

# Le città italiane e la circolazione internazionale dei saperi municipali (1870-1915)

Denis Bocquet

▶ **To cite this version:**

Denis Bocquet. Le città italiane e la circolazione internazionale dei saperi municipali (1870-1915). Dogliani (Patrizia) Gaspari (Oscar). Tra libera professione e ruolo pubblico: pratiche e saperi comunali all'origine dell'urbanistica italiana, CLUEB, p.173-186, 2012. hal-00787817

**HAL Id: hal-00787817**
**https://enpc.hal.science/hal-00787817**

Submitted on 13 Feb 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# TRA LIBERA PROFESSIONE E RUOLO PUBBLICO

*Pratiche e saperi comunali all'origine dell'urbanistica in Italia*




*a cura di*

Patrizia Dogliani
Oscar Gaspari

CLUEB

# TRA LIBERA PROFESSIONE E RUOLO PUBBLICO

*Pratiche e saperi comunali all'origine dell'urbanistica in Italia*




*a cura di*

Patrizia Dogliani
Oscar Gaspari

CLUEB

contatti con le tre istituzioni internazionali principali, l'Ifhtp l'Uiv e l'Institut International des Sciences Administratives.

In un regime dittatoriale in cui sul piano politico e amministrativo la funzione degli ordinamenti locali è drasticamente ridimensionata, è il sistema corporativo che concede ai gruppi di interesse e professionali di non interrompere i contatti stabiliti all'inizio del secolo con il movimento comunale europeo. Quest'ultima riflessione avvalora la tesi della preminenza della corporazione professionale degli architetti e degli ingegneri, che colloca i tecnici comunali ai margini del processo decisionale. Tuttavia, come è emerso, non è avvenuta una vera e propria esclusione. I tecnici funzionari municipali continuano ad essere chiamati a partecipare a convegni e manifestazioni internazionali ma, rispetto agli anni precedenti la dittatura, sono dovuti scendere a patti con le istituzioni del regime operando una continua mediazione e adattamento tra interessi locali e di partito, tra imposizioni normative fasciste e l'attuazione delle politiche di modernizzazione.

In conclusione gli aspetti ambigui e le anomalie, emerse nel corso della ricostruzione dei rapporti internazionali degli uffici tecnici comunali torinesi, hanno evidenziato come la questione sia controversa e per arrivare a dirimerla è indispensabile proseguire la ricerca, già avviata dagli studi di Salvatore Adorno, Filippo De Pieri e Oscar Gaspari, su come la burocrazia tecnica, i suoi uomini e i suoi saperi abbiano avuto le capacità di interagire con un sistema corporativo ispirato alla tecnocrazia[61].

[61] A. Salsano, *L'altro corporativismo. Tecnocrazia e managerialismo tra le due guerre*, Il Segnalibro, Torino 2003.

Denis Bocquet

# LE CITTÀ ITALIANE E LA CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE DEI SAPERI MUNICIPALI (1870-1915)

## *L'eredità di* Atlantic Crossings

La progressiva costruzione nell'Italia tra la seconda metà Ottocento e l'inizio del Novecento di una complessa sfera di competenze urbane che comprendeva – al di là della stretta genealogia di quel che sarebbe divenuta la professione di urbanista – ingegneri e medici, avvocati e amministratori municipali, si è compiuta nel contesto di una intensa circolazione di idee, concetti, metodi e pratiche avvenuta anche sul piano internazionale. Nella storiografia internazionale, però, l'Italia viene spesso considerata come una realtà marginale e non le viene riconosciuto il ruolo che ebbe effettivamente nella costruzione della sfera internazionale dell'*expertise* urbana avvenuta in quella epoca, rafforzando la percezione della penisola come una periferia della ben più seducente sfera atlantica. La conseguenza è una doppia emarginazione: dalla sfera mondiale di circolazione delle idee urbane avvenuta tra il 1880 e il 1914 e dalle principali tendenze dell'odierna storiografia.

Con la pubblicazione nel 1998 di *Atlantic Crossings*, di Daniel T. Rodgers[1], lo studio della circolazione delle idee municipali e, in generale, dello sviluppo incrociato tra una sponda all'altra dell'oceano delle ideologie urbane, è entrato in una nuova fase. Concentrando la propria attenzione sulla circolazione delle idee municipali e di riforma urbana, della nozione di servizio pubblico, della democratizzazione della vita politica municipale e dei dibattiti relativi alle politiche sociali (servizi pubblici, pensioni, assicurazione sanitaria, edilizia sociale), con un accento specifico sulla diffusione delle innovazioni tecniche, Rodgers ha potuto dimostrare l'esistenza di una vasta sfera atlantica di circolazione di idee progressiste che andava da Berlino a New-York e Chicago, passando per Londra, Manche-

[1] D.T. Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1998.

ster e Birmingham (e marginalmente Parigi), aprendo così nuovi orizzonti alle ricerche di storia urbana e rompendo lo splendido isolamento reciproco nel quale si erano sviluppate fino a quel momento le storiografie europea e americana sulla materia.

Nel capitolo *The Self-Owned City*, della sua citata opera, Rodgers ha mostrato quanto gli aspetti urbanistici fossero centrali nella sfera di circolazione delle idee municipali, una sfera di circolazione che era intercontinentale e interurbana, avveniva tramite contatti diretti tra amministrazioni municipali, tra ideologi della riforma urbana e ideatori delle numerose innovazioni in materia di politiche sociali e di *governance* urbana. Rodgers evidenzia che il processo di democratizzazione dell'Europa, contemporanea alla diffusione del suffragio universale, ha compreso anche un movimento di cultura urbana e quanto l'invenzione di una via progressista allo sviluppo urbano in America sia stata il risultato di complesse circolazioni di saperi la cui ampiezza era ben maggiore di quanto si era creduto fino a quel momento. Studiando per esempio l'influenza nell'America dell'ultimo decennio dell'Ottocento delle opere di Albert Shaw *Municipal Government in Great Britain* e *Municipal Government in Continental Europe*[2], Rodgers dimostra quanto le idee europee sul comune democratico abbiano svolto il ruolo di vettore delle politiche sociali ed abbiano avuto un eco importante nell'opinione municipalista americana. Nello stesso modo l'autore analizzando una rivista come *Municipal Affairs* traccia con precisione i contorni di una vera e propria sfera di comunicazione transatlantica.

In effetti però Rodgers si interessa più all'America che all'Europa perché il suo principale obiettivo storiografico è quello di evidenziare la complessità delle radici e dello sviluppo del movimento progressista negli Stati Uniti e quanto questo movimento fosse frutto non solo di un pensiero autoctono ma anche di una grande attenzione alle proposte e alle idee che circolavano nel mondo. Lo studioso è parte del gruppo di storici interessati all'era progressista e alle radici del *New Deal* che sottolinea le conseguenze negative che comporta per la politica americana trascurare il legame storico con l'Europa sensibilizzando, così, la storiografia americana – di cui lo studio americano lamenta la tendenza all'isolamento – ad una più approfondita conoscenza del passato del vecchio continente perché quando l'America ha cessato di coltivare il dialogo con l'opinione progressista europea, ha perso una parte della sostanza stessa della propria storia.

L'opera di Rodgers se è servita moltissimo a ricucire i rapporti tra le storiografie americana ed europea e allo sviluppo di una corrente di studi sulla dimensione internazionale dell'era progressista, compresi gli aspetti relativi alle politiche urbane, ha però contribuito a chiudere gli orizzonti all'interno dell'Europa e tra l'Europa e il mondo urbano circostante. Il mondo preso in considerazione da Rodgers, infatti, è soprattutto quello anglosassone, oltre al quale trovano spazio come luoghi di maturazione del riformismo municipale solo i comuni progressisti e socialisti della Germania e la Parigi del centralismo modernizzatore haussmaniano. Lo storico americano ha diffuso l'idea di un radicamento dell'impulso progressista ristretto e limitato ad un'area di *connivence* politica e urbana, quasi di civiltà, dalla quale viene esclusa la dimensione mediterranea e, quindi, quella dei paesi latini, per non parlare dell'Europa orientale, dei Balcani, della Grecia o delle città dell'impero ottomano scampate alla colonizzazione europea.

[2] A. Shaw, *Municipal government in Great Britain*, The Century, New York 1895; Idem, *Municipal government in continental Europe*, The Century, New York 1895.



### *Il contributo dell'Italia alla circolazione internazionale dei saperi urbani e al superamento della centralità del modello anglosassone*

Per approfondire adeguatamente la complessità dei rapporti tra le società urbane del periodo in considerazione è necessario, soprattutto, che lo storico comunichi con il maggior numero di storiografie e quello attuale è un momento senza dubbio favorevole all'allargamento degli orizzonti storiografici, in particolare per via della diffusione del concetto di *globalizzazione*. Si tratta di inserire nelle riflessioni sulla circolazione delle idee e delle innovazioni quegli spazi che hanno avuto tendenza ad essere percepiti come periferici, è questa una delle grandi sfide intellettuali del nostro tempo: discutere le conseguenze dell'eredità di visioni parziali.

In una prospettiva di storia globale la visione municipalista diventa cruciale in quanto permette di superare le ragioni sia dell'atlantico-centrismo, sia dell'eurocentrismo dei quali il libro di Rodgers costituisce un modello relativamente alla sfera urbana. È così possibile rendersi conto che spazi percepiti come periferici nascondono dimensioni di rilievo e che già nell'Ottocento la circolazione delle idee era molto più ampia di quanto si è potuto pensare. Le società del passato erano molto meno impermeabili di quanto si è scritto e, sopratutto, modernizzazione, sviluppo industriale e democratizzazione non hanno necessariamente corrisposto nella loro evoluzione tra Ottocento e Novecento solo a prospettive di tipo atlantico ed europeo.

È soprattutto con l'approfondimento della comunicazione tra tradizioni storiografiche diverse che è possibile comprendere che tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento l'Italia partecipò ai dibattiti internazionali in campo urbano, non fu solo un luogo di ricezione degli impulsi esterni più avanzati ma anche di elaborazione di pratiche e concetti innovativi. Lo studio delle esperienze di governo urbano del Mediterraneo, e in particolare di quelle italiane, permette di mettere in discussione i modelli dominanti, di approfondire la percezione del "centro" stesso e correggere

l'idea di un'Europa nella quale la circolazione di 'modelli' si sarebbe fatta unicamente dal "centro" verso la "periferia" e, quindi, da Nord a Sud e da Ovest a Est.

Una delle specificità italiane, decisiva nell'era della crescita urbana fu, per esempio, quella di affidare la pianificazione urbana all'apparato tecnico municipale e il fatto che democratizzazione della vita municipale e sviluppo degli strumenti di pianificazione siano avvenuti parallelamente. Si può però affermare che fu un periodo di maturazione in scala locale di strumenti urbanistici anche quello compreso tra il 1840 e il 1880 nel quale furono dei notabili proprietari conservatori a dominare generalmente la vita municipale[3]. Il tardivo riconoscimento di questa realtà e del fatto che l'Italia fu luogo di importanti dibattiti urbani, di innovazioni per nulla in ritardo rispetto al resto del continente, è dovuto anche alla propensione della storiografia italiana di indirizzo marxista a considerare anni di maturazione di una nuova coscienza civica solo quelli nei quali furono attive forze progressiste. È vero invece che sin dalla metà degli anni 1860, sulla scia della riorganizzazione degli uffici tecnici municipali del decennio precedente, i comuni italiani diventarono espressione di un ampio movimento di sviluppo degli apparati tecnici municipali, nonostante le leggi dell'epoca unitaria tendessero a limitare le prerogative municipali in campo urbano, per esempio attraverso procedure di validazione statale di procedure locali.

Il secondo Ottocento fu un periodo di importante rinnovamento del legame tra élites locali, apparati municipali e modernizzazione delle città. La lentezza dell'evoluzione del sistema elettorale municipale verso il suffragio universale fu certamente importante, ma la presenza di un suffragio censitario ridotto non significò assenza di sentimento civico e di volontà di innovazione. Le discussioni sull'importanza in quest'evoluzione di modelli stranieri contribuisce a dimostrare che in Europa, malgrado l'importanza di impulsi venuti dalla Francia, non solo che non esisteva veramente un serbatoio di idee urbane e municipali atto a nutrire modelli pronti per l'esportazione ma che gli impulsi di origine locale sono stati forti e radicati in una altrettanto forte e coerente sfera civica locale e, quindi, che più dei modelli contarono circolazioni e mediazioni di idee. Per quanto riguarda l'Italia è possibile riconoscere un nuovo sistema di pensiero nei meccanismi di accomodamento tra tradizioni municipali locali, nuovo quadro unitario, partecipazione al movimento continentale di promozione del comune come organo di modernità urbana, di democrazia locale e di invenzione di politiche sociali innovative.

[3] F. De Pieri, *19th c. Municipal Engineers in Turin: Technical Bureaucracies in the Network of Local Power*, in M. Dagenais, I. Maver, P.-Y. Saunier (dir.), *Municipal Services and Employees in the Modern City*, Ashgate, Aldershot 2003, pp. 31-45.



A partire dalla metà dell'Ottocento il comune e le sue capacità d'azione nel campo della modernizzazione urbana occupano un posto centrale nelle problematiche urbane. Gli ingegneri municipali, come ha dimostrato Ferretti, costituiscono uno dei vettori più attivi nella diffusione nella penisola di una idea convergente di modernità tecnica urbana[4]. Come illustra Viviane Claude a partire dall'esempio francese, i tecnici municipali, tramite le loro pubblicazioni professionali e i loro congressi creano condizioni di sviluppo di una nuova dimensione e in questo movimento l'Italia non è per nulla in ritardo. Questa circolazione di idee e le tappe del processo di riforma della formazione della professione sono stati vettori importanti nella diffusione nelle amministrazioni locali di una vera e propria scienza municipale[5]. Michèle Dagenais ha illustrato, inoltre, quanto in scala continentale europea la crescita del numero e del livello di competenza dei tecnici municipali abbia costituito un indice del controllo progressivo da parte dei comuni del processo di modernizzazione urbana e, nello stesso tempo, il segno e il motore della nascita di una rinnovata idea di città[6].

Tutti gli studi degli ultimi vent'anni hanno dimostrato quanto l'Italia sia stata attiva in questo movimento ed è uno dei punti forti della storiografia italiana dagli anni novanta in poi quello di aver illustrato la maniera in cui gli ingegneri municipali delle diverse città del paese siano stati attori della promozione di una nuova concezione della città e della sua gestione[7]. Se in altri paesi sono stati portatori di un'ideologia municipale igienisti e medici forse più degli ingegneri, in Italia un'analisi del ruolo di questo gruppo porta alla comprensione dei meccanismi della modernizzazione urbana. Come ha dimostrato a partire dal caso americano Hélène Harter, si può dire che modernizzazione tecnica e modernizzazione burocratica e politica sono in Italia fenomeni non solo contemporanei, ma anche frutto di una natura e di una matrice comune[8].

[4] R. Ferretti, *The formation of a bureaucratic group*, in Dagenais, Maver, Saunier (dir.), *Municipal Services*, cit., pp. 66-83.

[5] V. Claude, *Technique sanitaire et réforme urbaine*, in C. Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Ehess, Paris 1999, pp. 269-298.

[6] M. Dagenais, P.-Y. Saunier, *Tales of the Periphery*, in Dagenais, Maver, Saunier (dir.), *Municipal Services*, cit., pp. 1-30.

[7] G. Zucconi, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1855-1942)*, Jaca Book, Milano 1989; S. Adorno (a cura di), *Professionisti, città e territorio*, Gangemi, Roma 2002; A Varni, G. Melis (a cura di), *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, Rosenberg & Sellier, Torino 1999; M. Soresina (a cura di), *Colletti bianchi. Ricerche su impiegati funzionari e tecnici in Italia fra '800 e '900*, Franco Angeli, Milano 1998.

[8] H. Harter, *Les ingénieurs des travaux publics et la transformation des métropoles américaines*, Sorbonne, Paris 2001.

A Roma le prime riunioni del consiglio municipale successive agli eventi del 20 settembre 1870 si svolgono intorno alla lettura delle procedure in vigore a Torino: organizzazione degli uffici tecnici, significato del piano regolatore, funzionamento della burocrazia municipale[9]. Il consiglio municipale scrive ai colleghi torinesi chiedendo documenti e consigli sulla maniera di applicare la legge comunale del 1865 che a partire da allora entra in vigore anche a Roma e si organizzano poi gli uffici del comune sul modello torinese. Sarebbe però un errore leggere questo fatto come una semplice applicazione di un modello, un'ulteriore tappa della traslazione verso sud di un modello torinese che, a propria volta, si era ispirato a quello di Parigi. La lettura dei verbali delle riunioni del consiglio municipale e degli archivi dei vari uffici municipali dimostra, in effetti, quanto si tratti piuttosto di un processo di adattazione e di accomodamento: l'antico sistema si inserisce in quello nuovo senza perdere la propria sostanza. Il nome e il numero di un ufficio nella nomenclatura burocratica non dice tutto delle sua essenza e, soprattutto, la comunicazione tra i rappresentanti di due istituzioni è un segnale di un sentimento di appartenenza a una sfera comune molto più che di un meccanismo di esportazione di un modello.

Per quanto riguarda l'apparato tecnico municipale l'inserimento nel contesto unitario sembra fornire l'opportunità di una crescita importante e non essere un semplice travaso da Nord a Sud di un modello. I principali responsabili tecnici erano pronti al cambiamento, come lo era la struttura organizzativo-ideologica. Ingegneri del comune di Roma come Alessandro Viviani o Angelo Vescovali vedono nell'Unità l'occasione di rafforzare le proprie prerogative, non scoprono alcun nuovo orizzonte nella scienza e nella tecnica municipale successivamente al 1870. Gli ingegneri municipali delle principali città della penisola già si conoscevano e avevano sviluppato forme di socialità professionale anche prima dell'Unità, possedevano un universo intellettuale comune avendo studiato spesso nelle stesse università, o almeno per il fatto di avere avuto gli stessi professori e gli stessi manuali, e avevano anche viaggiato molto.

Gli ingegneri municipali italiani non vivevano in un mondo limitato dall'orizzonte delle Alpi. Grazie a viaggi di formazione e di documentazione, corrispondenza con colleghi di altri paesi e letture di testi in lingua straniera l'universo mentale e professionale di questi ingegneri era aperto all'Europa e al mondo. La ricchezza della biblioteca tecnica dell'amministrazione municipale romana, ora presso la biblioteca dell'Archivio Storico Capitolino, ne è un segno tra tanti. Relazioni di ingegneri di tutto il mondo, manuali tecnici in diverse lingue, dal francese al tedesco all'inglese, documentazioni su tutti i più importanti cantieri dell'epoca. Questo aspetto, che era già vero per il periodo compreso tra gli anni 1840-1870 si sviluppa ancora dopo l'Unità. Gli ingegneri municipali leggevano ed erano perfettamente al corrente dei dibattiti internazionali dell'epoca e spesso vi partecipavano e non in modo passivo. Personaggi come Viviani o Vescovali a Roma o Cesare Beruto a Milano erano portatori di una cultura tecnica di livello internazionale, attori importanti dei dibattiti sulla scena mondiale che si inserivano in reti di interscambio a livello continentale e oltre. Durante le fasi di preparazione del cantiere per l'arginamento del Tevere (e dei conflitti ad esso connessi), il comune di Roma si documentò su lavori analoghi per il Mississippi, il Tamigi e il Reno. La grande tradizione idraulica urbana italiana si confrontava quotidianamente con l'orizzonte internazionale. Da un punto di vista urbanistico gli uffici tecnici dei grandi comuni seguivano con grande attenzione i lavori di Haussmann a Parigi, come testimonia l'importanza della documentazione presente nelle loro biblioteche e la frequenza delle rassegne stampa rivolte a questo tema. Uno sguardo al contenuto della biblioteca professionale degli ingegneri municipali romani consente di ricreare un universo di riferimento i cui contorni sono almeno europei e spesso mondiali.

Gli archivi dimostrano che questi ingegneri municipali erano in costante comunicazione con i loro colleghi in altre città d'Italia, d'Europa e del mondo attraverso scambi di consigli e di esperienze, di pubblicazioni, di domande tecniche, di proposte di collaborazione. Da Lisbona a Costantinopoli e da Buenos Aires a Chicago, la geografia documentaria che riflette, per esempio, l'archivio del servizio tecnico municipale romano per la seconda metà dell'Ottocento è per lo meno il segno di una grande apertura, ma anche quello di un inserimento attivo in una sfera della conoscenza di cui gli elementi italiani non sono una periferia[10]. Esisteva tutto un mercato internazionale dell'*expertise* urbana nel quale gli ingegneri urbani italiani non erano assolutamente passivi. Anche nello stesso sistema di concessione dei servizi pubblici locali si esprime l'appartenenza a una sfera internazionale attraverso la quale però, comunque, è possibile intravedere spesso nei meccanismi della predominanza di società straniere concessionarie, come nel caso italiano, notabili locali e i loro capitali.

Anche le riviste hanno giocato un ruolo centrale nella circolazione dei saperi municipali, in Italia e tra l'Italia e il mondo. Accanto alle riviste di ingegneria istituzionalmente controllate in Italia dal corpo statale del genio civile, ma tematicamente aperte alle questioni urbane, esisteva tutto un'in-

[9] D. Bocquet, F. De Pieri, *Public Works and Municipal Government in Two Italian Capital Cities: Comparing Technical Bureaucracies in Turin and Rome (1848-1888)*, "Modern Italy", 7, 2002, p. 143-152.

[10] Come dimostra la documentazione conservata presso l'Archivio Storico Capitolino, Ufficio V, Direzione.

sieme di pubblicazioni locali, erede di una tradizione sviluppatasi in epoca moderna, che trattava degli affari urbani e amministrativi, e nel corso dell'ultimo terzo dell'Ottocento questo movimento di scambio di pratiche e di saperi tramite delle pubblicazione settoriali si amplifica[11].

Durante tutto l'ultimo decennio dell'800, poi, si sviluppa un vero e proprio filone editoriale, la cui produzione alimenta i dibattiti urbani. Così nasce a Torino nel 1894 "La Riforma Sociale" di Francesco Saverio Nitti (1868-1953) e Luigi Roux, che poi diventa uno dei luoghi principali d'informazione, d'opinione e di scambio delle idee di riforma urbana, in un momento in cui i comuni italiani sono al centro di importanti discussioni sul tema dei servizi a rete e, in generale, dell'economia politica urbana e della democrazia locale. Nitti, che era già da tempo corrispondente della "Revue d'Economie Politique" dà ampio spazio nelle proprie colonne a contributi stranieri, come dell'inglese William Harbutt Dawson (1860-1948) o dell'asburgico Victor Mataja (1857-1934) grande specialista della politica sociale dei comuni. Per quanto riguarda la Francia, le pagine della "Riforma sociale" rispecchiano una grande attenzione alle esperienze delle *bourses du travail*. La rivista pubblicava poi segnalazioni sulle pubblicazioni sulla materia in Italia, in Europa e nel mondo, cosi come resoconti di convegni e recensioni di libri.

I dibattiti della rivista di New York "Municipal Affairs" non avevano segreti per i lettori italiani della fine dell'Ottocento e dell'inizio del Novecento, da questo punto di vista l'Italia faceva pienamente parte della cosiddetta sfera atlantica. Anche nelle riviste socialiste si può vedere l'appartenenza ad una corrente europea di scambi sulle questioni urbane. La "Critica Sociale" di Filippo Turati (1857-1932) e Claudio Treves (1869-1933), per esempio, segue con passione quel che succede sia in Germania che in Inghilterra o in Francia e le esperienze delle prime municipalità socialiste. La "Rivista popolare di politica, lettere e scienze sociali" di tendenza repubblicana, fondata da Napoleone Colajanni (1847-1921), nel 1895 segue numero dopo numero le vicende berlinesi della democratizzazione della vita politica locale e della modernizzazione dei servizi pubblici. Il "Municipio Italiano", la rivista fondata da Eutimio Chigi e diretta da Giovanni Merla, s'impegna ad informare i lettori italiani sull'attualità giuridica municipale nazionale e internazionale; sul versante cattolico anche "L'Italia Nuova" si apre largamente alla dimensione internazionale.

La costruzione di una vera e propria scienza municipale si fa soprattutto attraverso la rivista "Comune" fondata da Gaetano Mariani nel 1904. Questa rivista oltre ad informare funzionari, tecnici municipali e responsabili politici locali, sull'evoluzione della legislazione e della giurisprudenza in materia di organizzazione dei servizi e della burocrazia locale o sugli appalti in corso, partecipa al rafforzamento della sfera di *expertise* municipale. La priorità procedurale della rivista corrisponde ad una fase di definizione di nuove professioni nelle strutture locali: con lo sviluppo dell'apparato burocratico municipale la specializzazione settoriale cresce. Questa dimensione, nella rivista, limita necessariamente l'apertura internazionale, ma l'attenzione alle esperienze straniere rimane importante. Le pagine del "Comune" sono piene di resoconti di congressi e libri, visite di cantieri e notizie di progetti.

[11] F. Lucarini, *Scienze comunali e pratiche di governo in Italia*, Giuffrè, Milano 2003.



Col nuovo secolo nuove istanze di comunicazione si sommano a questa già ricca sfera. Nel 1901 nasce l'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) che pubblica la rivista "L'Autonomia comunale". Lo sforzo di far conoscere le statistiche municipali, in un contesto europeo, conosce nuovi sviluppi. Nel 1910 si pubblica a Torino "Il Comune moderno" di Giulio Casalini, si entra cosi nell'era dell'*internazionale* delle città, con la manifestazione di una grande fede nelle virtù di una cooperazione internazionale fondata su scambi tra pari. Sono sicuramente i dibattiti sulla municipalizzazione dei servizi urbani che hanno nutrito più abbondantemente questa particolare visione internazionale delle questioni urbane. A partire dal 1904 a Nitti – futuro presidente del Consiglio dei ministri – eletto al Parlamento nazionale, succede alla guida de "La Riforma Sociale" Luigi Einaudi che si occupa della rivista fino al 1935.

"Il Giornale degli economisti" pubblica, durante questi stessi anni, sia articoli di Giovanni Montemartini (1867-1913) sulla municipalizzazione dei servizi urbani, sia critiche a questo autore provenienti da diversi schieramenti e illustrate con esempi internazionali. Questa stagione dei dibattiti sulla municipalizzazione è segnata da una ricerca costante di argomenti e di esempi nelle pubblicazioni internazionali più varie. In un'Italia dove la questione della municipalizzazione occupa per diversi anni una posizione cruciale nelle controversie di politica urbana, socialisti, cattolici, liberali e difensori del modello della concessione si affrontano tramite riviste, giornali, convegni e, ovviamente, elezioni. Ogni volta l'inserimento dell'Italia nell'ambito dei dibattiti internazionali è per loro di prima importanza e concepiscono questo inserimento non tanto come importazione di modelli o idee quanto, piuttosto, come partecipazione ad una sfera comune[12].

Il problema è che a partire da un certo periodo, che si potrebbe datare attorno all'ultimo decennio dell'Ottocento, l'apertura italiana non viene più corrisposta da una curiosità straniera equivalente. I responsabili

[12] G. Sapelli, *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e 'governo economico municipale' agli inizi del XX secolo*, Il Mulino, Bologna 1986.

delle principali riviste italiane non mancano di essere infastiditi da tale atteggiamento, dallo sviluppo di uno scambio ineguale. Allorché aprono abbondantemente le proprie pagine ai colleghi europei e americani si rendono conto quanto l'Italia, pur non passiva nella partecipazione all'effervescenza urbana continentale, venga sempre meno citata nelle riviste straniere, sia per quanto riguarda i dibattiti sulla *governance* democratica municipale, sia per la questione dei servizi urbani. Proprio nel momento in cui si sviluppa la coscienza anglo-sassone di una sfera transatlantica di pensiero riformista urbano, l'Italia viene allontanata da questo orizzonte e viene poco a poco percepita come periferica. Questo, ovviamente, è un eco delle tendenze più generali dello sviluppo industriale dovute all'aumento del peso di paesi come la Gran Bretagna e poi della Germania nello sviluppo di un'idea urbana europea, ma è anche probabilmente una tendenza dovuta a fattori linguistici per via dell'affermarsi, all'orizzonte, dell'inglese sul francese. Questo però non vuol dire che l'Italia sparisca da questa sfera di comunicazione del tutto e d'un tratto. Facendo riferimento alle attuali tendenze storiografiche che spingono all'allargamento degli orizzonti conviene capire da dove nasca la distorsione e non prendere come unico indicatore una parte sola dello spettro, quella atlantica.

Questo è anche vero per quanto riguarda la partecipazione italiana al movimento municipalista internazionale. Le origini del movimento comunale in Italia risalgono al 1879, quando a Torino i sindaci di una sessantina di grandi città chiedono (senza successo), un aumento dei poteri municipali in materia finanziaria. Nel contesto di una rivalità crescente tra istanze locali e stato centrale – e di una sempre più forte contestazione delle basi della legge municipale del 1865, che limitava drasticamente l'autonomia municipale – questo tentativo di unificare le forze locali non riesce a contrastare l'opposizione di un ministero dell'Interno impegnato nella costruzione di un'amministrazione centrale nazionale.

Dopo una nuova riunione, sempre a Torino nel 1884, si deve aspettare il 1891 per vedere Francesco Fazi, sindaco di Foligno, piccola città umbra, approfittare della nuova legge municipale del 1889 e dell'allargamento della base elettorale municipale, e della conseguente maggiore democratizzazione della vita civica locale, per lanciare una nuova serie di incontri. È però solo all'inizio del Novecento che il movimento municipale italiano trova finalmente le condizioni necessarie a uno sviluppo significativo con la nascita nel 1901 dell'Anci, che organizza il suo primo congresso nel 1902[13]. La nascita di un vero e proprio movimento municipalista in

[13] O. Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Donzelli, Roma 1998.



Italia, nel quale ingegneri e segretari generali, accanto a politici, giocano un ruolo centrale, si colloca nel contesto dell'organizzazione di una vera e propria «internazionale delle città» a livello europeo[14].

Sin dai primi anni del Novecento numerosi contatti vengono concretizzati tra le giovani associazioni di Italia, Francia, Belgio, Germania e Gran Bretagna. Questi contatti non sono altro che la formalizzazione di decenni di relazioni informali, come legami epistolari, visite reciproche, scambio di pubblicazioni che si erano svolte per tutto l'Ottocento. Anche se il movimento europeo viene formalizzato solo nel 1913, con la costituzione della Union Internationale des Villes (Uiv), durante il congresso di Ghent, al quale partecipano politici locali, amministratori e ingegneri di tutto il continente, il primo decennio del secolo aveva già visto lo sviluppo di una ricca corrente di scambi. Già si vedevano nei rispettivi congressi delle organizzazioni nazionali molti osservatori stranieri e i resoconti delle riunioni circolavano ampiamente grazie alla pubblicazione negli organi rispettivi delle diverse associazioni nazionali. Ancora una volta non si può dire che l'Italia fosse periferica.

Il progetto dell'Uiv consiste nell'organizzazione periodica di congressi dei rappresentanti di tutti i comuni membri, ogni volta in una città diversa. Ovviamente questo tentativo, malgrado il successo del 1913, non resiste alla deflagrazione della prima guerra mondiale. Da questa organizzazione forse non nasce un modello continentale di *governance* municipale ma almeno una chiara coscienza politica dei limiti di ciascuna esperienza nazionale e dei vettori di possibili collaborazioni. Nasce sopratutto l'idea della centralità del decentramento nell'attuazione di programmi di riforma sociale e, in generale, di diffusione della modernità della tecnica urbana in favore dei ceti più poveri della popolazione, degli operai e dei proletari. Era l'idea della modernità municipale come alternativa a un secolo segnato da nazionalismi, dal centralismo e dalle ideologie. È importante notare quanto in questo movimento, sia prima che dopo il 1913, con ovviamente la terribile e traumatica parentesi della Grande guerra, l'Italia non appaia periferica rispetto al resto del continente. Un personaggio come Giovanni Montemartini, grande figura del municipalismo italiano, ha per esempio contribuito non solo all'animazione e l'impulso dei dibattiti europei, ma anche alle tappe della formalizzazione dell'Unione a livello continentale, un processo che coronava quello che egli stesso definiva già nel 1902 come «la primavera della vita municipale».

[14] P. Dogliani e O. Gaspari (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma, Donzelli 2003.

Oltre a quella politica anche la sfera sociale e professionale dei tecnici e degli amministratori municipali ha investito molte energie in questo processo. Nella rete europea dei comuni il ruolo degli ingegneri municipale da una parte e dei segretari comunali dall'altra, è stato fondamentale. I tecnici, per esempio, grazie a lunghe tradizioni di scambio, ma anche per la necessità di partecipare alla scena internazionale insieme alle burocrazie statali nazionali, hanno favorito lo sviluppo di una nuova sfera di comunicazione.

Quanto ai burocrati e agli amministratori, un *milieu* in forte crescita numerica con lo sviluppo degli apparati amministrativi locali e nazionali, questi organizzano il loro primo congresso che porta alla nascita dell'Institut International des Sciences Administratives nel 1910 a Bruxelles, la «culla belga» della cooperazione municipalista europea[15]. Questo congresso appare come uno degli atti propedeutici alla nascita della Uiv nel 1913.

In tutto questo movimento il ruolo dei socialisti e dei massoni è stato fondamentale, in quanto portatori di un'idea d'Europa alternativa ai nazionalismi. Per i socialisti l'impegno municipalista costituisce, a partire dal 1900, una priorità politica per personaggi come Henri Sellier (1883-1943), in Francia, ed Émile Vinck, in Belgio. Per i socialisti italiani questo orizzonte europeo è fondamentale nei dibattiti e nelle battaglie per la municipalizzazione dei servizi urbani in quanto elemento essenziale nella ricerca di legittimazione e di validazione internazionale delle proprie scelte. Si costituisce in questo periodo una vera e propria sfera europea progressista dell'*expertise* politico-tecnica.

Quanto ai massoni, attorno a Paul Otlet (1868-1944) e Henri La Fontaine (1854-1943), questi trovano nell'idea municipale una fonte di attenuazione delle retoriche nazionaliste proprie dei poteri centrali e una rete efficace per contrastare il campo conservatore. Ancora una volta l'Italia non era per periferica in questa geo-strategia, essendo l'elemento massonico molto forte nella vita pubblica locale di molte grandi città si pensi, per esempio, al caso di Roma, dalle ultime campagne elettorali di Giuseppe Garibaldi con l'elezione di Ernesto Nathan a sindaco dal 1907 al 1913.

A livello continentale tra il 1880 e il 1914 nasce una vera e propria idea di Europa in seno al movimento municipalista. Un'Europa capace di fare a meno delle pesantezze statali e, sopratutto, del veleno nazionalista che inquina la vita politica e sociale del continente. Questa Europa delle

[15] P.-Y. Saunier (dir.), *Special Issue – Municipal Connections*, "Contemporary European History", Cambridge University Press, Cambridge, 4, 2002.



città si costruisce in parte contro gli Stati, non solo nella rivendicazione per i comuni di maggiori prerogative, ma anche nell'affermarsi dell'idea municipale come vettore di promozione di un nuovo modello democratico e sociale. Non si deve, ovviamente, avere una visione romantica di questo periodo: il movimento municipalista viene accompagnato, e spesso reso possibile, dall'evoluzione del quadro legislativo che viene decisa a livello centrale. Gli attori, inoltre, sono spesso attivi sia a livello locale, si a livello statale. E, sopratutto, il movimento non resiste all'ondata nazionalista della prima guerra mondiale, è vero però che segna comunque un'evoluzione fondamentale nella vita politica del continente e nelle pratiche della democrazia. Con la fine del sistema elettorale censitario, il movimento municipalista incarna un'alternativa originale. Nella circolazione delle idee e delle innovazioni nasce una vera e propria nuova sfera riformista i cui orizzonti sono ben più ampi di quanto si è descritto comunemente finora.

Se la guerra distrugge questo sogno, il dopoguerra viene segnato da una rinascita, ma su basi pratiche e ideologiche diverse. L'affiancamento della denominazione International Union of Local Authorities nel 1928, accanto alla precedente Union Internationale des Villes, risponde a un'altro spirito e l'entusiamo europeista spazia su altri terreni. Anche nel secondo dopoguerra la creazione del Consiglio di Comuni d'Europa rimane un tentativo poco convincente di rilanciare uno spirito municipalista continentale. L'Europa degli anni cinquanta del Novecento si costruisce tra Stati e ha il carbone e l'acciaio come principali campi di applicazione ed ha il mercato come motore e non le politiche sociali urbane. L'ideale sociale e tecnico di un'internazionale delle città scompare nella trasformazione delle istituzioni di scambio in camere di socialità più che in laboratori di politiche sociali e di innovazioni democratiche.

Al di là del progressivo indebolimento dell'ideale municipalista nei dibattiti urbanistici, però, la lettura dei processi di costruzione di una rete comunale europea tra fine Ottocento e primo Novecento invita, attraverso l'esempio italiano, a rivedere alcune idee sulla circolazione dei modelli tecnici, politici, sociali e amministrativi, ma le stesse considerazioni potrebbero essere fatte valere anche per i casi della Grecia, dell'Impero ottomano, del Sud America e della Spagna.

Il modello, se veramente modello c'è stato, fu più il risultato di interazioni dinamiche che non di una circolazione a senso unico sotto forma della dialettica dell'esportazione e dell'importazione di modelli. Lo studio di aree spesso considerate come periferiche dimostra quanto l'Europa delle città non fosse limitata al triangolo Parigi-Londra-Berlino, eventualmente ampliato all'America del Nord. L'esempio dell'Italia, dove l'idea municipalista è il risultato della elaborazione di una ricca storia di vita civica, può essere utile per comprendere l'evoluzione delle città e

del governo delle città in aree geografiche fino ad oggi spesso sottovalutate relativamente a questo aspetto. È il caso ad esempio del medio-oriente, dove una recente ricerca[16] ha evidenziato l'esistenza di una interessante circolazione di idee urbane alla fine dell'Ottocento, espressione di una vita civica la cui presenza sembra contraddire alcuni *topoi* di quelle che erano considerate aree marginali rispetto ad un malinteso centro della vita urbana del mondo.

[16] N. Lafi (dir.), *Municipalités méditerranéennes: les réformes municipales ottomanes au miroir d'une histoire comparée (Europe méridionale, Maghreb, Moyen-Orient)*, K. Schwarz, Berlin 2005.

PATRIZIA DOGLIANI

# RIFORMISMO MUNICIPALE E PIANIFICAZIONE URBANA IN EUROPA NELLA PRIMA METÀ DEL NOVECENTO

Le reti internazionali di eletti, di liberi professionisti e di dipendenti comunali impegnati nella riforma del governo urbano che si formarono nei primi tre decenni del Novecento furono essenziali non solo per la circolazione di saperi, pratiche e progetti ma anche nello sviluppo di una scienza di progettazione territoriale ed urbanistica[1]. È all'inizio del Novecento, infatti, che si concretizza un vero e proprio movimento riformista che vede nel governo urbano un laboratorio di sperimentazione; esso è costituito da un intreccio di rapporti e di idee che matura e si connota nel tempo, tanto che alla vigilia della Grande guerra quella "nebulosa" che aveva caratterizzato il primo movimento municipalista europeo sembra schiarirsi dando vita a correnti e a reti di scambio formali ed informali, ciascuna caratterizzata da proprie specificità[2].

Tra i riformatori municipali convivono tre anime. La prima ha aspirazioni interclassiste ed è radicata in nuovi ceti medi e popolari urbani e gruppi d'opinione, in Europa come negli Stati Uniti. Essa vede nel potenziamento delle prerogative e dell'autonomia giuridica ed economica delle città un primo passo per una riforma più generale del sistema economico e politico, una leva per sconfiggere vecchi privilegi e moderni monopoli privati. Una seconda anima riformista emerge dal socialismo di fine Ottocento ed affina i suoi obiettivi grazie a reti di scambio e di confronto ai margini

[1] Questo saggio riprende lavori ben più ampi sull'argomento, ad essi rinvio per una esaustiva bibliografia e per una più approfondita analisi di dibattiti e di casi nazionali: P. Dogliani, *Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia 1870-1920*, Franco Angeli, Milano 1992; P. Dogliani, O. Gaspari (a cura di), *L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma 2003; P. Dogliani, *European municipalism in the first half of the twentieth century: the socialist network*, contenuto nel numero monografico di "Contemporary european history", curato da P.-Y. Saunier, vol. 11, 4, 2002, pp. 573-596.

[2] Per la Francia si veda Ch. Topalov (a cura di) *Laboratoires du noveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*, Ed. de l'EHESS, Paris 1999.