione (i compiti propri delle Corti costituzionali) capace di interventi rispettosi delle prerogative e dell’autonomia dei poteri ma al contempo non imbarazzato da una realtà non sempre evidente o palesata con onestà intellettuale: come le decisioni legislative hanno carattere politico, così spesso le decisioni giudiziarie hanno un effetto politico, senza che questo sia delegittimante o minaccia per l’indipendenza dell’autoirtà giurisdizionale e costituzionale.

189

Ma, a questo punto, non rimane che rinviare al seguente testo della decisione che sollecita ampie riflessioni e al suo lettore attento che potrà avere così la possibilità di scorgervi ulteriori elementi di attualizzazione e interesse.

d.m.c.

⁶ Cfr. Y. MOUNK, *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard, 2018.

⁷ Rimane di notevole interesse il contributo di P. ROSANVALLON, *La contre-democratie. La politique à l’âge de la défiance*, Paris, 2006.

JUDGMENT

R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)

LADY HALE AND LORD REED GIVING THE JUDGMENT OF THE COURT:

1. It is important to emphasise that the issue in these appeals is not when and on what terms the United Kingdom is to leave the European Union. The issue is whether the advice given by the Prime Minister to Her Majesty the Queen on 27th or 28th August 2019 that Parliament should be prorogued from a date between 9th and 12th September until 14th October was lawful. It arises in circumstances which have never arisen before and are unlikely ever to arise again. It is a “one off”. But our law is used to rising to such challenges and supplies us with the legal tools to enable us to reason to a solution.

What is prorogation?

2. Parliamentary sittings are normally divided into sessions, usually lasting for about a year, but sometimes less and sometimes, as with the current session, much longer. Prorogation of Parliament brings the current session to an end. The next session begins, usually a short time later, with the Queen’s Speech. While Parliament is prorogued, neither House can meet, debate and pass legislation. Neither House can debate Government policy. Nor may members of either House ask written or oral questions of Ministers. They may not meet and take evidence in committees. In general, Bills which have not yet completed all their stages are lost and will have to start again from scratch in the next session of Parliament. In certain circumstances, individual Bills may be “carried over” into the next session and pick up where they left off. The Government remains in office and can exercise its powers to make delegated legislation and bring it into force. It may also exercise all the other powers which the law permits. It cannot procure the passing of Acts of Parliament or obtain Parliamentary approval for further spending.

3. Parliament does not decide when it should be prorogued. This is a prerogative power exercised by the Crown on the advice of the Privy Council. In practice, as noted in the House of Commons Library Briefing Paper (No 8589, 11th June 2019), “this process has been a formality in the UK for more than a century: the Government of the day advises the Crown to prorogue and that request is acquiesced to”. In theory the monarch could attend Parliament

and make the proclamation proroguing it in person, but the last monarch to do this was Queen Victoria in 1854. Under current practice, a proclamation is made by Order in Council a few days before the actual prorogation, specifying a range of days within which Parliament may be prorogued and the date on which the prorogation would end. The Lord Chancellor prepares a commission under the great seal instructing the Commissioners accordingly. On the day chosen for the prorogation, the Commissioners enter the House of Lords; the House of Commons is summoned; the command of the monarch appointing the Commission is read; and Parliament is formally prorogued.

4. Prorogation must be distinguished from the dissolution of Parliament. The dissolution of Parliament brings the current Parliament to an end. Members of the House of Commons cease to be Members of Parliament. A general election is then held to elect a new House of Commons. The Government remains in office but there are conventional constraints on what it can do during that period. These days, dissolution is usually preceded by a short period of prorogation.

5. Dissolution used also to be a prerogative power of the Crown but is now governed by the Fixed-term Parliaments Act 2011. This provides for general elections to be held every five years and for an earlier election to be held in only two circumstances: either the House of Commons votes, by a majority of at least two-thirds of the number of seats (including vacant seats) in the House, to hold an early election; or the House of Commons votes that it has no confidence in Her Majesty's Government and no-one is able to form a Government in which the House does have confidence within 14 days. Parliament is dissolved 25 days before polling day and cannot otherwise be dissolved. The Act expressly provides that it does not affect Her Majesty's power to prorogue Parliament (section 6(1)).

6. Prorogation must also be distinguished from the House adjourning or going into recess. This is decided, not by the Crown acting on the advice of the Prime Minister, but by each House passing a motion to that effect. The Houses might go into recess at different times from one another. In the House of Commons, the motion is moved by the Prime Minister. In the House of Lords, it is moved by the Lord Speaker. During a recess, the House does not sit but Parliamentary business can otherwise continue as usual. Committees may meet, written Parliamentary questions can be asked and must be answered.

The run-up to this prorogation

7. As everyone knows, a referendum was held (pursuant to the European Union Referendum Act 2015) on 23rd June 2016. The majority of those voting voted to leave the European Union. Technically, the result was not legally binding. But the Government had pledged to honour the result and it has since been treated as politically and democratically binding. Successive Governments and Parliament have acted on that basis. Immediately after the referendum, Mr David Cameron resigned as Prime Minister. Mrs Theresa May was chosen as leader of the Conservative party and took his place.

8. The machinery for leaving the European Union is contained in article 50 of the Treaty on European Union. This provides that any member state may decide to withdraw from the Union “in accordance with its own constitutional requirements”. That member state is to notify the European Council of its intention. The Union must then negotiate and conclude an agreement with that member state, “setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union”. The European Union treaties will cease to apply to that state when the withdrawal agreement comes into force or, failing that, two years after the notification unless the European Council, in agreement with the member state, unanimously decides to extend this period.

9. On 2nd October 2016, Mrs May announced her intention to give notice under article 50 before the end of March 2017. Mrs Gina Miller and others challenged her power to do so without the authority of an Act of Parliament. That challenge succeeded: *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5; [2018] AC 61. Parliament responded by passing the European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017, which received royal assent on 16th March 2017 and authorised the Prime Minister to give the notification. Mrs May did so on 29th March 2017.

10. That Parliament was dissolved on 3rd May 2017 and a general election was held on 8th June 2017. The result was that Mrs May no longer had an overall majority in the House of Commons, but she was able to form a Government because of a “confidence and supply” agreement with the Democratic Unionist Party of Northern Ireland. Negotiations for a withdrawal agreement with the European Council proceeded.

11. Meanwhile, Parliament proceeded with some of the legislative steps needed to prepare United Kingdom law for leaving the Union. The European Union (Withdrawal) Act 2018 came into force on 26th June 2018. In brief, it defined “exit day” as 29th March 2019, but this could be extended by statutory instrument (section 20). From that day, it repealed the European Communities Act 1972, the Act which had provided for our entry into what became the European Union, but it preserved much of the existing EU law as the law of the United Kingdom, with provision for exceptions and modifications to be made by delegated legislation. Crucially, section 13 requires Parliamentary approval of any withdrawal agreement reached by the Government. In summary it provides that a withdrawal agreement may only be ratified if (a) a Minister of the Crown has laid before Parliament a statement that political agreement has been reached, a copy of the negotiated withdrawal agreement and a copy of the framework for the future relationship; (b) the House of Commons has approved the withdrawal agreement and future framework; (c) the House of Lords has, in effect, taken note of them both; and (d) an Act of Parliament has been passed which contains provision for the implementation of the withdrawal agreement.

12. A withdrawal agreement, setting out terms for a “smooth and orderly exit from the European Union” and a political declaration, setting out a framework for the future relationship, to be negotiated by the end of 2020, were concluded on 25th November 2018. However, the agreement was rejected three times by the House of Commons, on 15th January 2019 (by 432 to 202 votes), on 12th March 2019 (by 391 to 242 votes) and on 29th March 2019 (by 344 to 286 votes).

13. On 20th March 2019, the Prime Minister had asked the European Council to extend the notification period. This was granted only until 12th April 2019. However, on 8th April 2019, the European Union (Withdrawal) Act 2019 was passed. This required a Minister of the Crown to move a motion, that day or the next, that the House of Commons agrees to the Prime Minister seeking an extension to a specified date and, if the motion was passed, required the Prime Minister to seek that extension. Pursuant to that Act, the Prime Minister sought an extension, which on 10th April 2019 was granted until 31st October 2019. The regulation changing the “exit day” was made the next day (European Union (Withdrawal) Act 2018 (Exit Day) (Amendment No 2) Regulations 2019 (SI 2019/859)). Thus the current position, under both article 50 of the Treaty on European Union and the Euro-

pean Union (Withdrawal) Act 2018 is that the United Kingdom will leave the Union on 31st October 2019 whether or not there is a withdrawal agreement (but this is now subject to the European Union (Withdrawal) (No 2) Act 2019: see para 22 below).

14. Mrs May resigned as leader of the Conservative party on 7th June 2019 and stood down as Prime Minister on 24th July, after the Conservative party had chosen Mr Boris Johnson as its leader. Mr Johnson has on many occasions made it clear that he believes that the European Council will only agree to changes in the withdrawal agreement if they think that there is a genuine risk that the United Kingdom will leave without any such agreement. He appointed Mr Michael Gove Cabinet Office Minister with a view to preparing for a “no deal” exit. Yet it was also clear that a majority of the House of Commons would not support withdrawal without an agreement.

This prorogation

15. On 28th August 2019, Mr Jacob Rees-Mogg, Lord President of the (Privy) Council and Leader of the House of Commons, Baroness Evans of Bowes Park, Leader of the House of Lords, and Mr Mark Spencer, Chief Whip, attended a meeting of the Privy Council held by the Queen at Balmoral Castle. An Order in Council was made ordering that “the Parliament be prorogued on a day no earlier than Monday the 9th day of September and no later than Thursday the 12th day of September 2019 to Monday the 14th day of October 2019” and that the Lord Chancellor “do cause a Commission to be prepared and issued in the usual manner for proroguing the Parliament accordingly”. We know that in approving the prorogation, Her Majesty was acting on the advice of the Prime Minister. We do not know what conversation passed between them when he gave her that advice. We do not know what conversation, if any, passed between the assembled Privy Counsellors before or after the meeting. We do not know what the Queen was told and cannot draw any conclusions about it.

16. We do know the contents of three documents leading up to that advice, annexed to a witness statement from Jonathan Jones, Treasury Solicitor and Head of the Government Legal Department. His evidence is that his department had made clear to all relevant departments, including the Prime Minister’s Office, the requirement to make thorough searches for and to produce all information relevant to Mrs Miller’s claim.

17. The first document is a Memorandum dated 15th August 2019 from Nikki da Costa, Director of Legislative Affairs in the Prime Minister's Office, to the Prime Minister and copied to seven other people, including Sir Mark Sedwill, Cabinet Secretary, and Dominic Cummings, Special Adviser. The key points made in the Memorandum are:

- This had been the longest session since records began. Because of this, they were at the very end of the legislative programme of the previous administration. Commons and Lords business managers were asking for new Bills to ensure that Parliament was using its time gainfully. But if new Bills were introduced, the session would have to continue for another four to six months, or the Bills would fall at the end of the session.
- Choosing when to end the session - ie prorogue - was a balance between “wash up” - completing the Bills which were close to Royal Assent - and “not wasting time that could be used for new measures in a fresh session”. There were very few Bills suitable for “wash-up”, so this pointed to bringing the session to a close in September. Asking for prorogation to commence within the period 9th to 12th September was recommended.
- To start the new session with a Queen's Speech would be achievable in the week beginning 14th October but any earlier “is extremely pressured”.
- Politically, it was essential that Parliament was sitting before and after the EU Council meeting (which is scheduled for 17th - 18th October). If the Queen's Speech were on 14th October, the usual six-day debate would culminate in key votes on 21st and 22nd October. Parliament would have the opportunity to debate the Government's overall approach to Brexit in the run up to the EU Council and then vote on it once the outcome of the Council was known.
- It must be recognised that “prorogation, on its own and separate of a Queen's Speech, has been portrayed as a potential tool to prevent MPs intervening prior to the UK's departure from the EU on 31st October”. The dates proposed sought to provide reassurance by ensuring that Parliament would sit for three weeks before exit and that a maximum of seven days were lost apart from the time usually set aside for the conference recess.
- The usual length of a prorogation was under ten days, though there had been longer ones. The present proposal would mean that Parliament stood prorogued for up to 34 calendar days but, given the

conference recess, the number of sitting days lost would be far less than that.

- The Prime Minister ticked “Yes” to the recommendation that his PPS approach the Palace with a request for prorogation to begin within the period Monday 9th September to Thursday 12th September and for a Queen’s Speech on Monday 14th October.

18. The second document is the Prime Minister’s handwritten comments on the Memorandum, dated 16th August. They read:

“(1) The whole September session is a rigmarole introduced [words redacted] t [sic] show the public that MPs were earning their crust.

(2) So I don’t see anything especially shocking about this prorogation.

(3) As Nikki notes [sic], it is OVER THE CONFERENCE SEASON so that the sitting days lost are actually very few.”

19. The third document is another Memorandum from Nikki da Costa, dated 23rd August, again to the Prime Minister and copied to five people, including Sir Mark Sedwill and Dominic Cummings. This sets out the proposed arrangements, including a telephone call between the Prime Minister and Her Majesty at 6.00 pm on Tuesday 27th August, formally to advise prorogation, the Privy Council meeting the next day, a cabinet meeting by conference call after that, and a press notice after that. Draft remarks for the Cabinet meeting and a draft letter to MPs (approved by the Chief Whip) were annexed.

20. We also have the Minutes of the Cabinet meeting held by conference call at 10.05 am on Wednesday 28th August, after the advice had been given. The Prime Minister explained that it was important that they were “brought up to speed” on the decisions which had been taken. It was also “important to emphasise that this decision to prorogue Parliament for a Queen’s Speech was not driven by Brexit considerations: it was about pursuing an exciting and dynamic legislative programme to take forward the Government’s agenda”. He also explained that the timetable did not conflict with the statutory responsibilities under the Northern Ireland (Executive Formation etc) Act 2019 (as it happens, the timetable for Parliamentary sittings laid down in section 3 of that Act requires that Parliament sit on 9th September and, on one interpretation, no later than 14th October). He acknowledged that the new timetable would impact on the sitting days available to pass the Northern Ireland Budget Bill and “potentially put at risk the ability to pass

the necessary legislation relating to decision-making powers in a no deal scenario”. In discussion at the Cabinet meeting, among the points made was that “any messaging should emphasise that the plan for a Queen’s Speech was not intended to reduce parliamentary scrutiny or minimise Parliament’s opportunity to make clear its views on Brexit. ... Any suggestion that the Government was using this as a tactic to frustrate Parliament should be rebutted.” In conclusion, the Prime Minister said that “there were no plans for an early General Election. This would not be right for the British people: they had faced an awful lot of electoral events in recent years”.

21. That same day, the Prime Minister sent a letter to all MPs updating them on the Government’s plans for its business in Parliament, stressing his intention to “bring forward a new bold and ambitious domestic legislative agenda for the renewal of our country after Brexit”.

22. On 3rd September Parliament returned from its summer recess. The House of Commons passed a motion that MPs should take control of the order paper - in other words decide for themselves what business they would transact. On 4th September what became the European Union (Withdrawal) (No 2) Act 2019 passed all its stages in the House of Commons. On 6th September the House of Lords suspended its usual rules so that the Bill could be passed. It received Royal Assent on Monday 9th September. The import of the Act is to require the Prime Minister on 19th October to seek, by a letter in the form scheduled to the Act, an extension of three months from the European Council, unless by then Parliament has either approved a withdrawal agreement or approved leaving without one.

These proceedings

23. Meanwhile, on 30th July 2019, prompted by the suggestion made in academic writings in April and also by some backbench MPs, and not denied by members of the Government, that Parliament might be prorogued so as to avoid further debate in the run-up to exit day, a cross party group of 75 MPs and members of the House of Lords, together with one QC, had launched a petition in the Court of Session in Scotland claiming that such a prorogation would be unlawful and seeking a declaration to that effect and an interdict to prevent it. This was met by averments that the petition was hypothetical and premature and that there was no reasonable or even hypothetical apprehension that the UK Government intended to advise the Queen to prorogue the Westminster Parliament with the intention of denying before Exit

Day any further Parliamentary consideration of withdrawal from the Union. This denial was repeated in revised Answers dated 23rd and 27th August. On 27th August the Petition was amended to claim that it would be unlawful to prorogue Parliament with the intention to deny “sufficient time for proper consideration” of withdrawal. On 2nd September, the Answers were amended to deny that there was any reasonable apprehension of that.

24. On 30th August, the Lord Ordinary, Lord Doherty, refused an application for an interim interdict to prevent the now very far from hypothetical prorogation and set the date of 3rd September for the substantive hearing: [2019] CSOH 68. On 4th September, he refused the petition, on the ground that the issue was not justiciable in a court of law: [2019] CSOH 70. The Inner House (Lord Carloway, Lord President, Lord Brodie and Lord Drummond Young) heard the appeal later that week, delivered their decision with a summary of their reasons on 11th September, and their full judgments were published on Friday, 13th September: [2019] CSIH 49. They allowed the appeal, holding that the advice given to Her Majesty was justiciable, that it was motivated by the improper purpose of stymying Parliamentary scrutiny of the executive, and that it and the prorogation which followed it were unlawful and thus null and of no effect. They gave permission to appeal to this court.

198

25. Meanwhile, as soon as the prorogation was announced, Mrs Gina Miller launched proceedings in the High Court in England and Wales, seeking a declaration that the Prime Minister’s advice to her Majesty was unlawful. Those proceedings were heard by a Divisional Court (Lord Burnett of Maldon, Lord Chief Justice of England and Wales, Sir Terence Etherton, Master of the Rolls, and Dame Victoria Sharp, President of the Queen’s Bench Division) on 5th September and their judgment was delivered on 11th September: [2019] EWHC 2381 (QB). They dismissed the claim on the ground that the issue was not justiciable. They granted a “leap-frog” certificate so that the case could come directly to this court.

26. This Court heard the appeals in *Cherry* and in *Miller* over 17th to 19th September. In addition to the written and oral submissions of the principal parties, we had written and oral submissions from the Lord Advocate, for the Scottish Government; from the Counsel General for Wales, for the Welsh Government; from Mr Raymond McCord, who has brought proceedings in Northern Ireland raising various issues relating to Brexit, but has not been

permitted to proceed to challenge the lawfulness of the prorogation given that the Scottish and English challenges were already well-advanced; and from Sir John Major, a former Prime Minister with first-hand experience of prorogation. We have also received written submissions from Baroness Chakrabarti, shadow Attorney General, for Her Majesty's Opposition, and from the Public Law Project. We are grateful to everyone for the speed with which they have produced their submissions and all the other documents in the case. In view of the grave constitutional importance of the matter, and the disagreement between the courts in England and Wales and Scotland, we convened a panel of 11 Justices, the maximum number of serving Justices who are permitted to sit.

27. Both cases raise the same four issues, although there is some overlap between the issues:

- (1) Is the question of whether the Prime Minister's advice to the Queen was lawful justiciable in a court of law?
- (2) If it is, by what standard is its lawfulness to be judged?
- (3) By that standard, was it lawful?
- (4) If it was not, what remedy should the court grant?

199

Is the question of whether the Prime Minister's advice to the Queen was lawful justiciable in a court of law?

28. Counsel for the Prime Minister in the *Miller* proceedings, and the Advocate General as representing the United Kingdom Government in the *Cherry* proceedings, have argued that the court should decline to consider the challenges with which these appeals are concerned, on the basis that they do not raise any legal question on which the courts can properly adjudicate: that is to say, that the matters raised are not justiciable. Instead of the Prime Minister's advice to Her Majesty being reviewable by the courts, they argue that he is accountable only to Parliament. They conclude that the courts should not enter the political arena but should respect the separation of powers.

29. As we have explained, that argument was rejected by the Inner House in the *Cherry* proceedings, but was accepted by the Divisional Court in the *Miller* proceedings. In the view of the Divisional Court, the Prime Minister's decision that Parliament should be prorogued at the time and for the duration chosen, and his advice to Her Majesty to that effect, were inherently

political in nature, and there were no legal standards against which to judge their legitimacy.

30. Before considering the question of justiciability, there are four points that we should make clear at the outset. First, the power to order the prorogation of Parliament is a prerogative power: that is to say, a power recognised by the common law and exercised by the Crown, in this instance by the sovereign in person, acting on advice, in accordance with modern constitutional practice. It is not suggested in these appeals that Her Majesty was other than obliged by constitutional convention to accept that advice. In the circumstances, we express no view on that matter. That situation does, however, place on the Prime Minister a constitutional responsibility, as the only person with power to do so, to have regard to all relevant interests, including the interests of Parliament.

31. Secondly, although the courts cannot decide political questions, the fact that a legal dispute concerns the conduct of politicians, or arises from a matter of political controversy, has never been sufficient reason for the courts to refuse to consider it. As the Divisional Court observed in para 47 of its judgment, almost all important decisions made by the executive have a political hue to them. Nevertheless, the courts have exercised a supervisory jurisdiction over the decisions of the executive for centuries. Many if not most of the constitutional cases in our legal history have been concerned with politics in that sense.

32. Two examples will suffice to illustrate the point. The 17th century was a period of turmoil over the relationship between the Stuart kings and Parliament, which culminated in civil war. That political controversy did not deter the courts from holding, in the *Case of Proclamations* (1611) 12 Co Rep 74, that an attempt to alter the law of the land by the use of the Crown's prerogative powers was unlawful. The court concluded at p 76 that "the King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him", indicating that the limits of prerogative powers were set by law and were determined by the courts. The later 18th century was another troubled period in our political history, when the Government was greatly concerned about seditious publications. That did not deter the courts from holding, in *Entick v Carrington* (1765) 19 State Tr 1029; 2 Wils KB 275, that the Secretary of State could not order searches of private property without authority conferred by an Act of Parliament or the common law.

33. Thirdly, the Prime Minister's accountability to Parliament does not in itself justify the conclusion that the courts have no legitimate role to play. That is so for two reasons. The first is that the effect of prorogation is to prevent the operation of ministerial accountability to Parliament during the period when Parliament stands prorogued. Indeed, if Parliament were to be prorogued with immediate effect, there would be no possibility of the Prime Minister's being held accountable by Parliament until after a new session of Parliament had commenced, by which time the Government's purpose in having Parliament prorogued might have been accomplished. In such circumstances, the most that Parliament could do would amount to closing the stable door after the horse had bolted. The second reason is that the courts have a duty to give effect to the law, irrespective of the minister's political accountability to Parliament. The fact that the minister is politically accountable to Parliament does not mean that he is therefore immune from legal accountability to the courts. As Lord Lloyd of Berwick stated in the *Fire Brigades Union* case (*R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Fire Brigades Union* [1995] 2 AC 513, 572-573):

"No court would ever depreciate or call in question ministerial responsibility to Parliament. But as Professor Sir William Wade points out in *Wade and Forsyth, Administrative Law*, 7th ed (1994), p 34, ministerial responsibility is no substitute for judicial review. In *R v Inland Revenue Comrs, Ex p National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd* [1982] AC 617, 644 Lord Diplock said:

'It is not, in my view, a sufficient answer to say that judicial review of the actions of officers or departments of central government is unnecessary because they are accountable to Parliament for the way in which they carry out their functions. They are accountable to Parliament for what they do so far as regards efficiency and policy, and of that Parliament is the only judge; they are responsible to a court of justice for the lawfulness of what they do, and of that the court is the only judge.'

34. Fourthly, if the issue before the court is justiciable, deciding it will not offend against the separation of powers. As we have just indicated, the court will be performing its proper function under our constitution. Indeed, by ensuring that the Government does not use the power of prorogation unlawfully with the effect of preventing Parliament from carrying out its proper functions, the court will be giving effect to the separation of powers.

35. Having made those introductory points, we turn to the question

whether the issue raised by these appeals is justiciable. How is that question to be answered? In the case of prerogative powers, it is necessary to distinguish between two different issues. The first is whether a prerogative power exists, and if it does exist, its extent. The second is whether, granted that a prerogative power exists, and that it has been exercised within its limits, the exercise of the power is open to legal challenge on some other basis. The first of these issues undoubtedly lies within the jurisdiction of the courts and is justiciable, as all the parties to these proceedings accept. If authority is required, it can be found in the decision of the House of Lords in the case of *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374. The second of these issues, on the other hand, may raise questions of justiciability. The question then is not whether the power exists, or whether a purported exercise of the power was beyond its legal limits, but whether its exercise within its legal limits is challengeable in the courts on the basis of one or more of the recognised grounds of judicial review. In the *Council of Civil Service Unions* case, the House of Lords concluded that the answer to that question would depend on the nature and subject matter of the particular prerogative power being exercised. In that regard, Lord Roskill mentioned at p 418 the dissolution of Parliament as one of a number of powers whose exercise was in his view non-justiciable.

36. Counsel for the Prime Minister rely on that dictum in the present case, since the dissolution of Parliament under the prerogative, as was possible until the enactment of the Fixed-term Parliaments Act 2011, is in their submission analogous to prorogation. They submit that prorogation is in any event another example of what Lord Roskill described as “excluded categories”, and refer to later authority which treated questions of “high policy” as forming another such category (*R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Ex p Everett* [1989] QB 811, 820). The court has heard careful and detailed submissions on this area of the law, and has been referred to many authorities. It is, however, important to understand that this argument only arises if the issue in these proceedings is properly characterised as one concerning the lawfulness of the exercise of a prerogative power within its lawful limits, rather than as one concerning the lawful limits of the power and whether they have been exceeded. As we have explained, no question of justiciability, whether by reason of subject matter or otherwise, can arise in relation to whether the law recognises the existence of a prerogative power, or in relation to its legal limits. Those are by definition questions of law. Under the separation of powers, it is the function of the courts to determine them.

37. Before reaching a conclusion as to justiciability, the court therefore has to determine whether the present case requires it to determine where a legal limit lies in relation to the power to prorogue Parliament, and whether the Prime Minister's advice trespassed beyond that limit, or whether the present case concerns the lawfulness of a particular exercise of the power within its legal limits. That question is closely related to the identification of the standard by reference to which the lawfulness of the Prime Minister's advice is to be judged. It is to that matter that we turn next.

By what standard is the lawfulness of the advice to be judged?

38. In principle, if not always in practice, it is relatively straightforward to determine the limits of a statutory power, since the power is defined by the text of the statute. Since a prerogative power is not constituted by any document, determining its limits is less straightforward. Nevertheless, every prerogative power has its limits, and it is the function of the court to determine, when necessary, where they lie. Since the power is recognised by the common law, and has to be compatible with common law principles, those principles may illuminate where its boundaries lie. In particular, the boundaries of a prerogative power relating to the operation of Parliament are likely to be illuminated, and indeed determined, by the fundamental principles of our constitutional law.

39. Although the United Kingdom does not have a single document entitled "The Constitution", it nevertheless possesses a Constitution, established over the course of our history by common law, statutes, conventions and practice. Since it has not been codified, it has developed pragmatically, and remains sufficiently flexible to be capable of further development. Nevertheless, it includes numerous principles of law, which are enforceable by the courts in the same way as other legal principles. In giving them effect, the courts have the responsibility of upholding the values and principles of our constitution and making them effective. It is their particular responsibility to determine the legal limits of the powers conferred on each branch of government, and to decide whether any exercise of power has transgressed those limits. The courts cannot shirk that responsibility merely on the ground that the question raised is political in tone or context.

40. The legal principles of the constitution are not confined to statutory rules, but include constitutional principles developed by the common law. We have already given two examples of such principles, namely that the law of the land cannot be altered except by or in accordance with an Act

of Parliament, and that the Government cannot search private premises without lawful authority. Many more examples could be given. Such principles are not confined to the protection of individual rights, but include principles concerning the conduct of public bodies and the relationships between them. For example, they include the principle that justice must be administered in public (*Scott v Scott* [1913] AC 417), and the principle of the separation of powers between the executive, Parliament and the courts (*Ex p Fire Brigades Union*, pp 567-568). In their application to the exercise of governmental powers, constitutional principles do not apply only to powers conferred by statute, but also extend to prerogative powers. For example, they include the principle that the executive cannot exercise prerogative powers so as to deprive people of their property without the payment of compensation (*Burmah Oil Co Ltd v Lord Advocate* [1965] AC 75).

41. Two fundamental principles of our constitutional law are relevant to the present case. The first is the principle of Parliamentary sovereignty: that laws enacted by the Crown in Parliament are the supreme form of law in our legal system, with which everyone, including the Government, must comply. However, the effect which the courts have given to Parliamentary sovereignty is not confined to recognising the status of the legislation enacted by the Crown in Parliament as our highest form of law. Time and again, in a series of cases since the 17th century, the courts have protected Parliamentary sovereignty from threats posed to it by the use of prerogative powers, and in doing so have demonstrated that prerogative powers are limited by the principle of Parliamentary sovereignty. To give only a few examples, in the *Case of Proclamations* the court protected Parliamentary sovereignty directly, by holding that prerogative powers could not be used to alter the law of the land. Three centuries later, in the case of *Attorney General v De Keyser's Royal Hotel Ltd* [1920] AC 508, the court prevented the Government of the day from seeking by indirect means to bypass Parliament, in circumventing a statute through the use of the prerogative. More recently, in the *Fire Brigades Union* case, the court again prevented the Government from rendering a statute nugatory through recourse to the prerogative, and was not deflected by the fact that the Government had failed to bring the statute into effect. As Lord Browne-Wilkinson observed in that case at p 552, “the constitutional history of this country is the history of the prerogative powers of the Crown being made subject to the overriding powers of the democratically elected legislature as the sovereign body”.

42. The sovereignty of Parliament would, however, be undermined as the foundational principle of our constitution if the executive could, through the use of the prerogative, prevent Parliament from exercising its legislative authority for as long as it pleased. That, however, would be the position if there was no legal limit upon the power to prorogue Parliament (subject to a few exceptional circumstances in which, under statute, Parliament can meet while it stands prorogued). An unlimited power of prorogation would therefore be incompatible with the legal principle of Parliamentary sovereignty.

43. In our view, it is no answer to these points to say, as counsel for the Prime Minister argued, that the court should decline to consider extreme hypothetical examples. The court has to address the argument of counsel for the Prime Minister that there are no circumstances whatsoever in which it would be entitled to review a decision that Parliament should be prorogued (or ministerial advice to that effect). In addressing that argument, it is perfectly appropriate, and necessary, to consider its implications. Nor is it any answer to say that there are practical constraints on the length of time for which Parliament might stand prorogued, since the Government would eventually need to raise money in order to fund public services, and would for that purpose require Parliamentary authority, and would also require annual legislation to maintain a standing army. Those practical constraints offer scant reassurance.

44. It must therefore follow, as a concomitant of Parliamentary sovereignty, that the power to prorogue cannot be unlimited. Statutory requirements as to sittings of Parliament have indeed been enacted from time to time, for example by the Statute of 1362 (36 Edward III c 10), the Triennial Acts of 1640 and 1664, the Bill of Rights 1688, the Scottish Claim of Right 1689, the Meeting of Parliament Act 1694, and most recently the Northern Ireland (Executive Formation etc) Act 2019, section 3. Their existence confirms the necessity of a legal limit on the power to prorogue, but they do not address the situation with which the present appeals are concerned.

45. On the other hand, Parliament does not remain permanently in session, and it is undoubtedly lawful to prorogue Parliament notwithstanding the fact that, so long as it stands prorogued, Parliament cannot enact laws. In modern practice, Parliament is normally prorogued for only a short time. There can be no question of such a prorogation being incompatible with Parliamentary sovereignty: its effect on Parliament's ability to exercise its legislative powers is relatively minor and uncontroversial. How, then, is the

limit upon the power to prorogue to be defined, so as to make it compatible with the principle of Parliamentary sovereignty?

46. The same question arises in relation to a second constitutional principle, that of Parliamentary accountability, described by Lord Carnwath in his judgment in the first *Miller* case as no less fundamental to our constitution than Parliamentary sovereignty (*R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5; [2018] AC 61, para 249). As Lord Bingham of Cornhill said in the case of *Bobb v Manning* [2006] UKPC 22, para 13, “the conduct of government by a Prime Minister and Cabinet collectively responsible and accountable to Parliament lies at the heart of Westminster democracy”. Ministers are accountable to Parliament through such mechanisms as their duty to answer Parliamentary questions and to appear before Parliamentary committees, and through Parliamentary scrutiny of the delegated legislation which ministers make. By these means, the policies of the executive are subjected to consideration by the representatives of the electorate, the executive is required to report, explain and defend its actions, and citizens are protected from the arbitrary exercise of executive power.

206

47. The principle of Parliamentary accountability has been invoked time and again throughout the development of our constitutional and administrative law, as a justification for judicial restraint as part of a constitutional separation of powers (see, for example, *R v Secretary of State for the Environment, Ex p Nottinghamshire County Council* [1986] AC 240, 250), and as an explanation for non-justiciability (*Mohammed (Serdar) v Ministry of Defence* [2017] UKSC 1; [2017] AC 649, para 57). It was also an animating principle of some of the statutes mentioned in para 44, as appears from their references to the redress of grievances. As we have mentioned, its importance as a fundamental constitutional principle has also been recognised by the courts.

48. That principle is not placed in jeopardy if Parliament stands prorogued for the short period which is customary, and as we have explained, Parliament does not in any event expect to be in permanent session. But the longer that Parliament stands prorogued, the greater the risk that responsible government may be replaced by unaccountable government: the antithesis of the democratic model. So the same question arises as in relation to Parliamentary sovereignty: what is the legal limit upon the power to prorogue which makes it compatible with the ability of Parliament to carry out its constitutional functions?

49. In answering that question, it is of some assistance to consider how the courts have dealt with situations where the exercise of a power conferred by statute, rather than one arising under the prerogative, was liable to affect the operation of a constitutional principle. The approach which they have adopted has concentrated on the effect of the exercise of the power upon the operation of the relevant constitutional principle. Unless the terms of the statute indicate a contrary intention, the courts have set a limit to the lawful exercise of the power by holding that the extent to which the measure impedes or frustrates the operation of the relevant principle must have a reasonable justification. That approach can be seen, for example, in *R (UNISON) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51; [2017] 3 WLR 409, paras 80-82 and 88-89, where earlier authorities were discussed. A prerogative power is, of course, different from a statutory power: since it is not derived from statute, its limitations cannot be derived from a process of statutory interpretation. However, a prerogative power is only effective to the extent that it is recognised by the common law: as was said in the *Case of Proclamations*, “the King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him”. A prerogative power is therefore limited by statute and the common law, including, in the present context, the constitutional principles with which it would otherwise conflict.

207

50. For the purposes of the present case, therefore, the relevant limit upon the power to prorogue can be expressed in this way: that a decision to prorogue Parliament (or to advise the monarch to prorogue Parliament) will be unlawful if the prorogation has the effect of frustrating or preventing, without reasonable justification, the ability of Parliament to carry out its constitutional functions as a legislature and as the body responsible for the supervision of the executive. In such a situation, the court will intervene if the effect is sufficiently serious to justify such an exceptional course.

51. That standard is one that can be applied in practice. The extent to which prorogation frustrates or prevents Parliament’s ability to perform its legislative functions and its supervision of the executive is a question of fact which presents no greater difficulty than many other questions of fact which are routinely decided by the courts. The court then has to decide whether the Prime Minister’s explanation for advising that Parliament should be prorogued is a reasonable justification for a prorogation having those effects. The Prime Minister’s wish to end one session of Parliament and to begin another will normally be enough in itself to justify the short

period of prorogation which has been normal in modern practice. It could only be in unusual circumstances that any further justification might be necessary. Even in such a case, when considering the justification put forward, the court would have to bear in mind that the decision whether to advise the monarch to prorogue Parliament falls within the area of responsibility of the Prime Minister, and that it may in some circumstances involve a range of considerations, including matters of political judgment. The court would therefore have to consider any justification that might be advanced with sensitivity to the responsibilities and experience of the Prime Minister, and with a corresponding degree of caution. Nevertheless, it is the court's responsibility to determine whether the Prime Minister has remained within the legal limits of the power. If not, the final question will be whether the consequences are sufficiently serious to call for the court's intervention.

Conclusions on justiciability

52. Returning, then, to the justiciability of the question of whether the Prime Minister's advice to the Queen was lawful, we are firmly of the opinion that it is justiciable. As we have explained, it is well established, and is accepted by counsel for the Prime Minister, that the courts can rule on the extent of prerogative powers. That is what the court will be doing in this case by applying the legal standard which we have described. That standard is not concerned with the mode of exercise of the prerogative power within its lawful limits. On the contrary, it is a standard which determines the limits of the power, marking the boundary between the prerogative on the one hand and the operation of the constitutional principles of the sovereignty of Parliament and responsible government on the other hand. An issue which can be resolved by the application of that standard is by definition one which concerns the extent of the power to prorogue, and is therefore justiciable.

The alternative ground of challenge

53. In addition to challenging the Prime Minister's advice on the basis of the effect of the prorogation which he requested, Mrs Miller and Ms Cherry also seek to challenge it on the basis of the Prime Minister's motive in requesting it. As we have explained, the Prime Minister had made clear his view that it was advantageous, in his negotiations with the EU, for there to be a credible risk that the United Kingdom might withdraw without an agreement unless acceptable terms were offered. Since there was a majority in Parliament opposed to withdrawal without an agreement, there was every possibility that

Parliament might legislate to prevent such an outcome. In those circumstances, it is alleged, his purpose in seeking a prorogation of such length at that juncture was to prevent Parliament from exercising its legislative functions, so far as was possible, until the negotiations had been completed.

54. That ground of challenge raises some different questions, in relation to justiciability, from the ground based on the effects of prorogation on Parliament's ability to legislate and to scrutinise governmental action. But it is appropriate first to decide whether the Prime Minister's advice was lawful, considering the effects of the prorogation requested and applying the standard which we have set out. It is only if it was, that the justiciability of the alternative ground of challenge will need to be considered.

Was the advice lawful?

55. Let us remind ourselves of the foundations of our constitution. We live in a representative democracy. The House of Commons exists because the people have elected its members. The Government is not directly elected by the people (unlike the position in some other democracies). The Government exists because it has the confidence of the House of Commons. It has no democratic legitimacy other than that. This means that it is accountable to the House of Commons - and indeed to the House of Lords - for its actions, remembering always that the actual task of governing is for the executive and not for Parliament or the courts. The first question, therefore, is whether the Prime Minister's action had the effect of frustrating or preventing the constitutional role of Parliament in holding the Government to account.

56. The answer is that of course it did. This was not a normal prorogation in the run-up to a Queen's Speech. It prevented Parliament from carrying out its constitutional role for five out of a possible eight weeks between the end of the summer recess and exit day on the 31st October. Parliament might have decided to go into recess for the party conferences during some of that period but, given the extraordinary situation in which the United Kingdom finds itself, its members might have thought that parliamentary scrutiny of government activity in the run-up to exit day was more important and declined to do so, or at least they might have curtailed the normal conference season recess because of that. Even if they had agreed to go into recess for the usual three-week period, they would still have been able to perform their function of holding the government to account. Prorogation means that they cannot do that.

57. Such an interruption in the process of responsible government might not matter in some circumstances. But the circumstances here were, as already explained, quite exceptional. A fundamental change was due to take place in the Constitution of the United Kingdom on 31st October 2019. Whether or not this is a good thing is not for this or any other court to judge. The people have decided that. But that Parliament, and in particular the House of Commons as the democratically elected representatives of the people, has a right to have a voice in how that change comes about is indisputable. And the House of Commons has already demonstrated, by its motions against leaving without an agreement and by the European Union (Withdrawal) (No 2) Act 2019, that it does not support the Prime Minister on the critical issue for his Government at this time and that it is especially important that he be ready to face the House of Commons.

58. The next question is whether there is a reasonable justification for taking action which had such an extreme effect upon the fundamentals of our democracy. Of course, the Government must be accorded a great deal of latitude in making decisions of this nature. We are not concerned with the Prime Minister's *motive* in doing what he did. We are concerned with whether there was a reason for him to do it. It will be apparent from the documents quoted earlier that no reason was given for closing down Parliament for five weeks. Everything was focussed on the need for a new Queen's Speech and the reasons for holding that in the week beginning the 14th October rather than the previous week. But why did that need a prorogation of five weeks?

59. The unchallenged evidence of Sir John Major is clear. The work on the Queen's Speech varies according to the size of the programme. But a typical time is four to six days. Departments bid for the Bills they would like to have in the next session. Government business managers meet to select the Bills to be included, usually after discussion with the Prime Minister, and Cabinet is asked to endorse the decisions. Drafting the speech itself does not take much time once the substance is clear. Sir John's evidence is that he has never known a Government to need as much as five weeks to put together its legislative agenda.

60. Nor does the Memorandum from Nikki da Costa outlined in para 17 above suggest that the Government needed five weeks to put together its legislative agenda. The memorandum has much to say about a new

session and Queen's Speech but nothing about why so long was needed to prepare for it. The only reason given for starting so soon was that "wash up" could be concluded within a few days. But that was totally to ignore whatever else Parliament might have wanted to do during the four weeks it might normally have had before a prorogation. The proposal was careful to ensure that there would be some Parliamentary time both before and after the European Council meeting on 17th - 18th October. But it does not explain why it was necessary to curtail what time there would otherwise have been for Brexit related business. It does not discuss what Parliamentary time would be needed to approve any new withdrawal agreement under section 13 of the European Union (Withdrawal) Act 2018 and enact the necessary primary and delegated legislation. It does not discuss the impact of prorogation on the special procedures for scrutinising the delegated legislation necessary to make UK law ready for exit day and achieve an orderly withdrawal with or without a withdrawal agreement, which are laid down in the European Union (Withdrawal) Act 2018. Scrutiny committees in both the House of Commons and the House of Lords play a vital role in this. There is also consultation with the Scottish Parliament and the Welsh Assembly. Perhaps most tellingly of all, the memorandum does not address the competing merits of going into recess and prorogation. It wrongly gives the impression that they are much the same. The Prime Minister's reaction was to describe the September sitting as a "rigmarole". Nowhere is there a hint that the Prime Minister, in giving advice to Her Majesty, is more than simply the leader of the Government seeking to promote its own policies; he has a constitutional responsibility, as we have explained in para 30 above.

61. It is impossible for us to conclude, on the evidence which has been put before us, that there was any reason - let alone a good reason - to advise Her Majesty to prorogue Parliament for five weeks, from 9th or 12th September until 14th October. We cannot speculate, in the absence of further evidence, upon what such reasons might have been. It follows that the decision was unlawful.

Remedy

62. Mrs Miller asks us to make a declaration that the advice given to Her Majesty was unlawful and we can certainly do that. The question is whether we should do more than that, in order to make it crystal clear what the legal consequences of that holding are. The Inner House did go further and

declared, not only that the advice was unlawful, but that “any prorogation which followed thereon, is unlawful and thus null and of no effect”. The essential question is: is Parliament prorogued or is it not?

63. The Government argues that we cannot answer that question, or declare the prorogation null and of no effect, because to do so would be contrary to article 9 of the Bill of Rights of 1688, an Act of the Parliament of England and Wales, or the wider privileges of Parliament, relating to matters within its “exclusive cognisance”. The prorogation itself, it is said, was “a proceeding in Parliament” which cannot be impugned or questioned in any court. And reasoning back from that, neither can the Order in Council which led to it.

64. Article 9 provides:

“That the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parlyament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parlyament.”

The equivalent provision in the Claim of Right of 1689, an Act of the Parliament of Scotland, is this:

“That for redress of all greivances and for the amending strenthneing and preserveing of the lawes Parliaments ought to be frequently called and allowed to sit and the freedom of speech and debate secured to the members.”

65. The first point to note is that these are Acts of Parliament. It is one of the principal roles of the courts to interpret Acts of Parliament. A recent example of this Court interpreting article 9 is *R v Chaytor* [2010] UKSC 52; [2011] 1 AC 684. The case concerned the prosecution of several Members of Parliament for allegedly making false expenses claims. They resisted this on the ground that those claims were “proceedings in Parliament” which ought not to be “impeached or questioned” in any court outside Parliament. An enlarged panel of nine Justices held unanimously that MPs’ expenses claims were not “proceedings in Parliament” nor were they in the exclusive cognisance of Parliament. There is a very full discussion of the authorities in the judgments of Lord Phillips of Worth Matravers and Lord Rodger of Earlsferry which need not be repeated here.

66. That case clearly establishes: (1) that it is for the court and not for Parliament to determine the scope of Parliamentary privilege, whether un-

der article 9 of the Bill of Rights or matters within the “exclusive cognisance of Parliament”; (2) that the principal matter to which article 9 is directed is “freedom of speech and debate in the Houses of Parliament and in parliamentary committees. This is where the core or essential business of Parliament takes place” (para 47). In considering whether actions outside the Houses and committees are also covered, it is necessary to consider the nature of their connection to those and whether denying the actions privilege is likely to impact adversely on the core or essential business of Parliament; (3) that “exclusive cognisance refers not simply to Parliament, but to the exclusive right of each House to manage its own affairs without interference from the other or from outside Parliament” (para 63); it was enjoyed by Parliament itself and not by individual members and could be waived or relinquished; and extensive inroads had been made into areas previously within exclusive cognisance.

67. Erskine May, *Parliamentary Practice* (25th ed 2019, para 13.12) is to similar effect:

“The primary meaning of proceedings, as a technical parliamentary term, which it had at least as early as the 17th century, is some formal action, usually a decision, taken by the House in its collective capacity. While business which involves actions and decisions of the House are clearly proceedings, debate is an intrinsic part of that process which is recognised by its inclusion in the formulation of article IX. An individual member takes part in a proceeding usually by speech, but also by various recognised forms of formal action, such as voting, giving notice of a motion, or presenting a petition or report from a committee, most of such actions being time-saving substitutes for speaking.”

68. The prorogation itself takes place in the House of Lords and in the presence of Members of both Houses. But it cannot sensibly be described as a “proceeding in Parliament”. It is not a decision of either House of Parliament. Quite the contrary: it is something which is imposed upon them from outside. It is not something upon which the Members of Parliament can speak or vote. The Commissioners are not acting in their capacity as members of the House of Lords but in their capacity as Royal Commissioners carrying out the Queen’s bidding. They have no freedom of speech. This is not the core or essential business of Parliament. Quite the contrary: it brings that core or essential business of Parliament to an end.

69. This court is not, therefore, precluded by article 9 or by any wider Parliamentary privilege from considering the validity of the prorogation itself. The logical approach to that question is to start at the beginning, with the advice that led to it. That advice was unlawful. It was outside the powers of the Prime Minister to give it. This means that it was null and of no effect: see, if authority were needed, *R (UNISON) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51, para 119. It led to the Order in Council which, being founded on unlawful advice, was likewise unlawful, null and of no effect and should be quashed. This led to the actual prorogation, which was as if the Commissioners had walked into Parliament with a blank piece of paper. It too was unlawful, null and of no effect.

214

70. It follows that Parliament has not been prorogued and that this court should make declarations to that effect. We have been told by counsel for the Prime Minister that he will “take all necessary steps to comply with the terms of any declaration made by the court” and we expect him to do so. However, it appears to us that, as Parliament is not prorogued, it is for Parliament to decide what to do next. There is no need for Parliament to be recalled under the Meeting of Parliament Act 1797. Nor has Parliament voted to adjourn or go into recess. Unless there is some Parliamentary rule to the contrary of which we are unaware, the Speaker of the House of Commons and the Lord Speaker can take immediate steps to enable each House to meet as soon as possible to decide upon a way forward. That would, of course, be a proceeding in Parliament which could not be called in question in this or any other court.

71. Thus the Advocate General’s appeal in the case of *Cherry* is dismissed and Mrs Miller’s appeal is allowed. The same declarations and orders should be made in each case.

LETTURE

Viene qui presentata una nota di lettura, redatta da Faustino de Gregorio, della più recente opera di François Ost apparsa in traduzione italiana.

Giurista e filosofo, Ost è una delle figure più conosciute e apprezzate del panorama mondiale; i suoi studi hanno segnato dei punti di riferimento per il dibattito non solo giuridico. Proprio all'esito della sua riflessione, decide di occuparsi di un tema centrale ma poco pensato: la passione del diritto. Quella che ne esce è un'analisi puntuale e appassionante sui fondamentali del diritto nel suo incontro con l'essere umano. L'analisi, che si giova dell'approccio di *law and literature* (approccio del quale proprio Ost è stato ed è uno dei riferimenti), risulta molto utile per scorgere non solo cosa comporta assumere "il diritto per il diritto", ma anche per comprendere, in positivo, le vette e gli abissi che il fenomeno giuridico riesce a toccare.

Di tutto questo dà atto anche de Gregorio nelle sue pagine che ben argomentano quanto il tema della passione nel diritto sia determinante, soprattutto per il giurista di oggi.

Faustino De Gregorio è professore di Diritto ecclesiastico presso il DiGiES dell'Università Mediterranea dove insegna anche Diritto canonico e Storia del Diritto medioevale e moderno. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Omnis potestas a Deo. Tra Romanità e Cristianità*, Parte Generale, vol. I, Torino, 2010; *Omnis potestas a Deo. Tra Romanità e Cristianità*, Parte Speciale, vol. II, Torino, 2013; *Storia e sistemi politici medievali e istituzioni ecclesiastiche*, Torino, 2015; *Lo studio del diritto canonico. Dalla ordinazione culturale alla codificazione autoritativa*, I, Torino, 2018.

Sulle passioni del diritto. A proposito del recente volume di François Ost

*Faustino de Gregorio**

La lettura del volume di François Ost, *Il diritto, oggetto di passioni? I craze the law* (Torino 2019), nella edizione italiana da poco apparsa nella prestigiosa Collana Centro di Ricerca per l'Estetica del Diritto, mi ha particolarmente colpito per la chiarezza con la quale si determina a risolvere situazioni di per sé complesse, come quelle che ruotano intorno al 'mondo' del diritto associato, però, alle passioni per come vissute dagli uomini.

Sono concetti, quelli del prof. Ost, di una profondità disarmante resi, invece, in modo così chiaro da permettere, anche ai non 'addetti ai lavori', di impossessarsene ed elaborarne concettualmente la valenza, in una dimensione più larga.

Vero è che le 'passioni', applicate al diritto assumono, volta per volta, una identità 'personalissima' che l'Autore, da par suo, non manca di sottolineare.

Il carattere 'scientifico' del volume, caratterizzato dallo stile dotto ed elegante, non tradisce lo scopo di colpire al cuore il lettore, il quale si rende partecipe delle considerazioni che sottendono i ragionamenti, non solo filosofici, sviluppati e proposti da Ost.

Certo, c'è da fare i conti, poi, con la realtà, e questa è un'altra storia, come magistralmente mette in luce, nel testo, l'Autore, allorquando associa il diritto applicato alle distinte situazioni, alle diverse fattispecie, le quali assumono valore in considerazione del trasporto passionale che l'interprete del momento manifesta ed elabora secondo un personalissimo convincimento.

Se si escludono situazioni 'Kafkiane', paradossali, improponibili, al metro della comune ragionevolezza, non può non considerarsi un paradosso processuale, l'applicazione normativa nella quale si fa affidamento per ottenere giustizia, la circostanza che, qualora non volge nella direzione auspicata si considera, per usare le parole dell'Autore" in modo sospetto, come un evento doloroso, fonte di tutti i tipi di mali e follie".

*Università Mediterranea di Reggio Calabria.

E' il modo con il quale si affronta la quotidianità che viene interpretato, con avvolgente passione, l'iter processuale del giudizio che, nelle intenzioni dell'Autore, diviene il teatro scenico della migliore interpretazione della vita.

Che dire, poi, dei chiaro-scuri messi i mostra, per il tramite delle 'passioni' nelle opere di Illustri pensatori, che trasudano verità incontaminate delle quali, Ost, si fa insuperabile interprete.

Ecco, allora, che il discorso scivola sul binomio diritto - giustizia e, l'elemento passionale, mal si concilia con ogni forma di eccesso con il quale si intende rompere l'argine dell'equilibrio inteso, quest'ultimo, come la giusta misura applicata in ogni decisione, per cui, prescinde da ogni 'pretesa estremista di una morale passionale'.

In questo discorso subentra un altro fattore, importante per la valenza in sé, e che non è indifferente nella maggior parte degli uomini, che è la sete di vendetta, con la quale si annientano tutte le forme di giustizia, se non quella 'privata', inconciliabile con le società moderne ed i loro sistemi.

218 Non si può davvero considerare alcun presupposto di giustificazione all'uso delle armi per farsi giustizia da sé, per lavare l'onta dell'oltraggio subito che, altrimenti, agli occhi dell'offeso, rimarrebbe impunito e, come ricorda lo stesso Ost "con la passione vendicatrice si regredisce ulteriormente verso i più arcaici meandri del pre - diritto: non soltanto ci si fa giustizia da soli, facendo a meno del giudice ufficiale, ma non ci si appella ad alcun principio giuridico se non quello di un senso primitivo dell'onore e dell'eterna legge del taglione. Arcaica, ma sempre troppo praticata, dal cortile di ricreazione dei bambini fino alle relazioni internazionali, la passione vendicatrice è certamente la più feroce di tutte le passioni giuridiche".

Il grigio formalismo della burocrazia, con i suoi regolamenti, non suscita passioni particolari, quand'anche Ost non lo dica apertamente ma, prendendo a modello l'opera shakespeariana *Misura per misura* al contrario, investiga e si interroga sulle situazioni che inducono taluni a considerarsi *legibus solutus*, quasi a voler configurare nuove forme di potere terreno per 'decretazione divina'.

E' il potere che trasforma l'uomo e lo fa sentire al di sopra della legge, quella legge voluta e 'formalmente' osservata ma, nella praticità del vissuto quotidiano, dal Potentato del momento, violentata a proprio piacimento e secondo convenienza.

Il bisogno di confessare un reato, una manchevolezza, una scortesia è frutto di un disagio vissuto dal soggetto, che si determina in quella scelta per una necessità, diciamo così, coscienziale, ma non solo.

Del resto la confessione, per la religione dei cristiani, è un sacramento al quale il fedele, per ottenere l'assoluzione sacerdotale, deve accostarsi.

Detto ciò, è forse il caso di chiederci se, più che un obbligo giuridico, la confessione non è interpretabile come un 'desiderio' coscienziale, aspetto quest'ultimo, lasciato volutamente in ombra nei discorsi dell'Autore, per non influenzare, riteniamo, il personale convincimento di quanti fossero chiamati a render conto.

Altro è l'aspetto, prospettato nel saggio da Ost, della confessione in relazione all'esercizio del potere, che si traduce in vantaggi 'inconfessati' dei quali unico depositario è l'uomo al potere, che si fa gioco delle norme e che considera il diritto come strumento per i suoi personali scopi.

Il punto d'interrogazione, con il quale si chiudono le belle pagine del libro di Ost, è se l'uomo nutre paura per il diritto o, piuttosto, disprezzo per il modo con il quale viene interpretato ed applicato, detto diritto, le volte che si trova coinvolto e non può sottrarsene.

A valle di tutti questi ragionamenti, le certezze sulle quali poggiavano i principi non negoziabili del diritto, trovano sì conferme ma, anche negazioni, pur violente, assolute, frutto dunque, delle passioni che ognuno nutre e si porta dietro.

Le minime pagine di invito alla lettura, dell'eccellente volume di François Ost, non sono altro che alcuni dei temi trattati, i quali offrono momenti di riflessione che aiutano a comprendere le diverse 'passioni' con le quali si condivide il diritto, ma anche a scoprire, per proprio conto, altri sentieri da percorrere.

Criteria editoriali e norme redazionali

SUDEUROPA pubblica contributi originali, su invito della direzione o dietro proposta del singolo autore, che abbiano attinenza ai temi di interesse della rivista.

Gli articoli devono essere inviati all'indirizzo cde@isesp.eu in formato .doc. Ogni articolo è sottoposto, a cura del direttore, ad almeno due *referees* per la valutazione anonima, secondo le consuete regole adottate dalla comunità scientifica.

La redazione si impegna a comunicare all'autore via email l'avvenuta ricezione del testo ed entro tre mesi una prima valutazione con esito 'positivo' oppure 'positivo con riserva' oppure 'negativo' e a rimandare il contributo per le eventuali opportune correzioni.

Salvo diversi accordi con la direzione, l'autore si impegna a non pubblicare lo stesso testo in altro luogo senza autorizzazione.

Gli autori sono pregati di presentare il loro testo adottando i seguenti criteri redazionali:

1. ogni contributo non può superare i 65.000 caratteri di lunghezza spazi inclusi, eventuali eccezioni sono concordate con la direzione.
2. per garantire l'anonimato nella fase di valutazione, l'articolo deve essere suddiviso in due file, il primo con nome e cognome dell'autore, titolo del contributo, indirizzo email e recapito telefonico dell'autore, breve profilo personale; il secondo file contenente il testo, reso anonimo e privo di riferimenti che potrebbero fare identificare l'autore.
3. ogni articolo deve essere correlato da un abstract e da almeno 5 parole chiave, da presentare in italiano e inglese.
4. le note vanno poste a piè di pagina mentre una breve bibliografia può essere posta, a discrezione dell'autore, alla fine del testo.

5. figure, tabelle e immagini devono essere allegate separatamente in formato .jpg e nel testo indicata chiaramente la posizione per il loro inserimento.
6. l'indicazione delle opere segue le regole qui di seguito esemplificate:
 - a) ARISTOTELE, *Metafisica*, Milano, 2003⁴, p. 3.
 - b) *Ivi*, p. 7.
 - c) G. CAPOGRASSI, *Diritti umani*, in *Enciclopedia italiana*, II, pp. 786-788.
 - d) P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", 2006, n. 1, p. 13 ss.
 - e) *Crisi e metamorfosi della sovranità*, a cura di M. Basciu, Milano, 1996.
 - f) P. BARCELLONA, R. DE GIORGI, S. NATOLI, *Fine della storia e mondo come problema*, Bari, 2003.
 - g) G. DEL VECCHIO, *Sui principî generali del diritto*, a cura di G. Conso, Milano, 2002.
7. le citazioni si effettuano inserendo il testo tra virgolette «a caporale», le doppie virgolette "ad apice" saranno impiegate per un secondo livello di citazione e le 'virgolette ad apice' per un eventuale terzo livello di citazione. Omissioni di porzioni di testo citato saranno indicate con tre puntini racchiusi tra parentesi tonde.
8. i titoli troppo lunghi possono essere abbreviati e, dopo la prima menzione, luogo e data di pubblicazione sostituiti con 'cit.'

L'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, ISESP, costituito a Reggio Calabria nel 1971, ha lo scopo di promuovere e diffondere la cultura politica con specifico riguardo alla zona meridionale e alla regione calabrese e nella prospettiva dell'integrazione europea.

Una delle attività dell'Istituto è la gestione del "Centro di documentazione europea", CDE, depositario ufficiale degli atti e delle pubblicazioni istituzionali dell'Unione europea, di cui questa rivista è emanazione. SUDEUROPA, dunque, fa parte delle pubblicazioni della rete dei CDE della *Commissione Europea* e viene realizzata anche con la collaborazione scientifica dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, dell'Università di Padova, dell'Università Bocconi di Milano e dell'Università LUISS di Roma.

Questo fascicolo

Un corposo numero doppio chiude il 2019. Dopo aver fatto il consueto "Punto sui diritti umani", tenendo conto dei diversi livelli di governance che li riguarda e investe, la rubrica "Economie, politiche e società" presenta un contributo sulla comunicazione politica nell'era dei social e due articoli che leggono la città con riferimento, rispettivamente, all'interculturalità e alla marginalità.

Segue, per la rubrica "Lo scacchiere del Mediterraneo nel Medio Oriente", una riflessione sugli effetti economici dei flussi migratori sul mondo del lavoro.

Alla discussione di dati legati alla Città

Metropolitana di Reggio Calabria si dedicano due analisi dell'"Osservatorio sull'Amministrazione locale" mentre la rubrica "Normativa, giurisprudenza e prassi internazionale" pubblica il testo della nota sentenza Miller2/Cherry con la quale la Suprema Corte del Regno Unito ha dichiarato illegittima la chiusura del Parlamento.

Il fascicolo si chiude con una nuova rubrica, "Lecture", nella quale si presenta e discute l'ultimo volume tradotto in italiano del giurista e filosofo François Ost; volume dedicato al tema poco discusso ma centrale della passione nel diritto.

 LARUFFA
EDITORE

Reggio Calabria 2018
ISSN 2532-0297