

*SLUMMING*  
POTENZIALITÀ, LIMITI ED ALCUNE QUESTIONI ANCORA  
INSOLUTE DELLA PROGRAMMAZIONE COMPLESSA

*di Michelangelo Savino*

Esiste un incondizionato consenso intorno ai progetti integrati e ai programmi complessi, promossi negli ultimi anni per la riqualificazione delle città italiane. Un giustificato entusiasmo pervade la disciplina e coinvolge gli operatori economici, i tecnici e soprattutto i politici: finalmente alcune prescrizioni normative sembrano andare nel verso giusto, risolvendo problemi di rigidità amministrativa, offrendo opportunità di intervento "agevole". Si torna ad intervenire sulla città con interventi sostantivi di trasformazione grazie a strumenti flessibili e semplificati.

L'obiettivo di queste note non è certo di andare controcorrente e imporre un'inopportuna e polemica riflessione sui limiti dei Programmi urbani complessi (Puc)<sup>1</sup>, ma piuttosto quello di sollevare alcune questioni sul processo di innovazione in corso e che, ancora una volta, si muove nelle pieghe della normativa consolidata.

Mentre si può sicuramente affermare che il processo di cambiamento è ormai avviato, non si deve nascondere che alcuni aspetti appaiono ancora insoluti, nonostante le diverse esperienze che stanno maturando nel nostro paese. Perplessità insorgono davanti allo sviluppo delle iniziative solo in presenza di trasferimenti pubblici di una certa entità disponibili, con il rischio che questi diventino non solo motore, ma anche obiettivo esclusivo delle operazioni. Dubbi emergono se si osserva che nel corso di questi anni si è compiuto un

1. In maniera estremamente semplificata, inseriremo nell'unica denominazione i diversi programmi complessi emanati da leggi e finanziamenti diversi nel corso di questi ultimi dieci anni (cfr. *infra*, nota 7), che nelle finalità e nelle modalità presentano alcune differenze sostanziali (Ricci, 1995), non rilevanti, però, ai fini delle riflessioni contenute in queste note. D'altronde la produzione legislativa degli ultimi anni non sembra aver prestato particolare attenzione alle questioni lessicali (Ranucci, 1995), disgiungendole dalle questioni di obiettivi e finalità degli interventi, ma soprattutto trattando i termini di «recupero» e «riqualificazione» con estrema genericità e vaghezza.

processo cumulativo di norme e di strumenti, che se rende più “operativa” l’azione sul territorio e nelle città, non crea condizioni di maggiore chiarezza nella pianificazione e nel funzionamento della macchina amministrativa.

Un elemento di disorientamento è legato proprio all’entusiasmo che accompagna le recenti innovazioni della progettazione e della gestione dei processi di trasformazione della città, laddove la convinzione che i Puc abbiano sciolto alcuni nodi drammatici del sistema italiano (i meccanismi stringenti e stridenti del piano e delle varianti al piano; la sostanziale incapacità di cogliere con tempismo le emergenze e intervenire con strumenti adeguati; la generale tendenza ad una negoziazione poco trasparente e scarsamente operativa) spinge all’attribuzione di una loro “valenza salvifica” che li carica di obiettivi che esulano dalle loro concrete potenzialità e rischiano di renderli, a breve, inefficaci come già il piano e i suoi strumenti attuativi. Se ne dimenticano, cioè, gli obiettivi principali, la scala di intervento, il tipo di operazione a cui dovrebbero dare adito, la particolarità della congiuntura che ha spinto alla loro redazione e implementazione.

Se è pur vero che è ingiusto accusare i Puc di essere «grimaldelli per scardinare l’impianto» e le procedure di piano, è anche vero che sempre più spesso la loro applicazione appare un tentativo per risolvere conflitti non di carattere amministrativo, bensì di carattere politico-decisionale, facendo giustamente temere che essi vengano utilizzati per conquistare consenso facile e di breve durata e che ancora una volta si trovino le condizioni per evitare la costruzione di un progetto complesso e articolato per la città, anche se a volte il problema pare quello dell’assenza di una spinta progettuale, di creatività della politica per quel che concerne il territorio e la città. Il rischio sempre più evidente dalla metà degli anni ’90 ad oggi è che la trasformazione delle città e del territorio passi per procedure flessibili (ed è il problema, a mio parere, meno grave), ma soprattutto vada avanti in assenza di qualsiasi quadro di riferimento e di qualsiasi strategia di carattere generale che possa davvero farne – come viene sostenuto (o auspicato) da più parti – strumenti per la realizzazione (per parti, progressiva ed incrementale) di un nuovo assetto del territorio, dove la regolamentazione ed il controllo continuino però a garantire alcuni obiettivi imprescindibili di carattere generale: la massimizzazione dei benefici collettivi dell’azione pubblica e il contenimento degli impatti negativi sulla collettività dei pur legittimi usi privati del territorio.

In assenza della soluzione di alcuni nodi e dilemmi dell’azione di pianificazione nel nostro paese, non c’è speranza che anche i Puc possano rappresentare la risoluzione al processo di modernizzazione e riqualificazione della città e del territorio. Rischiano piuttosto di trasformarsi in blandi palliativi incapaci di ri-

solvere “i mali della città”, in un virtuoso quanto inutile processo di *slumming*<sup>2</sup>, con interventi sporadici e puntuali “per quartieri”, incapace di produrre effetti di rigenerazione complessiva delle città, nonostante le risorse economiche e politiche attivate, rischiando di banalizzare anche il processo di innovazione amministrativa avviato.

## 1. La “forza modernizzatrice” dei Programmi urbani complessi

### 1.1. Innovating Incrementalism

Ai Puc viene attribuita una portata innovatrice che la pianificazione attendeva da tempo e soprattutto quell’inequivocabile dimostrazione che alle emergenze della città moderna e alle esigenze di una società complessa in profondo mutamento l’impianto normativo e regolativo del nostro sistema urbanistico non è solo inadeguato, ma ridondante e farraginoso. Ed inoltre, che agire nella città è ancora possibile, come d’altronde cooperare con i privati per la costruzione di un contesto urbano moderno e di qualità: un tema noto e discusso da tempo, che non a caso ha condotto all’elaborazione di una complessa ed articolata riforma urbanistica presentata al Parlamento.

Nel corso di questi anni (e le più recenti leggi urbanistiche regionali ne risentono sotto diversi aspetti) si è anche in presenza di uno scontro tra “filosofia del fare” – che privilegia un approccio pragmatico ed efficiente alla gestione quotidiana dei bisogni come nella definizione delle linee di intervento di breve e medio periodo<sup>3</sup> – e il processo istituzionale di pianificazione – che nelle sue prolisse ed incerte procedure, nei tempi lunghi e nelle gabbie della norma – dimostra scarsa incisività ed efficacia, oltre ad avere perso le presunte capacità previsive e strategiche di lungo periodo, la sua natura di *frame* condiviso, che

2. Lo *slumming* rappresentava il quotidiano girovagare di donne e uomini dell’alta borghesia vittoriana a scopo di beneficenza (ma spesso anche solo per curiosità, una moda poi molto diffusa in Inghilterra) per i quartieri poveri dell’East End o di Manchester distribuendo cibo e vestiti («con i quali la filantropia si è spesso scaricata la coscienza gettando briciole nell’abisso», Geddes, 1970, p. 127), nella certezza in questo modo di intervenire sui riconosciuti “mali della città” (Briggs, 1954). Figure di filantropi o di industriali illuminati si vedevano spesso girare per i quartieri poveri delle città industriali inglesi al punto da divenirne figure emblematiche anche della letteratura, come i fratelli Cherrybee del *Nicholas Nickleby* di Ch. Dickens o piuttosto il politico Coningsby, protagonista del romanzo omonimo di Disraeli (1844). Ma come dimostrano le successive *inquiries* e poi le radicali *reforms* della seconda metà dell’800, forse anche dai Puc, è possibile prevedere, potrà nascere un’azione più ampia ed incisiva.

3. È che a volte non ha bisogno di grandi quadri teorici, di fondamenti epistemologici ed etici, ma piuttosto di una grande capacità di saper cogliere “il senso” dei mutamenti in atto e di sapere all’occorrenza individuare soluzioni non necessariamente rivoluzionarie e radicali, anche di basso profilo ma capaci di rispondere alle esigenze del momento.

ne garantirebbe legittimità (o piuttosto il suo potere di garantire nel futuro valore economico agli usi di suolo, che comporta la generale ed “incondizionata” accettazione delle regole comportamentali imposte).

Su questo sfondo, qualunque elemento capace di promuovere interventi sul territorio e cooperazione pubblico-privata nei diversi settori dell’economia e sul territorio è ben accolto, sia nel caso dell’introduzione di nuove disposizioni normative che nella promozione di azioni dirette di gestione di programmi e progetti di trasformazione della città e del territorio. Questo è il clima che si è prodotto nel corso degli anni ’90 e che ha favorito un mutamento procedurale lento ma pervasivo, fatto di piccoli progressi normativi, mai dirompenti seppure contraddittori con il sistema vigente, che trovano una congiuntura favorevole nel processo di modernizzazione della macchina amministrativa ai diversi livelli.

È indubbiamente questa la prima vera novità: la concomitanza tra una trasformazione delle modalità di intervento nella città e sul territorio e il rinnovamento della macchina amministrativa, alla quale si deve il vero cambiamento delle opportunità di nuova azione urbanistica. Una «rivoluzione silenziosa» (Urbani, 2000, p. 90) che cambia obiettivi, attitudini e metodologie di intervento della Pubblica amministrazione e che prende avvio con la l. 142/1990 e la l. 241/1990, leggi che creano le pre-condizioni, senza le quali non si potrebbe oggi parlare di portata innovativa dei Puc. Accolte come tradizionali “norme tampone” di leggi di emergenza, sottovalutate nella loro capacità di introdurre concrete forme di innovazione nell’amministrazione pubblica, osteggiate come procedure deregolative, strumenti come la *conferenza dei servizi* o piuttosto l’*accordo di programma* rappresentano le leve dell’innovazione, e già nelle prime manifestazioni nel corso degli anni ’80 (Bobbio, 2000) si presentavano quali “anticipazioni”<sup>4</sup> che attendevano un «processo di maturazione culturale» (Seassaro, 1996), un clima amministrativo

4. Ad esempio, l’*accordo di programma* (formalmente precisato dalla l. 142/1990, art. 27) viene introdotto dalla l. 64/1986, mentre il *protocollo d’intesa*, quale strumento per un accordo inter-istituzionale preliminare e risolutivo dei tradizionali conflitti amministrativi viene introdotto dal Dpr 616/1977. Diversamente la *conferenza dei servizi* (regolamentata dalla l. 241/1990, art. 14) risulta inizialmente promossa per le Colombiadi del 1992 (l. 373/1988), riproposta per gli interventi dei Campionati di calcio «Italia ’90» (l. 205/1989), in un clima di polemiche e contestazioni, dove i nuovi strumenti di accordo appaiono rimedi approntati per condurre a termini lavori e chiudere cantieri in un processo decisionale segnato dall’assenza di strategie, sovraccarico di obiettivi (costruzione impianti sportivi, attrezzature ricettive, ma anche scali aeroportuali, linee di metropolitane, riqualificazione, generico *embellissement*) e di conflitti, laddove si era deciso di accompagnare alla manifestazione un più radicale processo di modernizzazione delle principali città italiane, senza le sufficienti disponibilità finanziarie dello Stato, senza la debita capacità delle amministrazioni di predisporre e realizzare progetti particolarmente complessi in un lasso di tempo contenuto.

ed un contesto (culturale e giuridico) diverso che ne permettesse l'applicazione diffusa. Nel corso degli anni '90 le amministrazioni hanno potuto così affidarsi "esplicitamente" ad istituti fino ad oggi considerati *diversi* (perché innovativi ed esclusi dalle *routines* amministrative), *pericolosi* (in assenza di ricadute certe di consenso, oltre che per la labilità degli impegni e la stabilità dei rapporti multilaterali), *discrezionali* (in assenza di certezza del diritto, di definizione chiara di ruoli e competenze – e quindi di responsabilità – su obiettivi sui quali è sempre particolarmente difficile costruire quadri di riferimento ampiamente condivisi), sebbene anche le nuove forme di negoziazione conservino «zone d'ombra» che non risolvono alcuni caratteri delle trattative pubblico-private (Bobbio, 2000).

La complessiva riforma della macchina amministrativa sembra dare anche coerenza al sistema nel suo complesso, pur lasciando in vigore le vecchie disposizioni che nel tempo le stesse consuetudini amministrative abbandoneranno progressivamente, lasciando poi che l'abrogazione avvenga ancora più in là nel tempo in presenza di un'evidente inutilità della norma. Di riflesso, l'introduzione di nuovi istituti favorisce la costruzione di nuove modalità di intervento urbano e territoriale; di nuove azioni concertate ed integrate più aderenti alle esigenze delle amministrazioni, pur nella conservazione di un sistema che si complica sempre più, divenendo sempre più contraddittorio ed incoerente.

In questo modo di procedere poco organico e molto italiano, si impone uno spirito innovatore, definitivamente sancito dalla «riforma Bassanini»<sup>5</sup>, che pervade tutte le principali azioni del Parlamento per l'intervento sul territorio: azioni che hanno contribuito a fare della «concertazione e del coordinamento una "questione normativa"» (Salone, 1999), ossia spingendo alla creazione di tutte le condizioni di legittimità amministrativa e di inattaccabilità giuridica necessarie all'applicazione e allo sviluppo di queste forme di innovazione<sup>6</sup>. Così ha trovato piena affermazione giuridica e normativa

5. Il complesso di norme contenute nelle l. 59/1997 e l. 127/1997, cui fa seguito il Dpr applicativo 112/1998.

6. Ed infatti le diverse iniziative del Ministero del Tesoro dimostrano il tentativo di creare strumenti soprattutto "formalmente validi", ancor prima che efficaci, per l'azione sul territorio, per valorizzare le risorse locali, cogliere le opportunità di sviluppo offerte da una dichiarata disponibilità degli attori locali e dal sempre presente trasferimento di risorse pubbliche dal centro alla periferia. La portata dirompente di questi strumenti sarebbe legata proprio alla possibilità di innescare processi virtuosi "dal basso" di sviluppo territoriale e di massimizzare gli effetti del finanziamento pubblico anche nella creazione di processi permanenti di sviluppo e non temporanei ed occasionali. Da qui la promozione di *patti territoriali* (l. 104/1995 art. 1; l. 341/1995, art. 8; del. Cipe 20.11.1995, quindi l. finanz. 662/1996); l'*intesa istituzionale di programma*, il *contratto di programma*, il *contratto d'area* (tutti introdotti dalla l. finanz. 662/1996, del. Cipe 21.3.1997), la *conferenza d'area* ed il *tavolo di negoziazione*.

l'evidenza che «la negoziazione come processo di interazione sociale orientato al raggiungimento di un'intesa, rappresenta un metodo per tentare di aggregare una coalizione di interessi attorno ad un problema definito, delineando preventivamente le posizioni e le risorse degli attori» (Brunetta, 1997, p. 136). Una definizione che presuppone, cioè:

- la necessità di definire preliminarmente gli attori effettivamente coinvolti o coinvolgibili nell'intervento (e quindi che il *network* degli attori non discende dalle competenze amministrative riconosciute *ex lege*, dalle missioni burocraticamente definite, ma piuttosto dagli obiettivi politici del momento e dalle aspettative del mercato);
- l'opportunità di individuare “con laicità”, superando cioè, la retorica dell'interesse generale e dello sviluppo economico, obiettivi “circoscritti” degli interventi, in un'attenta composizione dei conflitti di interesse e di armonizzazione delle diverse attese ed aspettative degli attori coinvolti;
- la necessità di definire *ex ante* la disponibilità concreta degli attori ad intervenire, ma anche le risorse effettivamente attivabili, per uno specifico processo di intervento sul territorio, a volta di più ridotta scala territoriale e di minore ambizione, ma “fattibile” e soprattutto “definibile” e “definito” nelle sue diverse componenti, negli esiti attesi (formali, tecnici, amministrativi, economici) e negli eventuali effetti “producibili” a breve termine (perché possano essere concreti, tangibili, apprezzabili).

In breve, l'abbandono di qualunque forma di astratta programmazione, soggetta all'aleatorietà di generici obiettivi dei diversi attori coinvolti nel tempo, al mutamento delle condizioni di contesto (politiche, economiche, territoriali), alla “fissità” controproducente della norma; ed ancora, l'accoglimento “disincantato” (ma propositivo) nella progettazione della realtà sociale, economica e politica così come essa si presenta, in modo che i progetti possano avere maggiore aderenza alle emergenze e maggiore efficacia nell'azione: il superamento, quindi, di alcuni elementi emblematici (e problematici) della pianificazione tradizionale e quindi l'introduzione di elementi di innovazione da tempo auspicati.

I Puc (dalla prima iniziativa promossa dalla l. 203/1991 con i *Pi* sino ai più recenti *Prusst*<sup>7</sup>) sembrano rispondere proprio a queste esigenze con la loro

7. In successione «spasmodica» (Ugolini, 2000), infatti, si registra la promozione di: *Programmi integrati – Pi*, previsti dalla l. 203/1991 «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa» o «legge Gozzini» (ex art.18 «Programma straordinario di edilizia residenziale»); quindi i *Programmi integrati di intervento (di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale) – Pii*, previsti all'art. 16 della l. 179/1992 «Norme per l'edilizia residenziale pubblica» detta anche «legge Botta-

flessibilità: agiscono sulle dinamiche procedurali di attuazione degli interventi e destrutturano le tradizionali procedure *top-down*; tentano di costruire processi – più rapidi ed agevoli – di intervento urbanistico e nei settori di maggiore emergenza sociale e politica e negli sviluppi successivi; modificano e meglio adattano le modalità di intervento alle caratteristiche dei rapporti negoziali fra i diversi attori investiti nel processo e nelle opportunità di intervento sul tessuto edificato delle nostre città. Infatti essi propongono:

- *la costruzione preliminare* (di carattere “informale”, basata sull’evidenza e rilevanza del problema, sulla valenza degli obiettivi enunciati, piuttosto che stabiliti dalle disposizioni normative “per competenza” e “per legittimità”) *della rete di attori* che verranno coinvolti nel processo decisionale ed esecutivo; l’elaborazione, cioè, di una strategia a monte del processo decisionale, che presenta *in nuce* già alcune delle condizioni di successo (o meno) del processo, soprattutto laddove una «strategia inclusiva» permette di valutare meglio le diverse soluzioni alternative, anche in presenza delle aspettative e degli obiettivi differenti degli attori presenti. Questo potrebbe favorire il conseguimento di accordi più stabili nel tempo, nonostante costi di transazione maggiori determinati dall’interazione multipla (Bobbio, 1996), permettendo di prevedere, (forse) prevenire e (quindi) sciogliere i conflitti del processo attraverso la formazione di una *policy community*;
- *la formulazione degli obiettivi* all’interno del processo decisionale, che permette di “andare oltre” alla vaghezza e alla retorica delle grandi proposizioni e favorire la costruzione consapevole e condivisa di obiettivi concreti, emergenti da un contesto reale di confronto/scontro sull’individuazione dei bisogni (che può essere anche “denominazione” e “tassonomia” dei bisogni, in assenza di strumenti efficaci per poter concretamente stabilire i bisogni di una società sempre più complessa ed etero-

Ferrarini», che rinvia alla legislazione regionale la precisazione dei contenuti, degli ambiti e delle modalità di finanziamento pubblico; i *Programmi di recupero urbano – Pru* «a servizio degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica», introdotti dall’art. 11 della l. 493/1993 «Accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell’occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia», poi successivamente modificato dalle indicazioni dei Dm Ll.Pp 1071 e 1072 dell’1.12.1994 «Realizzazione dei programmi di recupero urbano»; ancora i *Programmi di riqualificazione urbana – Priu* introdotti dall’art. 10 della stessa l. 493/1993 e poi specificati e finanziati dal previsti dal Dm Ll.Pp 1143 del 21.12.1994 «Programmi di riqualificazione urbana a valere sui finanziamenti di cui all’art. 2 comma 2 della l. 179/1992». Chiudono la serie, anche se con contenuti differenti dai precedenti (nelle modalità operative e negli obiettivi) i *Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio – Prusst*, previsti dal Dm Ll.Pp 1169 dell’8.10.1998 (G.U. 278 del 27.11.1998), finanziati con le somme non utilizzate dai precedenti Pru ex Dm Ll.Pp. 21.12.1994. Nella lista si includono generalmente anche i *Contratti di quartiere*, promossi dall’art. 2 della l. 662/1996, la cui natura molto particolare e le forme di intervento (che prevedono anche la possibilità della partecipazione pubblica nella progettazione degli interventi) li rende in parte “anomali” rispetto ai precedenti.

genea) e sull'identificazione delle risposte utili e prioritarie ad essi; di interazione dialogica e discussione aperta sulle soluzioni ammissibili e sulle modalità con cui conseguirle. In breve, al di là di alcuni obiettivi di carattere generale ed imprescindibile, la trasformazione della città avviene con interventi pertinenti e aderenti alle esigenze espresse nei processi decisionali, nell'interazione tra i diversi portatori di interesse e dei protagonisti stessi dell'evoluzione della città e del territorio;

- il *montaggio (politico, finanziario, sociale, ecc.) preliminare* all'approvazione del progetto, permette non solo una valutazione di fattibilità del progetto, l'adozione in via preventiva di soluzioni che garantiscano l'esecuzione degli interventi previsti senza dover incorrere in quei rischi che richiedono varianti e modifiche in corso d'opera che modifichino o pregiudichino gli esiti delle operazioni, ma anche soprattutto un primo confronto con "il mercato", rendendo più coerente la programmazione (Ricci, 1999) e di conseguenza altrettanto coerente la realizzazione rispetto alla progettazione, oltre ad aumentare le probabilità di successo del programma (in prima istanza già "coronato" dal finanziamento statale, come accade nel caso dei *Patti territoriali*, dei *Pru*, dei *Prusst*).

Secondo questa ottica, il meccanismo permette di restituire centralità all'operatore pubblico, un ruolo preminente che non discende dalla norma (con tutti i relativi problemi di discutibilità delle indicazioni legislative, di autorevolezza, di conformità alla missione amministrativa, efficienza del potere regolativo, efficacia delle indicazioni impositive, ecc.), bensì da un riconoscimento collettivo, prodottosi nel processo decisionale:

- perché "luogo" privilegiato dell'accordo, della fissazione delle regole della negoziazione e della sua formalizzazione (Brunetta, 1997);
- perché «montatore» del processo di coordinamento, ma anche facilitatore e mediatore del processo (Bobbio, 1995);
- perché garante che la soluzione di problemi di rilevanza locale si raccordi ad una strategia complessiva di sviluppo e riqualificazione della città (Garano, 1999);
- perché – sia dal punto di vista normativo sia dal punto di vista operativo – l'operatore pubblico diventa il fulcro del processo di innovazione (dall'introduzione di nuovi obiettivi e procedure alla sperimentazione di nuove tecniche di intervento e, in quanto principale destinatario dei diversi e numerosi *feed-backs* del processo, luogo di sublimazione e diffusione dell'innovazione)<sup>8</sup>.

8. Questo potrebbe essere letto come un'ulteriore successo, ossia la possibilità (offerta dai Puc) di scardinare (dall'interno) le tradizionali resistenze all'innovazione che proprio l'amministra-



Non meno rilevante dovrebbe essere la possibilità di sfruttare nuove modalità di confronto, accordo preventivo e «co-pianificazione» con le diverse articolazioni della Pubblica Amministrazione o in fase di transizione verso la privatizzazione (Esercito, Sovrintendenze, FS, Enti portuali, Enas, ecc.), attori dalle caratteristiche ben particolari ed i cui obiettivi e comportamenti appaiono spesso imprevedibili e insondabili, soprattutto nelle operazioni di concertazione e della trasformazione urbana (che comprendano ad esempio, dismissione, riconversione, recupero o ripristino ambientale di vasti demani di aree urbane o semi-urbane), che presentano numerosi elementi di incertezza, acuiti dall'assenza del mercato quale parametro di riferimento principale per le valutazioni di fattibilità e possibile successo della riqualificazione urbana.

Solo da questo processo di innovazione è possibile immaginare un percorso di trasformazione della pianificazione, che permetterebbe una riforma “dal basso”, seppure incrementale ed indubbiamente contingente, in un momento in cui si palesano tutte i limiti della pianificazione ordinaria.

In questo senso, «in uno scenario così articolato e complesso e, soprattutto oggi, così dinamico diverrebbe quindi inopportuno riproporre una riforma urbanistica che non si limitasse alla fissazione dei principi fondamentali della materia» (Urbani, 2000, p. 146), innanzitutto perché il processo di innovazione dovrebbe venire indotto secondo le tradizionali procedure *top-down*, che non garantiscono né la conformità né la condivisione degli obiettivi da parte delle stesse istituzioni. Da questo punto di vista, la riforma urbanistica (penso soprattutto alle indicazioni dell'Inu e alle sue battaglie) sconta un atteggiamento per alcuni versi tradizionale e obsoleto nel concepire la trasformazione dell'urbanistica e del piano. Rispetto al mutamento intercorso negli ultimi anni, appare chiaro come la stessa riforma dell'urbanistica appaia non più adeguata alle esigenze degli operatori:

- *per gli aspetti giuridici ed amministrativi* a cui la riforma sembra voler mettere mano, questioni per lo più rimaste (non a caso) insolute nel sistema normativo italiano (basti ricordare la tormentata e forse irrisolvibile questione della rendita fondiaria), che sicuramente non troveranno una soluzione nella riforma, ed anzi, imponendo un intervento radicale su alcuni aspetti cruciali del nostro sistema sociale ed economico, ne rappresentano un freno per l'approdo decisivo nelle aule parlamentari (confinandola piuttosto ai convegni di pochi ma irriducibili sostenitori);

zione pubblica, più di ogni altra organizzazione complessa, manifesta, stimolando a sua volta processi di innovazione a catena in altre organizzazioni.

- *per il peso ed il ruolo del “piano”* nel sistema complessivo della pianificazione che seppure direttore o strutturale o strategico od operativo, cambia poco degli aspetti più rigidi e inerziali della sua struttura;
- *per la mancata ridefinizione dei ruoli nel processo di piano*, non tanto nel senso del mancato riconoscimento e rivalutazione del privato (fatto che sembra predominare oggi nella riflessione intorno alle nuove e “buone” pratiche dell’amministrazione della città e del territorio), quanto nei ruoli delle stesse istituzioni (la cui centralità non viene messa pregiudizialmente in discussione, invece di trovare nuove modalità per riaffermare e rifondare il principio della primazialità dell’operatore pubblico rispetto agli altri attori del processo), dei tecnici (ma qui i limiti del pensiero corporativo italiano si manifestano tutti) e dei cittadini, che ottengono nuova dignità di intervento in base a diverse iniziative legislative ed in altri campi;
- *per i tempi e per i modi* con cui un generale cambiamento del sistema possa prodursi, assolutamente controproducenti (e non solo per le modifiche che il parlamento potrà aggiungere alle norme, stravolgendo senso, obiettivi e portata operativa) rispetto alle urgenze della pubblica amministrazione e della città e del territorio di adeguarsi alle mutate esigenze della società.

Se le prospettive del cambiamento, così prospettate dalle diverse riforme dell’urbanistica, hanno questi limiti, appare evidente che i Puc, pur nella frammentarietà delle prescrizioni e nella vaghezza delle disposizioni operative, appaiono di gran lunga più innovativi: senza toccare problematiche insolubili, puntano a risolvere questioni comunque decisive dell’urbanistica, quale quella dell’operatività, della gestione, della realizzabilità di interventi nel contesto urbano, dei rapporti tra operatore pubblico ed operatore privato (legittimando la negoziazione), promuovere la modernizzazione delle modalità di intervento nella città, cogliendo tutte le novità offerte dal cambiamento del sistema amministrativo ed economico nazionale, favorendo il reciproco apprendimento, innescando un processo virtuoso di rinnovamento.

Per quanto la riforma urbanistica sia necessaria – soprattutto per riordinare la materia che, nel corso degli anni che ci separano dal 1942, ha visto la costante crescita di norme e regole, la creazione di strumenti di intervento e poi il loro abbandono, l’invenzione di nuove procedure e poi la loro delegittimazione giuridica, la riaffermazione di principi lasciati decadere in assenza di efficacia dell’azione pubblica – essa andrebbe rivista in presenza di una realtà sociale, economica ed amministrativa che non sembra oggi garantire (come ieri, d’altronde) la reale incisività nel governo del territorio degli strumenti urbanistici (sempre che non debba piuttosto riaffermare il ruolo centrale, esclusivo critico ed arbitrare dei tecnici nel governo delle trasformazioni del territorio).

## 1.2. ... ancora sull'innovazione

Ma l'innovazione non si conclude qui. Il processo di cambiamento è di gran lunga più pervasivo e diffuso e trova nella revisione delle leggi urbanistiche regionali (in atto in molte realtà italiane) nuove forme di sperimentazione oltretutto di sviluppo, per quanto in più di qualche caso si sia sottolineato la scarsa capacità delle Regioni di cogliere la portata innovativa delle disposizioni parlamentari (Ranucci, 1995).

Sullo sfondo segnato in maniera forte dall'esempio di riformulazione delle procedure di pianificazione introdotte da alcune regioni che hanno messo mano alle loro "ormai inadeguate" leggi dei primi anni '80, il cammino della trasformazione appare non solo intrapreso ma anche irreversibile. Sono soprattutto le indicazioni fornite dalle singole regioni rispetto alle caratteristiche dei Pru (come previsto dalla l. 179) a generare un'ulteriore elaborazione delle possibilità di intervento, che finiscono con il rendere ancora più articolato e diversificato il processo di progressiva alterazione del sistema pianificatorio italiano<sup>9</sup>. Il processo di legiferazione delle Regioni<sup>10</sup> è avvenuto in tempo diversi rispetto all'emanazione delle leggi nazionali o delle direttive ministeriali, cosicché anche in questo caso (pur nella sola ottemperanza delle norme statali) alcune regioni presentano testi legislativi più aggiornati e coerenti, grazie alle operazioni di sperimentazione degli interventi, progettazione e applicazione delle norme, circa gli obiettivi (più o meno specifici), le modalità di cooperazione (soprattutto nel montaggio finanziario), rispetto al ruolo dell'ente regionale nella promozione e controllo dei progetti, nelle relazioni con il Prg. Anche in questo caso, l'incrementalismo innovativo è evidente.

In primo luogo è possibile riscontrare come nel caso dei Puc, sembrerebbe riproporsi la corretta dinamica e sequenzialità legislativa attesa sin dai tempi delle prime deleghe alla Regioni in materia, dove alla definizione di quadri di indirizzi generici ma univoci dettati dal Parlamento e dai Ministeri (come nel caso della l. 179/1992 e della 493/1993) seguono disposizioni regionali più puntuali ed attente ai contesti locali per la definizione degli obiettivi dei *Pii* e dei *Pru*, dove per esempio la definizione degli ambiti di intervento discende dalle caratteristiche dei contesti locali e delle emergenze<sup>11</sup>, individuando anche specificità regionali che richiedono soluzioni par-

9. In alcuni casi in maniera più dirompente, come nel caso della Lombardia (lr 9/1999) o dell'Emilia-Romagna (lr 19/1998), in altri casi senza alcun rilievo sull'impianto normativo vigente, come accadde nel Veneto (lr 23/1999)

10. Per una rassegna critica, cfr. Seassaro (1994; 1996); Karrer *et al.* (1998); Pavia (1998); Canevari, Sampietro (2000); Granata (2000).

11. Scorrendo i testi di molte leggi regionali in materia di *Pii* e di *Pru* (in un'opinabile assimilazione, utile ai soli fini di queste note) è particolarmente interessante rilevare l'individuazione

ticolari, come accade nel caso della Lr Campania 3/1996 che introduce tra le aree suscettibili di riqualificazione «gli insediamenti abusivi, recuperabili ai sensi dell'art. 29 della l. 47/1985, limitatamente alla realizzazione di opere primarie e secondarie e delle strutture di servizio necessarie per il recupero urbanistico-ambientale degli insediamenti stessi» (art. 2, comma 5); o piuttosto la Lr Lombardia 9/1999 che prevede priorità di finanziamento alle «aree interessate da fenomeni di degrado sociale specificatamente individuate dal consiglio comunale, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza» (art. 3, comma 4); mentre quasi tutte le leggi regionali individuano le aree dismesse (industriali o terziarie) come aree problematiche sulle quali intervenire.

delle emergenze legate alle peculiarità dell'urbanizzato, come nel caso della Lr Campania 3/1996 per cui (art. 1 comma 5) possono venire assoggettate a *Pru*: «a) aree ad alto degrado urbanistico-edilizio delle città e di periferie contigue urbane; b) aree di centri minori interessati da fenomeni conurbativi generati dalla prossimità di città fortemente congestionate; c) aree di centri minori ai fini di salvaguardare e valorizzare impianti urbanistico-edilizi originari; d) aree con presenze di edifici dismessi, o liberabili inglobati nei tessuti urbani centrali o in periferie contigue per effetto delle trasformazioni delle città, al fine di individuare allocazioni di funzioni sociali, di destinazioni a verde urbano, per riqualificazione urbanistico-ambientale degli ambiti interessati dal programma». Più generico appare l'ambito di ammissibilità nel caso della Lr Piemonte 18/1996 (art. 4), che prevede la redazione di *Pii* solo in centri storici, aree periferiche e marginali degli abitati «per interventi di completamento su aree inedificate e interventi di ristrutturazione edilizia sull'esistente, ai fini di recuperare identità urbana, integrare alle residenze, i servizi, il verde, le attività produttive e terziarie» e nelle restanti aree urbane «in particolare ove esistono aree produttive o terziarie obsolete o irrazionalmente dislocate o dismesse, con potenzialità di polarizzazione urbana decentrata rispetto al centro storico». Nella Lr Veneto 23/1999 si privilegia «a) il riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale anche attraverso l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie; b) il riuso di aree dismesse, degradate, inutilizzate, a forte polarizzazione urbana, anche mediante il completamento dell'edificato» (art. 1, comma 2); si escludono gli interventi nelle aree agricole se non «finalizzati al recupero ambientale di aree agricole degradate o da valorizzare nei loro aspetti paesaggistici» (art. 3, comma 2). La Lr Emilia-Romagna 19/1998, al contrario rimette la definizione dei caratteri degli ambiti soggetti ad intervento integrato al parere del Consiglio comunale, con una delibera che deve però evidenziare caratteri e dimensioni degli interventi, analisi delle cause di degrado e le opportunità di riuso (soprattutto nel caso di aree produttive, militari, dismesse o in fase di dismissione), il ruolo strategico degli interventi rispetto all'obiettivo generale di qualità urbana perseguito e di riorganizzazione urbana complessiva, oltre alla fattibilità finanziaria dei programmi (art. 2 commi 1 e 3) (cfr. Preger, 2000). Nel caso della Lr Puglia 26/1990 il programma integrato contiene «interventi sul colore urbano nell'ambito di uno studio effettuato su ampio contesto; interventi di arredo urbano; acquisto di edifici da recuperare con priorità di quelli con accertata vulnerabilità [...]; trasferimento e sistemazione temporanea delle famiglie [...]» (art. 29). Infine ricordiamo la Lr Lazio 19/1997 che elenca fra gli ambiti ammissibili, tra gli altri: «b) centri minori oggetto di sensibili sviluppi insediativi con servizi inadeguati; c) nuclei di urbanizzazione rada e diffusa, privi di servizi ed elementi infrastrutturali, nonché di una specifica identità urbanistica; d) parti di centri urbani con forti fenomeni di congestionamento; e) aree con destinazioni produttive e terziarie dismesse, parzialmente utilizzate, ma con forte capacità di polarizzazione urbana» (art. 2, comma 3).

L'innovazione qui risiede nella mancata determinazione – nella fase di elaborazione di carattere parlamentare o ministeriale – delle disposizioni normative circa gli ambiti di applicazione dei programmi, lasciando che questi vengano poi dettagliati in sede di legge regionale (quando non comunale come nel già citato caso dell'Emilia-Romagna) permettendo che i programmi possano essere definiti in base alle esigenze di intervento che gli enti locali si trovano a fronteggiare, che le Regioni individuano come più rilevanti e permettano alle disposizioni di essere più calzanti rispetto alle esigenze. La definizione degli ambiti di intervento non avrebbe poi carattere “banale” di semplice delimitazione, ma discendendo dalla valutazione sinottica dell'organizzazione urbana e da una valutazione tecnica di fattibilità dell'intervento e di suscettibilità di maggiori benefici a carattere generale, assumerebbe quella dimensione strategica che dovrebbe essere “tipica” della pianificazione (Preger, 2000).

Ulteriore novità riconosciuta ai Puc è indubbiamente la loro collocazione rispetto alle disposizioni del Prg, che non ne fanno un mero strumento attuativo, ma in molti casi (come è accaduto in questi anni), una vera e propria variante “di adeguamento”. È questo l'aspetto che ha maggiormente scandalizzato, perché in esso si intravede tutta la portata deregolativa (e degenerativa) rispetto alla pianificazione, ma è anche una delle ragioni del loro successo, perché nella maggior parte dei casi ha permesso di intervenire laddove gli strumenti tradizionali non presentavano una riduzione di costi (non solo economici, ma anche politici, tecnici, ecc.) e di tempi tali da giustificare l'utilizzazione. Proprio la flessibilità rispetto alla prassi “naturale” dell'azione urbanistica ne ha favorito la diffusione, e non è un caso che le diverse leggi regionali abbiano sottolineato questo aspetto, confermando il ruolo subalterno dei Puc rispetto al Prg<sup>12</sup>, ma liberandolo, in mol-

12. Ad esclusione della lr Veneto 23/1999 o piuttosto la lr Friuli-Venezia Giulia 45/1990 (art. 22), che non individuano iter particolarmente differenziati per l'approvazione dei Puc (la loro approvazione, in caso di mancata corrispondenza con il Prg, infatti, compete alla Regione secondo le regolari procedure di variante) le altre leggi regionali prevedono procedure abbreviate per l'approvazione dei *Pii* o dei *Pru*: per i comuni dell'Emilia-Romagna è necessario, in caso di variante al piano solo un parere favorevole della Giunta provinciale (art. 2 della lr 19/1998); nel caso di accordo di programma per la realizzazione del programma (art. 9), alla presenza prevista della Regione si aggiunge quella della Provincia – ente competente in materia urbanistica – ma l'accordo diventa variante automatica del piano vigente in base all'art. 14 della lr 6/1995. Per la lr Piemonte 18/1996, il *Pru* può essere proposto senza la preventiva delimitazione degli ambiti (art. 2, ed è un primo elemento che lo svincola dal Prg vigente), solo in caso di variante è soggetto a parere della Giunta regionale, la cui approvazione «comprende tutte le autorizzazioni di competenza regionale in tema di vincoli idrogeologici, forestali e di pianificazione sovracomunale» (comma 7), e nel caso di completo accoglimento delle indicazioni regionali, il *Pii* può venire immediatamente approvato dalla Giunta regionale (art. 6); in Lombardia (cfr. art. 8 comma 4 che rinvia alla l. 23/1997 art. 3) le norme semplificate prevedono già che le varianti al Prg – e di con-

te occasioni, dal complesso iter procedurale delle varianti (infatti la maggior parte dei Puc – vuoi per i contenuti dell'intervento, vuoi per la vetustà di molti degli strumenti di piano ancora vigenti nella maggior parte dei comuni italiani – si presentano poco conformi alle indicazioni progettuali di piano, per destinazioni d'uso, per indici territoriali, per condizioni di accessibilità o di standard necessari, e via discorrendo).

È l'aspetto che ha sollevato le maggiori obiezioni, per quanto solo in rari casi (e in alcune regioni) si sia tradotto in un'operazione dal carattere così dirompente le regole di cui il Prg appare tradizionalmente espressione e garanzia, riportando il programma nell'alveo burocratico delle varianti. I casi di innovazione che i programmi integrati hanno introdotto (o almeno hanno fornito l'opportunità di introdurre, grazie al dibattito sulla riqualificazione urbana e sulla modernizzazione delle procedure) riguardano due aspetti che spiccano tra le disposizioni della l.r. Lombardia 9/1999 e riguardano:

- l'introduzione della valutazione di impatto ambientale nei programmi integrati (art. 2, comma 4);
- la redazione di un *Documento di inquadramento* (art. 5, comma 1), di carattere strategico per la definizione degli obiettivi e degli indirizzi dell'azione amministrativa.

In entrambi i casi si tratta di un evidente tentativo di aggiornare la pratica urbanistica rispetto alle indicazioni di carattere comunitario, nazionale e regionale senza mettere mano alla questione annosa di una completa revisione del sistema pianificatorio, inserendo disposizioni da tempo condivise e giuridicamente legittime e, soprattutto, ritenute nella maggior parte dei casi *dovute*, seppure non ancora applicate. Nel primo caso, le indicazioni più recenti delle direttive comunitarie prevedono una maggiore diffusione della Via e la sua applicazione non solo ad interventi specifici, bensì anche a piani e progetti, per una corretta valutazione dei possibili impatti a carattere territoriale, oltretutto nella speranza di ampliare i benefici e i vantaggi apportati dall'intervento<sup>13</sup>. Nel secondo caso, in assenza di una profonda

seguenza anche i Puc – non debbano essere più soggette ad approvazione degli enti territoriali sovra-ordinati; la l.r. Campania 3/1996 se prevede i *Pii* non debbano in nessun caso disattendere piani paesistici, piani territoriali nonché ogni altro atto sovra-comunale (art. 9, comma 8), in tema di riqualificazione urbana, pur presupponendo la vigenza del Prg, possono essere approvati ed attuati anche prima che il Prg si conformi agli strumenti sovra-ordinati e possono essere variante al Prg, a piani attuativi e a regolamenti edilizi vigenti. Bisogna anche notare che molte Regioni (soprattutto in presenza di una nuova l.r.) hanno “ricondotto” i Puc all'interno della pianificazione operativa, ed in altri casi, come quello della l.r. Lazio 19/1997, sono negate le possibilità di redazione dei Puc in assenza di piano.

13. A questo proposito bisogna sottolineare il tentativo da parte del Ministero dell'Ambiente e di alcune regioni (Emilia-Romagna, Basilicata, Lombardia, Piemonte) di introdurre nel processo decisionale e di pianificazione la Vas – *Valutazione ambientale strategica*, non

revisione della lur, la legge tenta, comunque, di introdurre nel processo di pianificazione la dimensione “strategica” nell’individuazione degli obiettivi e degli indirizzi dell’amministrazione e quindi nella stesura dei programmi. Ciò garantirebbe la costruzione di quel *frame* di inquadramento coerente ed univoco (ma flessibile) all’interno del quale i *Programmi integrati*<sup>14</sup> non assumerebbero un carattere sporadico ed occasionale, ma mostrerebbero la loro capacità di realizzare un modello di organizzazione urbana preliminarmente definito (anche in base alle esigenze concrete dello sviluppo economico e sociale della città) con la debita flessibilità rispetto ai processi di mutamento della struttura urbana e della società (cfr. Comune di Milano, 1999). Anche se lo stesso articolo della lr Lombardia 9/1999 sottolinea quanto il documento sia «comunque non vincolante ai fini dell’approvazione dei singoli programmi d’intervento» (art. 5, comma 2); vale la pena notare come anche attraverso leggi settoriali e parziali, come quelle per la regolamentazione e finanziamento dei Puc, si sia prodotta un’opportunità di innovazione sostanziale.

È quanto mai evidente che questo processo, nonostante la produzione di leggi regionali complete nella definizione degli obiettivi, degli strumenti e delle procedure di pianificazione, non è ancora sufficiente a risolvere alcuni nodi concettuali della disciplina urbanistica:

- la condivisione quanto più ampia possibile di un «principio di pianificazione» (cfr. Salzano, 2001) che non abbia bisogno della “forza della norma” per pervadere ogni azione (pubblica o privata) di trasformazione dell’assetto territoriale e che lo “legittimi” nell’ingiunzione di regole, senza riproporre (come già sta accadendo anche in quei felici casi regionali di rinnovamento legislativo) problemi di efficacia delle disposizioni di piano. Nel nostro paese infatti, per quanto difficile possa risultare la costruzione di un apparato normativo moderno e coerente, “ciò che fa problema” (ancor prima degli effetti prodotti) resta l’applicazione delle norme (pur flessibili), soprattutto in presenza di un’attitudine collettiva

solo come semplice elemento di valutazione degli impatti, quanto quale supporto alla decisione politica, di ponderazione di possibili alternative a progetti eccessivamente impattanti e come introduzione di alcuni criteri valutativi di carattere ambientale e sostenibile, generalmente esclusi, nella fase decisionale.

14. Programmi che in Lombardia hanno una tradizione maggiormente consolidata, se si fa riferimento agli interventi proposti dalla lr Lombardia 22/1986 o «legge Verga» (in applicazione del Titolo IV della l. 457/1978), a cui, sempre per il recupero urbano, segue la lr 23/1990 o «legge Adamoli», entrambe leggi che intervengono sulle norme e sulle procedure di intervento urbano, e rispetto le quali la recente legislazione nazionale rappresenta solo l’opportunità di ampliare lo spettro delle aree ammissibili all’intervento e rafforzare il carattere diversificato delle destinazioni d’uso, che precedentemente vedevano prevalere il carattere residenziale pubblico (cfr. Pedrini, 2000).

- (per nulla indebolita dalla produzione legislativa) al rigetto – o se si vuole, alla contestazione – dei principi di limitazione degli usi del suolo. Questo rende debole, *in primis*, il nostro sistema di pianificazione e ne mette a repentaglio la validità nella redazione di piani, programmi e progetti come nella loro applicazione e rende l’ottemperanza alla norma un’azione comunque dagli scarsi effetti territoriali. Innesca, inoltre, quel processo di *overloading* di funzioni e di obiettivi che caratterizza il piano urbanistico e con il tempo ha finito con il determinarne un giudizio critico complessivamente negativo circa la sua reale efficacia;
- le relazioni (implicite o esplicite, legittime o non regolari) tra i diversi attori della trasformazione territoriale debbono avvenire all’interno di un chiaro quadro di obiettivi e di strategie, che non possono generalmente essere definite (nelle modalità e nei contenuti) dalla norma, bensì da un rivalorizzato ruolo della politica come confronto “della società” su priorità ed emergenze, su strategie di sviluppo e di crescita, su obiettivi generali ed interessi (legittimi) particolari, perché quello che emerge da un’osservazione attenta di quanto accaduto nel corso di questi anni nelle città italiane non è l’evidente inefficacia (“tecnica”) dei piani (di cui discute la disciplina da anni, senza soluzione), bensì l’impoverimento del dibattito politico, sempre più incapace di produrre progetti di grande rilievo, condivisibili e “coinvolgenti”, approvarli con il debito consenso e realizzarli con i maggiori benefici per la collettività; come d’altronde tale dibattito non è in grado di creare obiettivi di “grande rilievo” e di grande coinvolgimento (e non è un caso che termini come «recupero», «rinnovo urbano», «riqualificazione», appaiano vaghi e privi di specifici contenuti, obiettivi quanto più generici e plasmabili in base alle esigenze più contingenti).

## 2. Ragionando di carenze e di controindicazioni...

Non è mai piacevole fare il controcanto in un momento di generale entusiasmo, soprattutto dei tecnici e dei politici, per la programmazione complessa, della quale se ne evidenziano costantemente i numerosi risvolti e benefici nella creazione di una nuova consapevolezza sociale dell’*agire territoriale*, la possibilità di innescare “buone pratiche” pubbliche, private, individuali e collettive, creare nuove reti sociali di agenti della trasformazione urbana (cfr. Granata, 2000).

Polemiche e critiche possono apparire fuori luogo e controproducenti, in particolare in questo momento di affermazione di una nuova *Weltanschauung* urbanistica, portatrice (così sembrerebbe) di una rinnovata fiducia nell’azione



di trasformazione della città, soprattutto a fronte dei processi di riqualificazione avviati con successo in tutti i paesi dell'Unione europea:

- *ai cittadini*, perché si liberino dalla sensazione di inattività degli interventi a fronte di un'adeguatezza infrastrutturale ed una qualità comunque non elevata del contesto abitativo che pervade le città italiane; perché tornino a credere ad un ruolo diretto nei processi di modificazione della città, e di conseguenza a chiedere di poter agire costruttivamente alla trasformazione della città;
- *alle istituzioni*, perché tornino a riconsiderare le loro potenzialità, rivalutando la portata tecnica ed amministrativa dei propri strumenti (vecchi e nuovi, formali ed informali), riconquistando un ruolo autorevole nella costruzione dei processi decisionali e nell'attivazione del dibattito pubblico sulla definizione e soluzione dei problemi della città; inoltre, riappropriandosi di capacità creativa che riporti le istituzioni a riscoprire, come propria specifica funzione, propositività progettuale e sperimentazione di politiche di rinnovo urbano;
- *ai tecnici*, infine, sempre più abbandonati ad un senso di impotenza di fronte alla scarsa efficacia dei piani e dei progetti nel produrre gli effetti sperati di qualità "diffusa", di innescare meccanismi virtuosi di trasformazione della città e del territorio, di controllare con la propria razionalità tecnica processi autonomi ed irregimentabili che sembrano guidare l'evoluzione della nostra società.

I Puc sembrano aver offerto, quindi, il nuovo scenario all'azione politica ed urbanistica (ma anche alla riflessione disciplinare) rischiando di incarnare sempre più spesso le attese prodottesi in anni di lungo e controverso dibattito e di divenire (come è già accaduto in diverse riprese nella nostra storia politica ed urbanistica); essi diventano così portatori di tanti (troppi) obiettivi che esulano dalle loro specifiche finalità, dalla loro scala di intervento, dalla loro portata tecnica ed amministrativa, dagli attori che sono o che potrebbero venire coinvolti nel processo, del loro ruolo rispetto al complesso di norme e disposizioni vigenti. Il rischio è quello dell'inefficacia e dell'insuccesso riconosciuti al piano, come già detto, svilendone anche gli aspetti più proficui nel processo di trasformazione dell'azione urbanistica. In quest'ottica, alcune cautele sono più che necessarie e soprattutto il richiamo ad alcuni aspetti limitati (e limitanti) dei Puc appare opportuno per riportare la riflessione a confrontarsi con i caratteri ancora parziali dell'innovazione amministrativa e soprattutto con la trasformazione ancora lenta del *set* degli attori che partecipano al processo di riqualificazione delle città italiane (dalla collettività agli attori privati).

## 2.1. Gli obiettivi dei Puc e gli obiettivi della città

Il primo elemento da tener presente è il carattere degli obiettivi (strategici o meno) dei Puc, non solo nelle disposizioni normative, quanto nelle indicazioni progettuali delle amministrazioni pubbliche coinvolte nel processo di finanziamento e realizzazione. Il clima culturale che ha accompagnato la definizione dei Puc e delle sue modalità di intervento, ha spinto l'attenzione non su aspetti settoriali (il disagio abitativo, le carenze infrastrutturali, l'obsolescenza delle reti dei servizi pubblici, ai quali i Puc sembrano specificatamente rivolti), ma piuttosto sui temi più generali, ampi e contraddittori della modernizzazione e della riqualificazione complessiva delle città italiane. Anche se le nuove modalità di intervento si presentano profondamente differenti dai precedenti *Peep* del 1962 o i *Piani di recupero (PdR)* del 1978, nonostante anche in questo caso (se si escludono i *Prusst*), gli obiettivi di carattere multi-settoriale (sostegno al settore delle opere pubbliche e delle costruzioni, lotta alla criminalità riqualificazione urbana) si traducano più direttamente in operazioni di trasferimento di finanziamenti pubblici nel settore edilizio, dando ai programmi un prevalente carattere di tipo immobiliare<sup>15</sup>, oltre a privarli della «una veste di strumenti operativi a carattere permanente» (Ricci, 1995). Se da un lato si registra il superamento di un approccio assolutamente circoscritto alle questioni urbane, dall'altro si è assistito all'allargamento finanche eccessivo degli obiettivi dei Puc, incorrendo in numerosi pericoli:

- innanzitutto, in una sostanziale vaghezza delle problematiche da affrontare che vanno da una generica competitività territoriale alla costruzione di fattori di appetibilità all'investimento (privato), quali obiettivi strategici del rilancio urbano;
- in un contraddittorio atteggiamento nei confronti del futuro sviluppo della città, attraverso tecniche di contenimento dell'esodo (di attività ed abitanti) e l'inversione dei principali fattori di declino urbano, tra aspettative fiduciose sulle capacità delle politiche di invertire i processi economici e sociali in atto e un sempre più diffuso convincimento dell'ineluttabilità degli effetti della globalizzazione, della trasformazione dei processi produttivi e del mutamento irreversibile delle relazioni sociali, ecc.;

15. Anzi, i programmi più recenti, i *Prusst*, apparirebbero proprio un tentativo di rimediare ai fallimenti dei programmi urbani complessi, quali processi di concertazione "povera", con un carattere esclusivamente immobiliare degli interventi, un modesto impegno finanziario degli operatori privati ed un mancato utilizzo dei fondi ministeriali (Mambelli, Patassini, 2000), cercando di stimolare un approccio integrato e multiscale degli interventi.

- quindi un “processo di riqualificazione”, che va dal riuso dei “vuoti urbani” all’attenuazione del degrado sociale delle periferie, dalla bassa qualità dell’edilizia residenziale pubblica al consumo di suolo di un’urbanizzazione tendenzialmente sempre più dispersa e centrifuga, dalla costruzione di grandi attrezzature ed infrastrutture (tangenziali, poli fieristici, centri di ricerca e nuove aree verdi, ecc.), dalla mobilitazione dei soggetti privati alle politiche di promozione turistica e culturale;
- la trasformazione delle amministrazioni, attraverso la costruzione di nuove metodiche amministrative, di rifondazione della burocrazia pubblica, per ciò che riguarda le missioni, l’impegno e l’efficienza, la capacità di aprirsi e confrontarsi con il mercato e con il contesto istituzionale internazionale (*in primis* con l’Unione Europea).

In molti casi, rinnovo urbano e riqualificazione si sono sposati con obiettivi di tipo economico e sociale e nell’approccio integrato riconosciuto ai Puc.<sup>16</sup> si è spesso inteso ritrovare le opportunità per affrontare in un sol colpo questioni da tempo nelle agende comunali, ma costantemente rinviate o per l’assenza di strumenti (finanziari, negoziali, ma anche urbanistici e politici) o per mancanza di propositività progettuale e di creatività politica. Per non parlare poi dell’introduzione delle tematiche ambientali e dello sviluppo sostenibile all’interno della riflessione sulla città e il suo sviluppo, temi che, al di là della complessità dei contenuti, degli obiettivi e dei comportamenti che dovrebbe indurre, richiedono ancor prima di una forma di pianificazione forte e pervasiva anziché flessibilità normativa, la costruzio-

16. I «progetti integrati [che] hanno l’ambizione di fondere approcci, politiche, competenze legali e saperi disciplinari diversi. Si tratta indubbiamente di una moda, ma come tutte le mode nasce da un bisogno di fondo e, in questo caso, dall’esigenza di superare il divario tra natura complessa dei problemi (lo sviluppo locale, la sicurezza urbana, la povertà, la tossicodipendenza, l’immigrazione) e l’eccessiva specializzazione delle singole politiche pubbliche» (Bobbio, 2000, p. 134). È possibile parlare del *revival* di un “bisogno di fondo”, se è vero che molte delle attese riposte nella supposta caratteristica integrata delle politiche attuali erano già presenti e perseguite in tentativi di una pianificazione attenta agli aspetti fisici e sociali, all’ascolto ed alla partecipazione già negli anni ’50 e ’60 (cfr. Palermo, 2000). E già negli intenti della legge del 1942 c’era la volontà, pur in un linguaggio non “evoluto” e tecnicamente appropriato (come potrà divenire negli anni successivi) di non intervenire solo sugli aspetti meramente morfologici della città, bensì in tutti i settori che completavano l’azione di intervento dello Stato (e delle sue articolazioni) sul territorio (Ernesti, 1993). Ed in questi termini si è evoluta l’urbanistica nel corso dei decenni successivi, che nello standard, ad esempio, non esprimeva uno schematico rapporto numerico, bensì la strenua difesa di alcuni diritti sociali: lo standard urbanistico nasce con contenuti di carattere sociale ed economico che tradiscono come l’approccio al problema della città, fosse attento ad aspetti di carattere sociale ed economico che oggi sembrano perdersi del tutto se uno standard risulta trasferibile come una banale volumetria, apparendo assolutamente indifferente dal punto di vista localizzativo la questione su dove costruire aree verdi o attrezzature sportive, dove sopprimere servizi sociali e scolastici e dove conservarli, nei processi di razionalizzazione della spesa pubblica.

ne di una coscienza collettiva e di una consapevolezza, che impone costi e tempi assolutamente al di fuori della filosofia dei Puc.<sup>17</sup>

Il tutto sembra, però, dover passare attraverso operazioni che, ancora una volta sembrano privilegiare la residenza, seppure in modo non più esclusivo rispetto al passato. Oggi la residenza appare come un obiettivo residuale o comunque non più capace di incidere significativamente sui problemi di diverso carattere sociale ed economico ed anche rispetto alle nuove abitudini e comportamenti della popolazione urbana sempre meno omogenea al suo interno (Padovani, 1996).

Anche laddove si registra lo spostamento dei Puc verso aspetti dell'intervento urbano differenziati, si è, comunque, in presenza, a mio parere, di una sopravvalutazione della loro capacità di incidere in modo pervasivo, e non è da intendere come miopia legislativa l'azione normativa di alcune Regioni che hanno limitato l'operatività dei Puc a strumenti attuativi dei piani o piuttosto li hanno veicolati in procedure di attuazione per parti e fasi parziali di un piano generale "virtuale" (pur esistente se non del tutto formalizzato) attuato per varianti generali e per programmi.

Ogniquale volta venga a mancare la condivisione, l'informazione, la cooperazione, l'impegno civile e politico all'attuazione, ecc., non è possibile immaginare che i Puc possano superare i limiti già riconosciuti ad interventi di carattere settoriale ed allo stesso progetto urbano alla fine degli anni '80. Inoltre, nel momento in cui ai Puc vengono attribuiti obiettivi che vanno al di là di quelli specifici individuati dalla legge, – «che sembrano riproporre alla lettera il dettato normativo senza reali propositi che diano "spessore" all'enunciato del bando nazionale» (Karrer *et al.*, 1998, p. 133) – il processo decisionale incorre negli stessi nodi problematici del piano e dei suoi tradizionali strumenti attuativi: ampliamento della posta in gioco e di conseguenza ampliamento dell'arena decisionale (difficoltà di formazione della *policy community*); incertezza sugli esiti del processo di progettazione e sull'accordo finale (sub-ottimalità della decisione) e quindi sull'efficacia del processo decisionale (Balducci, 1990); bassa qualità della soluzione propugnata e prevalenza di interessi di carattere settoriale, perché determinate dal riconoscimento e legittimazione di tutti gli interessi in gioco (che non possono essere negati nel corso della negoziazione), in assenza (in molti casi) di priorità e di obiettivi generali condivisi (o perché

17. Da più parti è stato, infatti, denunciato il valore assolutamente retorico del carattere "sostenibile" attribuito ad alcuni di questi programmi e soprattutto agli obiettivi ministeriali del *Prusst*, dove "lo sviluppo sostenibile" non risulta essere stato un elemento determinante nella costruzione e selezione dei progetti inserito nelle proposte inviate al Ministero, tanto meno un criterio di valutazione privilegiato dal Ministero (Cillo, 2000; Patassini, Mambelli, 2000; Carbonara, Torre, 2000).

non discendenti da un *frame* vincolante tutti i partecipanti al gioco, che siano strategie, o politiche o piani – accettati tra le “regole” incontrovertibili del gioco negoziale – o «costrutti» del processo decisionale, che incorrono però negli stessi limiti). Emergono ancora problemi di legittimità della decisione, la quale dovrebbe scaturire dalla natura e dalle risorse degli attori coinvolti, il che non implica (come è stato evidenziato da molteplici studi di caso) un concreto ed allargato consenso al processo.

In ogni caso nel processo decisionale si pone la necessità che non tutti i termini del gioco negoziale siano messi in discussione e che nell’interazione multipla fra i diversi attori esistano garanzie sulla strutturazione del processo (Brunetta, 1997)<sup>18</sup>, sulla trasparenza e legittimità delle strategie inclusive ed esclusive del processo (Bobbio, 1996), sulla distinzione tra obiettivi *market-oriented* ed obiettivi sociali (o meglio su alcune “invarianti” inderogabili tra gli obiettivi) e che il *focus* (determinante le caratteristiche del processo) non sia la conclusione del processo decisionale in sé, ma gli effetti prodotti. Ancora una volta nei Puc, come in altri interventi di carattere urbano si ripropone il grave problema già posto in modo critico e severo al piano, che modalità di strutturazione dei processi flessibili ed interattive si pensava potessero risolvere:

- come produrre elementi rigorosi ed ineludibili, di carattere generale non fluttuanti e opinabili, oltre che obiettivi *sostantivi* che esplicitati con chiarezza non abbiano una valenza esclusivamente *retorica* e *simbolica* per riuscire ad essere “collante” di azioni incoerenti;
- se sia ancora compito della pubblica amministrazione essere garante e portavoce di alcuni obiettivi di carattere collettivo e dell’interesse generale e quindi quali azioni e quali *feed-backs* per legittimare tale missione dell’attore pubblico;
- come un’amministrazione possa dotarsi di uno strumento che accolga e definisca le grandi linee dell’azione pubblica e soprattutto gli indirizzi in base ai quali è possibile massimizzare in funzione dell’interesse generale gli interventi privati ed i comportamenti individuali di uso, consumo e trasformazione dello spazio. Il piano generale può essere uno di questi (ma uno, tra le tante politiche attraverso le quali l’amministrazione pubblica è chiamata ad agire) ed i Puc un altro, ma solo come elemento puramente attuativo e parziale degli obiettivi di carattere generale che continuano a risiedere “altrove”.

18. La questione è importante soprattutto perché ripropone il dubbio se l’istituzionalizzazione possa inficiarne l’efficacia, spesso determinata proprio dal loro carattere informale, come già accaduto nel nostro paese negli anni ’70.

I Puc vanno infatti intesi come strumenti attuativi “parziali” di strategie generali, affidate a strumenti programmatici di carattere generale, che risiedano in un piano (come sarebbe il caso di auspicare) o in piani strategici o strumenti di carattere programmatico innovativi. Questi ultimi, comunque, dovrebbe rappresentare un *frame programmatico* (che dovrebbe, però, essere preliminare, piuttosto che rappresentare una razionalizzazione urbanistica *ex post*) necessario perché ogni azione di intervento possa veramente iscriversi in un processo di trasformazione della città complessivo e non parziale; perché i Puc rappresentino effettivamente «quella continua correlazione tra le trasformazioni locali e l’organizzazione complessiva della città [...] il processo di implementazione degli interventi e delle azioni e le relative interconnessioni con il piano generale» (Garano, 1999, p. 41).

A maggior ragione, quando si richiede che i Puc siano soggetti a valutazione preliminare e successiva alla realizzazione e tra gli elementi di valutazione si pongono la «convenienza sociale», la fattibilità economica (valutata anche in base alla scala delle priorità a fronte di una ridotta disponibilità di risorse), la «coerenza con altri interventi» e con l’organizzazione complessiva della città, «l’integrazione sia con l’intorno che con le ipotesi di strutturazione generale» (*ibidem*, 1999, p. 43) diventa importante non solo disporre di tecniche sempre più raffinate di valutazione, ma soprattutto di un quadro di riferimento che dia senso alle tecniche valutative e ai suoi risultati, oltre a tener presente che il “carico” eccessivo di obiettivi dei Puc rende estremamente complesso (e tendenzialmente negativa) la valutazione di efficacia rispetto ai problemi complessi che città e territorio si trovano a dover affrontare.

Il problema resta ancora, ahimé, la costruzione di uno scenario di carattere generale di obiettivi, di assetti, di ipotesi evolutive e trasformative.<sup>19</sup> che non possono risiedere negli stessi Puc, tantomeno essere elementi virtuali di riferimento, pena la loro debolezza strutturale, che finisce con l’incidere sulla portata dei Puc stessi.<sup>20</sup> Si dimostra evidente ancora una volta l’assenza di un generale politica di carattere territoriale ed urbano a

19. Ad esempio, cfr. «il senso di fondo è che per procedere a sostanziali interventi di riqualificazione è necessario predefinire gli obiettivi pubblici della riqualificazione ed avere quindi un quadro, una cornice di riferimento sugli ambiti e sugli obiettivi della riqualificazione, in modo che, determinato questo, come finalità pubblica esplicita, si possa costituire un terreno di negoziazione trasparente tra le amministrazioni ed i privati, facendo concorrere le risorse dei privati in modo trasparente al conseguimento di questi obiettivi» (Raffaelli, 2000, p. 241).

20. «Va rilevato che forme di programmazione e pianificazione concertata [...] necessitano di quadri di assetto territoriale ben delineati e per certi versi non derogabili. In assenza di questi riferimenti, il rischio, peraltro evidente, è quello di alimentare processi di trasformazione del territorio tesi a promuovere un apparente e solo presunto sviluppo locale, poco credibile, perché avulso dal più ampio contesto territoriale, se non addirittura insostenibile sul piano della compatibilità con gli indirizzi ambientali» (Carbonara, Torre, 2000, nota 11).

livello statale e via via sino al livello locale, dove, il principale strumento di pianificazione complessiva (quale il piano) viene sempre più spesso messo in crisi, sminuito nella sua autorevolezza, privato della sua connotazione di esplicitazione di macro-obiettivi e di composizione di politiche settoriali differenti ma coerenti proprio nel perseguimento di un quadro di obiettivi non contingenti e casuali.

Risultano questi i dilemmi dell'urbanistica oggi, sia del nuovo intervento "per parti complesse" della città, sia del "nuovo" approccio integrato. I Puc non risolvono i problemi disciplinari e tecnico-amministrativi che l'urbanistica si trova a dover affrontare una volta accettata come irreversibile la crisi del piano e della strumentazione tradizionale di pianificazione. Rispetto a questa "crisi", la riqualificazione non rappresenta un obiettivo, ma quel quadro (complesso ed articolato) di nuove condizioni all'interno delle quali riflettere e valutare l'evoluzione delle politiche, il cambiamento dei comportamenti dei diversi attori coinvolti, l'elaborazione di nuovi strumenti tecnici (progettuali ed operativi), misurare i limiti (concreti) del piano ed individuare possibili itinerari di trasformazione, fatti salvi alcuni elementi (di carattere politico e sociale) inderogabili del piano.<sup>21</sup>

Tali compiti non sembrano poter essere delegati ad altri strumenti tecnico-operativi: al di là della rigenerazione di alcune parti della città, i Puc devono rappresentare un momento di verifica della strumentazione urbanistica esistente in presenza di nuove condizioni, costituire un momento di riflessione per l'individuazione di nuovi percorsi di intervento e possibili nuove linee di innovazione del piano, ma non sostituirsi ad esso: «un momento di apprendimento tanto per le città, quanto per gli organismi centrali» (Censis, 1998, p. 353); l'occasione per apprendere metodologie per costruire progetti coerenti e capaci di essere sottoposti a giudizi critici che ne ammettano la fattibilità e quindi l'ammissibilità ad un eventuale finanziamento.

E già questo – pur così riduttivo rispetto ai propositi di cambiare il volto delle città italiane – è un obiettivo, come si vede, che va ben al di là dei compiti previsti per i Puc dalla legge nazionale e da quelle regionali, che non hanno avviato una revisione complessiva del loro sistema pianificatorio.

21. E questo non per le velleità del piano regolatore e dell'urbanistica, che con prepotenza si sono arrogati compiti che vanno al di là della sola «regolazione dell'uso dei suoli», ma piuttosto perché tutte le attività economiche e sociali (e tutte le diverse pratiche dalle più banali alle più diversificate e straordinarie), usano e consumano lo spazio, producendone trasformazioni e concorrenza nelle modalità di intervento ed uso delle risorse territoriali, oltre al semplice esercizio di diritto di proprietà del suolo; anzi nella maggior parte dei casi prescindendo da esso, determinando la necessità di un "progetto" e non solo la "regolamentazione" degli usi ammissibili.

## 2.2. La scala d'intervento dei Puc

Per quanto i limiti dell'azione dei Puc siano stati intesi in termini alquanto elastici, nelle disposizioni ministeriali come nei progetti delle amministrazioni, è apparso già evidente come esistano dei limiti strutturali nella portata e nelle dimensioni che questo tipo di interventi possono assumere. La dimensione fisica dei Puc appare un elemento determinante per garantirne la qualità progettuale, la fattibilità economica, il coinvolgimento dei privati, la portata "rigenerativa" e "trasformativa". La stessa dimensione fisica sembra anche creare una sorta di spartiacque all'interno dei Puc, laddove i programmi più specificatamente legati al rinnovo urbano di rado superano la dimensione (anche allargata) "di quartiere", mentre strumenti come i *Prusst* (sulla scia dei *Patti territoriali* e dei loro obiettivi di carattere "strutturale") tendono ad avere un carattere sovra-locale, intercomunale, sub-provinciale, quando non di vera e propria area vasta. Pur non mancando i *Prusst* di carattere urbano, che mirano a risolvere problemi "puntuali" seppure di carattere metropolitano, questi ultimi sembrano distinguersi per il loro ambito "esteso", comportando diverse tipologie di attori, di opere ed interventi, effetti e benefici rispetto ai Puc, cambiando anche il senso della concertazione e della partecipazione, rispetto ad altri tipi di programmi complessi.

Tralasciando i *Prusst* dalla nostra riflessione<sup>22</sup>, è il caso di sottolineare come i programmi destinati al rinnovo urbano e alla riqualificazione risultano avere necessariamente una dimensione contenuta, determinata in parte dai vincoli previsti dalle destinazioni funzionali ammesse per la concessione degli investimenti (ad esempio quelle residenziali) e, nel progressivo ampliamento del raggio d'azione previsto dai decreti ministeriali (superando le logiche restrittive della zonizzazione) ad aree miste, che abbiano, comunque, caratteri di omogeneità (territoriale, sociale, di degrado, ecc.), o a volte (come capitato in molti casi) individuate in base all'effetto territoriale "polarizzante" di un particolare oggetto dell'intervento (ed è il caso di quei Puc dove il progetto pilota risulta la riconversione e riutilizzazione di un particolare "vuoto")<sup>23</sup>. Un chiaro limite è dato poi dall'ammontare com-

22. Anche i *Prusst* sembrano ricadere in alcuni limiti già riconosciuti dei Puc, poiché, nonostante l'evidente necessità di «consapevolezza della complessità del reale», questa «nuova urbanistica sostanziale, pragmatica, oggettuale, libera da impegni ideologici e da etiche assolute» manca «di valutazioni di coerenza rispetto al sistema pianificatorio strutturale e valutazioni di "compatibilità" rispetto al sistema dei vincoli». I *Prusst* risultano «manifesti politici, nella tradizione tardo-meridionalista del piano che induce sviluppo, o come alternativa rapida e surrettizia a piani mai fatti, proprio perché difficili da fare» (Properzi, 1999, p. 3).

23. Si passa, infatti, da un ambito di tipo «esteso», dai margini labili e non sempre identificabili con precisione (come nel caso di periferie metropolitane o di insediamenti abusivi soggetti a ri-



pletivo degli investimenti (o dei trasferimenti) possibili, fattore decisivo soprattutto per l'efficacia dell'intervento, per i possibili processi (di progettazione, negoziazione, partecipazione) e realizzazione effettivamente attivabili o "cantierabili", oltre a dipendere dalle potenzialità tecniche complessive dell'amministrazione, sia che la progettazione e l'esecuzione sia affidata ad altri (nelle capacità di indirizzo, monitoraggio, controllo e verifica delle opere), sia nel caso di un intervento diretto in tutte le fasi dell'operazione. Da questo punto di vista, si è già detto, i Puc possono costituire un'occasione per favorire la trasformazione delle strutture tecniche delle amministrazioni o, diversamente, rischiare (nella bassa qualità progettuale e realizzativa) una scarsa incisività dell'intervento sulla qualità urbana dell'area investita dalle operazioni di rigenerazione.

La scala diventa importante per i contenuti tecnici della progettazione (soprattutto date le risorse di cui dispongono gli attori urbani coinvolti nel processo) e per gli aspetti formali dell'intervento, oltre alle differenti formule di coinvolgimento degli operatori economici ed istituzionali nella realizzazione delle opere per lo stesso approccio integrato e multisettoriale del programma stesso, che potrebbe essere vanificato da un intervento troppo circoscritto e monofunzionale.

Un ulteriore aspetto appare decisivo nella scala dei Puc ed è legato alla loro supposta capacità di innescare meccanismi virtuosi non solo nelle aree-obiettivo, ma nelle altre parti della città: attraverso i processi di apprendimento collettivo prodotti dalle possibili metodologie tecniche ed amministrative e dalle "buone pratiche" sperimentate; attraverso la prodotta mobilitazione delle istituzioni pubbliche e degli operatori economici e la sensibilizzazione del mercato alla trasformazione urbana; la costruzione di forme di *expertise* e di concreta professionalizzazione di tutti i tecnici coinvolti negli interventi. In un processo che potremmo definire di "transitività urbanistica" attraverso "effetti di traboccamento" (di rigenerazione a catena nelle aree urbane limitrofe, soprattutto nelle periferie metropolitane) il successo di un Puc può sancire la decisiva inversione del progressivo degrado della città italiana, così come dalla trasformazione fisica della città si è certi che ne discende una rigenerazione sociale ed economica degli ambiti urbani<sup>24</sup>.

qualificazione e adeguamento infrastrutturale) ad ambiti di tipo «aperto» (che interessano in particolar modo i centri storici), agli ambiti di carattere «chiuso» (come i vuoti urbani appunto, aree industriali dismesse, aree interstiziali, ecc.). Cfr. Karrer *et al.* (1998).

24. Per quanto i Puc presentino «difficoltà di cumolazione e consolidamento delle sperimentazioni come conseguenza di una troppo frequente modificazione delle regole e degli strumenti da parte dello Stato che ha mantenute a sé l'autorità di scrivere una parte delle regole e di erogare risorse sostanzialmente "di volta in volta" e non all'interno di un programmato ed esplicito flusso

È possibile riconoscere un aspetto noto del dibattito urbanistico che privilegia, nell'azione dell'urbanistica, l'approccio morfologico, laddove la forma e il progetto urbano – che ne permettono una costruzione più attenta e adeguata alla realtà del contesto – presentano la capacità di incidere anche sul versante sociale ed economico della complessità urbana, e possono, se individuati strategicamente, incidere soprattutto sulla qualità complessiva della città<sup>25</sup>.

Nell'attuale situazione, questo sembra essere una speranza, soprattutto in presenza di risorse capaci di promuovere solo alcuni processi di rinnovo e riqualificazione, piuttosto che un'azione complessiva su tutto il tessuto urbanizzato. Osservando le esperienze condotte sia in Italia (nei casi più felici conclusi nell'arco degli ultimi vent'anni) sia all'estero, l'attenzione appare rivolta solo in modo formale e retorico alla città nel suo complesso: l'intervento appare incentrato sulla rigenerazione di alcune (quando non esclusive) parti, coinvolgendo solo alcuni (e non altri) privilegiati operatori urbani. Nelle analisi compiute in diverse città europee (Lisbona, Atene, Bilbao, Londra) non è così evidente che il rilancio economico sia stato prodotto da singoli progetti urbani, nonostante l'encomiabile qualità architettonica di alcune opere: essi rappresentano un momento saliente e nevralgico del processo, ma circoscritto e a volte non così determinante; in esperienze più felici (Barcellona, Parigi, Berlino) traspare invece una visione strategica complessiva che guida il complesso sistema di progetti urbani, solo apparentemente frammentario e segmentato. Se, negli anni '80, i *PdR* sembrarono aver fallito nell'intervento di riqualificazione dei centri storici a fronte dei processi di espulsione e sostituzione, di *gentrification* e terziarizzazione spinta di cui furono oggetto proprio le aree urbane centrali, non sembra che "l'architettura del progetto urbano" e/o "l'urbanistica del dettaglio" (se capace di creare processi di riqualificazione fisica e puntuale e miglioramenti della qualità urbana) abbiano maturato strumenti di controllo adeguati di un mercato immobiliare pronto ad apprezzare i benefici dell'intervento di recupero, vanificando però anche la portata socio-economica che si suppone che i *Puc* possano avere.

pluriennale di risorse; una condizione di relativa aleatorietà che ha favorito più la formulazione di progetti "occasionalisti" per partecipare ai finanziamenti disponibili » (Barbieri, 1998, p. 33).

25. «Il progetto al di là delle sue dimensioni di intervento si è rivelato creatore di contesti e di occasioni anche esterne ad esso [...] un progetto discusso, pensato nelle sue componenti normative, procedurali, amministrative ma non limitato ad esse, ha certamente delle ricadute e delle riverberazioni che superano l'area e l'ambito del caso singolo» (Isola, 1998, pp. 177-178). «Il progetto urbano viene inteso come strumento operativo in grado di incidere efficacemente nella realtà di una struttura urbana, in ordine alla strategia della competitività, ma anche come sistema di interventi, finalizzato alla soluzione di specifici problemi della città» (Garano, 1999, p. 38).

La dimensione degli interventi è, quindi, un fattore sicuramente strategico dei processi di riqualificazione urbana e lo è altrettanto per verificarne la reale efficacia, sia dal punto di vista del miglioramento della qualità urbana e delle condizioni di vita per gli abitanti già insediati, sia (soprattutto dove sono prevalsi la riconversione e il riuso dei “vuoti) perché la trasformazione offra al mercato, oltre alle attrezzature e ai servizi di cui la città abbisogna, anche nuove aree (residenziali, commerciali e terziarie) appetibili ed in grado di ridurre – è uno degli obiettivi del rinnovo urbano – il consumo di suolo, guidando gli investimenti verso le aree già urbanizzate.

Per molti aspetti, quindi, un ambito quanto mai esteso ed aperto, permette di ipotizzare l’ampliamento dei benefici di recupero e rinnovo ad una parte quanto più estesa della città ed effetti sul mercato più significativi. D’altro canto le esperienze condotte con i Progetti pilota dell’Unione Europea hanno dimostrato che si ottengono «risultati di grande impatto» dal punto di vista dell’approccio integrato e rispetto alle problematiche che caratterizzano le aree urbane) specialmente quando le «aree bersaglio» non sono troppo estese, per cui appare decisivo che «gli interventi devono essere intensivi e mirati su aree delimitate per periodi non troppo brevi» (Ugolini, 2000, p. 17). D’altronde un ambito non delimitato dell’intervento urbano – che comporti un’accresciuta dimensione progettuale, trasversalità degli interventi e dei settori coinvolti, aumento dei partecipanti all’arena decisionale, significatività delle risorse finanziarie in gioco – può, altresì, favorire l’insorgere di conflitti più complessi ed inestricabili e rendere più complicata l’interazione multipla.

In un caso o nell’altro, i Puc possono dare origine a processi troppo peculiari: l’azione può apparire estremamente limitata nello spazio, nel numero degli attori coinvolti, nelle sue diverse articolazioni, nelle potenzialità innovative, nelle soluzioni progettuali; in molti casi, poi, i fattori contingenti possono apparire determinanti nel successo delle operazioni con notevoli caratteristiche di unicità e irriproducibilità. Di conseguenza gli interventi di recupero non provocherebbero che episodi sporadici di un processo di evoluzione della città che procede comunque in assenza di strategie complessive, per pezzi e parti, differenziate tra di loro dallo stato delle opere di urbanizzazione, dalla qualità dei servizi, dal basso grado di manutenzione della residenza, dalle forme di compatibilità ed integrazione delle altre funzioni, nulla di particolarmente diverso da ciò che la città è già oggi, come effetto (più o meno modificato) del mercato e della distribuzione ineguale di rendita, delle opportunità di insediamento e di fruizione dei servizi.

Non vorrei cadere nella trappola di ipotizzare che il piano possa avere la capacità di controllare il mercato immobiliare e garantire obiettivi che in questi anni hanno decretato proprio la fallacia del piano: certo è che i Puc

possono rappresentare l'occasione per avviare interventi e poi monitorarne gli effetti a scala complessiva, ma per una correzione dei processi innescati e per l'eventuale ricalibrazione degli obiettivi, il "salto di scala" si rende poi obbligatorio ed inevitabile.

Anche in questo caso, perché gli effetti della riqualificazione travalichino i confini dell'area di intervento e presentino un carattere fondativo o puramente esemplificativo per processi simili in altri contesti (non necessariamente) omogenei, è cosa che discende dall'inserimento da parte dell'amministrazione di quell'intervento all'interno di una strategia complessiva che valorizzi ed integri concretamente il singolo Puc nel processo di trasformazione della città nel suo complesso. Questo è quanto mai necessario perché la riqualificazione della città non risulti un fenomeno sporadico e discontinuo; perché la città non si presenti come una sorta di "arcipelago" di isole riqualificate avvolte da un tessuto urbano per lo più degradato, sotto-infrastrutturato, dove i servizi e le diverse funzioni appaiano accidenti piuttosto che espressione di un progetto, sorta di *slumming* post-moderno, compiuto con grande dispendio di risorse, producendo solo temporanei palliativi o accattivanti scenografie, che non risolvono in profondità i problemi della città del nuovo millennio, ma anzi in alcuni casi acuiscono e radicalizzano le forme di differenziazione sperequazione spaziale all'interno dell'organizzazione urbana<sup>26</sup>.

### 2.3. Gli attori dei Puc

I Puc vengono salutati come il primo tentativo di restituire dignità e ruolo ai diversi attori della trasformazione urbana. Si è spesso rimproverato alla pianificazione di aver esaltato in modo insindacabile il ruolo della Pubblica amministrazione al punto da esautorare tutti gli altri operatori di qualsiasi funzione nei processi di espansione come di rinnovo della città; questi ultimi sembrerebbero essere stati solo meri esecutori di piani e progetti di espressione esclusivamente pubblica, cosicché la loro capacità propositiva ne sarebbe risultata impoverita. Sulla scia di un'ideologia neo-liberale che rivaluta l'imprenditore privato come "capace", "efficiente", "creativo" e sottolinea, d'altro canto, l'inerzia ammini-

26. «I grossi progetti di rivitalizzazione e di riqualificazione hanno interessato solo alcune aree della città e alcuni segmenti della società e dell'economia. Certe parti della città ne hanno tratto vantaggio in termini immobiliari, alcuni gruppi sociali ne hanno ricavato profitto [...]. Ha prodotto effetti e benefici per le sue *élites*, per alcuni segmenti anche a basso reddito della sua popolazione [...]. Probabilmente alla fine la società urbana in cui si è "riqualificato" ne è uscita più segreta, più squilibrata» (Ceccarelli, 2001, p. 122).

strativa, la resistenza all'innovazione delle istituzioni, la loro inefficienza e i costi sociali generalmente prodotti, la farraginosità burocratica fine a se stessa, sempre più spesso la ricostruzione dei processi di pianificazione sottolinea la penalizzazione subita dagli attori privati (e di conseguenza dal processo decisionale stesso) da una prepotente quanto miope azione pubblica, che ha contenuto, ridotto quando non "escluso" l'intervento dei privati, a volte pregiudicandone anche lo sviluppo economico, la «maturazione imprenditoriale» (Ugolini, 2000), l'innovazione. I Puc, ma soprattutto tutte le disposizioni governative che hanno promosso negoziazione, concertazione e cooperazione pubblico-privata sembrano decisamente rimediare agli errori del passato, reintegrando nel ruolo di protagonisti decisivi della trasformazione i privati, e spingendo le amministrazioni pubbliche a confrontarsi con essi, a sposarne strategie e attitudini imprenditoriali, a volte dimenticando missioni ed obiettivi differenti che dovrebbe contraddistinguerne le posizioni e i ruoli.

È il privato, quindi, il vero protagonista della programmazione complessa e ci si rivolge ad esso con fiducia, anche in questo caso riponendo eccessive attese nella sua capacità risoltrice dei problemi della città e del territorio ed affidandogli speranze di successo delle operazioni intraprese. Ma anche in questo caso alcune puntualizzazioni si rendono necessarie.

La città italiana, a mio parere, nei limiti e nei ritardi dei processi di modernizzazione, sconta, tra l'altro, il difetto di avere (fatte le debite eccezioni territoriali e politiche) una classe imprenditoriale molto differente da quella di altri paesi europei o industrializzati. I limiti del capitalismo italiano sono noti e le caratteristiche degli attori urbani più frequenti nello sviluppo urbano ancor di più e solo in questi ultimi anni è possibile affermare che il tradizionale "blocco edilizio" va assumendo un differente atteggiamento rispetto la trasformazione della città, oltre a trasformarsi al suo interno.

Non è un caso che la scena, dai primi *Pii* ai *Prusst* – ma ancor più nei *Patti territoriali* che in più di qualche caso hanno fatto da apripista alla negoziazione "istituzionalizzata" – è andata arricchendosi di nuovi attori, riuscendo a rompere il fronte tradizionale e conservazionista (ed altrettanto inerte e resistente all'innovazione) del "blocco edilizio", che nel corso degli anni ha pesato sui processi di trasformazione della città. Non solo nuovi attori compaiono così sulla scena, perché proprietari di vasti demani di aree da inserire nel circuito della riconversione, della valorizzazione immobiliare, della riqualificazione<sup>27</sup>; non solo le imprese di costruzioni o le società immobiliari, ma anche altri tipi di società ed imprese, associazioni di cate-

27. FS, Enti portuali, Esercito ed altre forze armate, che vanno ad aggiungersi a quanti, grandi imprese industriali soprattutto già nel corso degli anni '80, avevano manifestato la disponibilità "ad intervenire nella città".

gorie, organizzazioni sociali di differente natura; e questo ha la capacità non solo di trasformare il processo decisionale (indubbiamente complicandolo e rendendo più difficile l'iter di costruzione dell'accordo e dei progetti) arricchendolo con utili apporti (ulteriori interessi diversi seppur parziali, diverse interpretazioni e definizioni dei problemi da trattare – l'auspicato *problem-setting* –, ma anche la possibilità di valutare alternative progettuali differenti) e aumentando le probabilità di implementazione del progetto.

Questo processo è ancora all'inizio, e se nei Puc ha trovato forme di incentivazione e sviluppo, non può dirsi concluso e non è possibile affermare che non permangano inerzie rispetto al passato. Da un lato c'è indubbiamente una nuova propensione a partecipare alla costruzione della città (anche in risposta agli stimoli che soprattutto la finanza pubblica ha rappresentato con il piano di realizzazione di opere dal 1994 in poi); dall'altro, tenendo presente che le operazioni di riqualificazione non rappresentano una conveniente opportunità (Camagni, 2000b) l'Italia sconta un notevole ritardo nell'evoluzione del suo settore privato, nell'assenza sulla scena urbana di alcuni tipi di grandi attori (nel caso nord-europeo ed americano), quali ad esempio banche, istituti finanziari, la cui partecipazione alle operazioni urbane esuli dalla diretta proprietà di aree (Urbani, 2000; Ricci, 1999), oltre alla rara presenza sulla scena italiana di alcune figure (istituzionali e non) che vanno sempre più spesso imponendosi nei processi decisionali, capaci di coagulare interesse e consenso intorno alle operazioni, quando non promuovere anche gli stessi processi e le politiche di sviluppo urbano (dal *developer* al *promoter*, dall'*aménageur* al *mediator* e agli *Urban center*, un ruolo molto spesso assolto dallo stesso tecnico progettista e risolto dalla sua capacità di fare da *relais* tra le istituzioni e il mercato o dalla sua fama e dal suo carisma nel creare le relazioni tra i diversi operatori coinvolti nel processo di progettazione).

Il quadro complessivo degli attori della riqualificazione urbana italiana appare oggi caratterizzato ancora da alcune inerzie, come l'assenza di reale competizione (intesa come criterio di selezione) tra privati (se non, piuttosto, tra attori pubblici, cfr. Curti, 2000), una scarsa propensione ad affrontare i rischi delle operazioni<sup>28</sup>, di fragilità economica rispetto agli obiettivi delle operazioni (Ricci, 1999), di estrema cautela legata più all'incapacità di affrontare gli andamenti del mercato che superare le incertezze ammini-

28. «Il finanziamento privato dell'opera pubblica può definirsi tale quando sussistono le seguenti condizioni: finanziamento, costruzione e gestione provata dell'opera; assunzione dei rischi da parte del soggetto privato concessionario senza garanzie da parte del soggetto pubblico concedente; recupero dell'investimento attraverso il *cash-flow* dell'opera. [...] però nelle opere pubbliche, particolarmente per quelle il cui uso è regolato dalle tariffe, il finanziamento totalmente privato non costituisce in genere un'ipotesi realistica» (Stanghellini, 1990, p. 192).

strative<sup>29</sup>: in breve, fattori che non possono non avere un certo peso sull'esito delle operazioni, sui tempi e sui termini dell'innovazione, anche perché se nei Puc «il privato è co-programmatore, in quanto “rappresenta” il mercato, portando nel programma la domanda solvibile» (Karrer *et al.*, 1998, p. 220) è già possibile immaginare, proprio dalla storia della trasformazione della città italiana, quali possano essere ancora una volta le attese, i caratteri e gli obiettivi preminenti delle operazioni.

La costruzione delle arene decisionali o dei *networks* dei Puc appare ancora un processo complesso, carico di dubbi e diffidenze da parte dei privati (nonostante in molte occasioni si sottolinei una generale frenesia privata all'intervento urbano contrapposta ad un'eccessiva ritrosia pubblica alla *partnership*) e di timori e cautele da parte delle amministrazioni; entrambi i fronti sono ancora impreparati ad affrontare i rischi (del mercato nel primo caso, di consenso nel secondo) che queste operazioni comunque comportano. Il cambiamento che sembra imporsi in questi tempi, passa attraverso i Puc, ma in essi trova solo un parziale compimento e soprattutto un primo strumento e non la definitiva soluzione, che si potrà conseguire attraverso una più decisa evoluzione del sistema imprenditoriale italiano e una sua azione più audace nei diversi settori dell'economia nazionale (esattamente come le associazioni degli industriali vogliono affermare nel loro più recente ed agguerrito protagonismo sulla scena politica nazionale).

Un diverso ragionamento impone un nuovo protagonista della riqualificazione: i cittadini (direttamente o nelle diverse forme di associazione e mobilita-

29. A questo proposito va ricordato che le esperienze di trasformazione urbana nelle città italiane, dagli anni '80 in poi, hanno dimostrato come l'intervento dei privati (su proprie aree o come semplici esecutori di opere), ha richiesto alle amministrazioni non solo garanzie di tipo giuridico e condizioni favorevoli allo sviluppo degli investimenti: «certezze ipotetiche» come le definisce Mazza (1997, p. 97) «regole con contenuto ordinativo rivolte a riconoscere e garantire diritti [...] mescolate a regole di carattere trasformativo, che ipotizzano, anche se non garantiscono, la trasformazione dei diritti e valori esistenti in nuovi diritti e valori». Spesso hanno anche richiesto rimedi alle “incertezze” del mercato, alla miopia delle loro scelte (*ibidem*), generalmente condizioni di redditività anche quando il mercato (principale elemento regolatore) ha cambiato il sistema delle convenienze. Lo sviluppo delle superfici terziarie e commerciali di Milano nel corso degli anni '80 e il mancato assorbimento di queste da parte del mercato (che non ha provocato un terremoto immobiliare come accaduto in altre città europee, tra cui la stessa Londra), o piuttosto l'intervento di soccorso compiuto dalle amministrazioni per riempire i “vuoti industriali rigenerati” (come la Bicocca, ma numerosi sono gli edifici che nelle destinazioni pubbliche hanno ritrovato una funzione che il mercato nelle sue fluttuazioni non era riuscito a garantire loro, cfr. Indovina, 1993) sono casi esemplificativi. C'è una sorta di ambivalenza e di pericolosità nel parlare, dopo le esperienze italiane del ventennio appena trascorso, di un «quadro trasparente di certezze» (Ricci, 1999, p. 49) che le amministrazioni dovrebbero garantire alla trasformazione urbana, che appunto esula dalle indicazioni progettuali e dalle semplificazioni amministrative, e che, a mio parere, finisce con l'incidere pesantemente sulla capacità di modernizzazione del sistema di attori privati che agiscono nelle città italiane, favorendone la scarsa propensione al rischio di impresa.

zione, ancor più mediate con cui sono chiamati a partecipare ai processi decisionali), chiamati sempre più spesso ad essere protagonisti della progettazione oltreché della realizzazione degli interventi. Se è possibile affermare che la pianificazione non ha mai escluso i cittadini nella definizione del progetto urbano (parziale o complessivo), è pur vero che nelle diverse modalità formali di consultazione ed approvazione o ancor più nelle forme di delega e rappresentanza, il processo sia tecnico che politico di progettazione è diventato sempre più distante ed avulso agli abitanti della città (primi e diretti destinatari del progetto e dei suoi effetti di medio e lungo periodo).

È evidente, inoltre, che spesso l'opposizione manifesta a progetti e piani, o piuttosto le forme esasperate di *sindrome Nimby* per qualunque alterazione dello *status quo*, rispecchiano una sostanziale ignoranza dei caratteri del problema o piuttosto una radicale opposizione alle descrizioni offerte del problema ed alla selezione delle priorità. Lungi dal sostenere che *vox populi, vox dei* e che l'individuazione dei problemi passi solo attraverso un riconoscimento pubblico quanto più esteso, è certo che le reazioni registrate nel corso di questi anni da parte della collettività a piani e progetti rappresentano soprattutto la critica ad una lettura della città e del territorio (e quindi dei problemi emergenti e dei possibili scenari di sviluppo, come anche dei suoi bisogni) di natura prevalentemente tecnica e burocratica, oltre che una chiara denuncia dell'indebolimento della politica e della sua incapacità di "comunicare" con la gente.

Se recuperare alla politica e alla tecnica (urbanistica, soprattutto, per quel che ci interessa) la capacità di parlare e rendere consapevole la società rappresenta una delle grandi sfide del futuro prossimo venturo, la partecipazione rappresenta uno dei primi strumenti per ricucire lo strappo prodottosi nel corso degli ultimi anni, e nel caso della trasformazione urbana, la possibilità di costruire progetti che possano avere davvero una valenza di carattere sociale, economico oltreché morfologico ed urbanistico, superando «la dimensione otattiva dell'invocazione alla rigenerazione urbana» (Granata, 2000, p. 95).

La partecipazione – non sempre utilizzata nei *Pru* ma proposta nei *Contratti di quartiere* come aspetto determinante il progetto – rappresenta, dunque, il recupero di un aspetto non nuovo ma da tempo trascurato dei processi di costruzione della città, di indubbia portata propositiva, uno strumento ancora non scervo dai numerosi rischi che gravano sull'"azione partecipata" e sulla "costruzione sociale del piano":

- innanzitutto, che la partecipazione possa essere di carattere «prevalentemente retorico» (Romano, 1998), sporadica ed occasionale, strumentale alla costruzione di un consenso in uno specifico momento di difficoltà della contrattazione politica, quando non anche un vero e proprio *escamotage* in situazioni di *impasse* progettuali. La mobilitazione determina



tasi in questo caso, al di là del consenso prodotto, non produce apprendimento, tantomeno rappresenta un elemento utile alla “ri-fondazione” dei processi di costruzione di scenari urbani condivisi e per questo con buone probabilità di mantenimento dei reciproci impegni e di implementazione collettiva;

- anche laddove la partecipazione registra notevole successo, l’esito del processo può risultare frutto di un’azione estremamente circoscritta (nel merito dei temi e dei problemi, e per il numero delle persone abilitate – o invitate a prenderne parte –) ed oltremodo localizzata, legato a fattori particolarmente specifici e “locali” (limiti strutturali, d’altronde – della partecipazione, cfr. Moccia, 2000) e, nonostante possa indubbiamente costituire un significativo e trascinante “precedente” e favorire lo sviluppo di altre iniziative, può (in assenza di debiti *caveat* e accorgimenti tecnici e politici) deludere le attese, non riprodurre i medesimi esiti, o parimenti simili costi e benefici sociali, impoverendone di conseguenza il senso politico, la valenza sociale e nel tempo la significatività dell’uso;
- le incertezze e le possibili “sorpresa” degli esiti “eventuali” del processo, inoltre, possono essere un possibile deterrente per i tecnici, amministratori e politici, poco disponibili a mettere in discussione nei processi partecipativi il proprio ruolo e la propria autorità o le stesse definizioni (dei problemi e delle soluzioni), che dovrebbero emergere quali costrutti del processo per assicurarne la maggiore portata sociale;
- ma, soprattutto, al processo di partecipazione non possono essere affidate tutte le diverse *issues* che sembrano oggi essere oggetto dei Puc, oltre al fatto che molti degli obiettivi della pianificazione (che non siano parziali e localmente, ma piuttosto appaiono di carattere generale e collettivo) non possono trovare definizione in un processo partecipativo, tantomeno possono essere affrontati in un contesto così allargato. Ancora una volta, il carattere e la scala delle problematiche rimandano alla politica l’individuazione della sede e dei criteri più adeguati alla sua discussione e soluzione.

Le recenti esperienze (da Torino a Padova, a Napoli e a Palermo, alle esperienze di Genova o Milano) dimostrano il valore aggiunto della partecipazione nella progettazione e nella progressiva realizzazione di alcuni Puc, soprattutto i validi risvolti nella capacità di incidere sui problemi di carattere sociale di alcuni quartieri. In tutti i casi la peculiarità delle situazioni si è imposta, spingendo all’utilizzo di tecniche sempre diverse, dove hanno sempre inciso in modo significativo le caratteristiche degli attori, la natura delle soluzioni progettuali, la disponibilità della comunità locale come delle amministrazioni. In tutti i casi ad un giudizio generalmente favorevole sulle

potenzialità della partecipazione si è accompagnata la perplessità sulle modalità del suo impiego in contesti diversi, sui rischi di una sua istituzionalizzazione (che ne può determinarne burocratizzazione e declino), l'effettiva integrazione del processo partecipativo nelle pratiche ordinarie di piano (alterandone le tradizionali *routines* progettuali) e di costruzione delle scelte politiche.

### 3. Verso nuove forme di piano

Tra potenzialità riconosciute e limiti rilevati, spero che sia apparso chiaro che se da un lato bisogna riconoscere la portata innovativa dei Puc, dall'altro è necessario anche riconoscere che essi rappresentano solo una fase interlocutoria particolarmente interessante di un'evoluzione tecnica e politica che la pratica urbanistica sta attraversando verso un suo necessario ridisegno. Tale evoluzione è resa ancora più evidente dalla riformulazione del sistema di pianificazione condotto dalle Regioni, che (anche al di là di alcune opinabili soluzioni) ripropongono non solo il principio della pianificazione, ma soprattutto cercano di introdurre nell'urbanistica nuovi termini oggi necessari ed ineludibili per un'efficace azione di governo delle trasformazioni territoriali. Tra questi, indubbiamente la necessità di individuare a livello generale e strategico una visione complessiva degli assetti futuri della città, come elementi di indirizzo delle politiche di settore, dei grandi programmi infrastrutturali e di servizi (che non possono essere concepiti per parti, pena la loro inefficacia rispetto ai bisogno del sistema), degli eventuali progetti urbani di carattere attuativo (una volta messi "a regime" nelle procedure come nelle formule di finanziamento, se queste appaiono "indispensabili" per l'intervento integrato e per la mobilitazione degli attori), dei programmi operativi *ex lege*, delle singole operazioni di uso e consumo dello spazio, ma ancor più delle indicazioni di comportamento decisionale delle amministrazioni.

Il problema della città italiana, infatti, non è il progetto, tantomeno l'interazione tra pubblico e privato, ma sono piuttosto le aspettative di cui sono caricati i progetti e le reali intenzioni da parte degli attori coinvolti nel processo. Ciò che continua a mancare è la condivisione di un progetto complessivo della città, la definizione collettiva dei suoi "destini", che passano attraverso diversi, più puntuali e più articolati progetti, ma non possono eludere il processo "a monte" che è la definizione di un'*immagine* della città che serva alla costruzione delle politiche, alla loro legittimazione politica e quindi alla loro fondatezza tecnica (che scaturisce dalla loro capacità di saper rispondere alle esigenze della collettività e non solo nella qualità e nel-

la novità della soluzione prospettata). Una brutta città efficiente, che garantisce servizi e attrezzature ai suoi cittadini, è pur sempre preferibile ad una città “bella” ma che nel complesso continua ad essere inefficiente, mal infrastrutturata (e con risorse ridotte); ed è ancor più preferibile ad una città bella solo “per parti”, efficiente solo in alcune aree, e attrezzata solo in punti eccellenti. Sembra di poter affermare che il *patch-work* che va creandosi nelle città sotto l’egida della riqualificazione per Puc non sia equa e sostenibile.

Lo schema prospettico di carattere generale è necessario al mercato come agli operatori privati, non tanto come elemento di certezza strutturale (il mercato è legato a tali e tanti fattori concorrenti che non sarà certo il piano a determinarne gli andamenti generali) ma piuttosto come esplicitazione delle variabili e delle relazioni tra variabili, dei possibili assetti e delle possibili combinazioni di fattori, che non per questo perdono la loro caratteristica di eventualità e di probabilità: un quadro che se «non costruisce il futuro, né plasma il flusso delle contingenze» (Mazza, 1997, p. 138), risulta comunque necessario per la definizione delle strategie degli operatori, per l’elaborazione delle loro alternative, per una valutazione concreta delle opportunità e delle inefficienze. Da questo punto di vista scopo del piano non è regolare l’uso dei suoli e le certezze giuridico-amministrativo inerenti le possibilità di utilizzare e scambiare risorse, ma piuttosto (senza alcuna carica deterministica) un “canovaccio” che distribuisce ruoli ed obiettivi, produce immagini e simboli ed evoca l’immaginario collettivo (locale e non) condiviso; crea trame ed intrecci, suggerisce epiloghi, con tutta la flessibilità che è data dall’autonomo dispiegarsi dell’interazione tra diversi protagonisti della scena territoriale, possibili *deus ex machina* ed interventi risolutivi di un nodo inestricabile che è per l’appunto la trasformazione della città e del territorio.

Strane combinazioni di questo intreccio (come inefficienze e diseconomie prodotte dal mercato e dall’autonomo dispiegarsi dei processi di uso e consumo dello spazio, diseguaglianze nella distribuzione delle risorse e nella fruizione dei beni e di benefici prodotti, una penalizzante ricaduta solo su alcuni gruppi di soggetti di svantaggi e costi sociali prodottisi) inducono ad un ruolo preminente di un attore protagonista, chiamato ad interpretare un ruolo di maggior rilievo, ed anche questa “parte” – seppure non deve risultare sterilmente imbrigliata in atti e movenze iterative e scontate – non può rinunciare ad alcuni aspetti incontrovertibili del proprio ruolo, perché perderebbe carattere e “senso” nel progressivo dispiegarsi del processo.

Per le istituzioni pubbliche, in quanto «trama [...] che accetta la propria di condizione di relatività rispetto alla molteplicità ed al pluralismo delle interazioni e dei soggetti presenti nella realtà che si vuole governare» (Barbieri, 1998, p. 40), questo schema appare ancora importante e non solo nel-

la determinazione del piano di gioco e delle relative regole, ma anche perché questo “disegno”, se “univoco” e coerente, può costituire non solo il complesso di obiettivi da conseguire nelle diverse ed incrementali azioni di gestione quotidiana della città e dei suoi problemi. Non sono solo un riferimento (o meglio un vincolo)<sup>30</sup> costante nella selezione dei comportamenti più efficienti nelle diverse fasi del processo, ma anche un *frame* “positivo” capace di lenire i dissidi intra-organizzativi e vincere «le vischiosità degli apparati organizzativi che ostano alla capacità operativa e realizzativa delle amministrazioni» (Morisi, Passigli, 1994, p. 100), fungere da elemento agglutinante i comportamenti delle differenti articolazioni delle amministrazioni, per un’azione meno contraddittoria sul territorio.

Inoltre questo disegno diventa decisivo per definire o riproporre come vincoli all’azione delle amministrazioni o limiti all’agire degli attori privati, gli obiettivi che devono risultare «opzioni non negoziabili» «valori di allocazione e di uso delle risorse» (Brunetta, 1997; Preger, 2000), «delle invarianti generali» (Urbani, 2000), che non possono venire definiti nel processo decisionale, e che prescindono dalle formulazioni di carattere interattivo e partecipativo. e devono prescindere anche dalle diverse *issues* incluse nel processo decisionale. Dalle salvaguardie e le tutele territoriali agli standard urbanistici, dalle forme di controllo delle inefficienze del mercato e del libero svilupparsi dell’azione individuale, dalla soddisfazione di alcuni bisogni al mantenimento di alcuni diritti dei cittadini – tra cui i servizi ed i benefici che l’organizzazione collettiva della città può produrre e garantire (Indovina, 1999) –, esiste un complesso di valori sociali che non possono (anche nell’evoluzione liberale e deregolativa dell’urbanistica) essere messe in discussione, per quanto la loro individuazione possa apparire arbitraria, autoritaria, “non condivisa” in una società estremamente pluralista che sembra “condividere” molto poco.

30. Un vincolo *etico e politico*, che, al di là delle contrizioni a cui sottopone gli amministratori, rappresenta ancora la base principale di legittimità dell’azione amministrativa, soprattutto se questa non risulta costantemente modificata da strumentali fluttuazioni ed inopportune (rispetto agli obiettivi “della città e dei cittadini”) variazioni non sempre giustificate dalle particolari congiunture economiche e sociali. Se piuttosto che vincoli, molti di questi aspetti venissero interpretati come “risorse” di autorevolezza, di potere decisionale, di consenso, alcune delle debolezze dell’azione pubblica potrebbero trovare una soluzione, seppure parziale, nella generale crisi della rappresentanza e della politica. Si potrebbe essere in presenza di una «visione spaziale [che] non è definita a priori, ma viene costruita attraverso un processo allargato di cooperazione inter-istituzionale che si apre all’interazione negoziale ed al confronto pubblico, come fase di verifica e precisazione del processo» (Brunetta, 1997, p. 147) che ha rappresentato in alcuni casi una soluzione vincente per la risoluzione di complessi nodi politici.

Il complesso di fattori che ha determinato l'attuale situazione<sup>31</sup> sancisce il ruolo ancora preminente del piano, nella vita delle pubbliche amministrazioni, non solo come strumento di regimentazione dei comportamenti che usano il suolo, ma anche come luogo "istituzionale" di un'analisi non "banale" delle problematiche della società, di emersione degli elementi di conflitto dello sviluppo di una comunità, quindi un momento irrinunciabile nella vita della città, giustificandone la portata ideologica e la sua distinzione dagli strumenti di pianificazione urbana comuni al resto dei paesi europei (Smets, 1998). Attribuire al piano solo funzioni regolative, appare riduttivo e soprattutto non spiegherebbe il senso della disciplina urbanistica e dell'impegno politico profusi nel corso di questi cinquant'anni nell'elaborazione del piano, forse non spiegherebbe nemmeno il senso e la passione che caratterizza le stesse critiche che ad esso vengono mosse.

Se un piano (visione? quadro? strategia?) di carattere generale, di medio-lungo periodo si presenta, dunque, come necessario e inevitabile, il problema resta come costruirlo e come collocarlo rispetto al complesso di politiche ed azioni, di strumenti di cui dispongono gli attori della trasformazione urbana: se esso debba essere formalizzato e rigorosamente inquadrato (anche gerarchicamente) nel complesso del sistema pianificatorio (un atteggiamento "difensivo" che sembra pesare sulle proposte dell'Inu); o se piuttosto debba essere volontario, informale, non vincolante; se debba avere ancora un carattere di progetto (tradizionalmente inteso) accompagnato da immagini e schemi, da codifiche e metalinguaggi; o ancora se debba risultare un "racconto" sulla comunità locale, sulle sue scelte e sulle sue aspirazioni; se debba, infine, essere un complesso di norme o un elenco di progetti ricomposti o semplicemente un "patto", un impegno di (tutti) quanti operano nella città o danno vita ai processi per la sua trasformazione. E pur riconoscendo all'amministrazione un ruolo arbitrale o l'iniziativa della produzione di questo strumento, è questo fattore sufficiente a garantirne una qualche validità politica? O è il consenso (ottenuto come e con quali forme) attorno agli scenari proposti (o piuttosto rispetto ai mezzi individuati per conseguirlo o forse soltanto alla definizione convenuta dei problemi e delle priorità) a fondarne oggettivamente i contenuti sociali?

31. Una situazione che evidenzia come non si sia stati in grado di fornire le grandi linee di sviluppo economico e spaziale al paese; di produrre gerarchie di piani e competenze ben definite per la trasformazione del territorio; di fare leggi cornice alle leggi regionali poi delegate a governare il territorio; che, nonostante l'abbondanza e la raffinatezza di studi e analisi di diverso livello, ambito e disciplina, non si sia giunti alla costituzione di "luoghi convenuti" in cui sia possibili definire i problemi e le priorità della società e del territorio; che vedono sempre più svilita la politica stessa come momento di confronto e scontro costruttivo.

Rispetto ai dilemmi dell'urbanistica, che oggi rigetta il piano razional-comprendivo del passato e preme per un piano *tout court* "nuovo", i Puc non sembrano aver fornito una soluzione ed è possibile ammettere che a maggior ragione, dopo anni, reintroducano i temi emblematici della disciplina e del suo dibattito, fornendo però nuovi elementi di riflessione:

- l'esistenza di potenzialità nella stessa città per una sua trasformazione attraverso forme di sinergie cooperative e non antagonistiche tra pubblico e privato, in una progressiva modernizzazione della macchina amministrativa in atto, ma anche nelle spinte (dal mercato e dalle stesse amministrazioni) al rinnovamento del settore privato da coinvolgere nei processi di rinnovo urbano (un *set* non limitato al tradizionale "blocco edilizio");
- l'esistenza di strumenti per la costruzione di processi decisionali fertili ai fini dell'apprendimento collettivo, della costruzione di *frames* progettuali, di decisioni stabili, di progetti di carattere innovativo (nei contenuti tecnici, formali, sociali ed economici che possono innescare meccanismi virtuosi di riqualificazione della città se guidati ed indirizzati da strategie di carattere generale necessario per un corretto inquadramento degli interventi, per un esame della loro "efficacia locale" e degli eventuali "effetti di ricaduta" o "globali");
- la necessità di un incontro "costruttivo" e non conflittuale tra processi che permangono *top-down* (definizione delle regole del sistema di pianificazione e individuazione delle invarianti generali e missione dell'attore pubblico rispetto a questi ultimi) e quelli emergenti *bottom-up*, nell'interpretazione e formulazione dei bisogni, di esplicitazione di obiettivi di settore e contingenti, determinazione del *set* degli attori da coinvolgere nel processo decisionale, ecc.

Se i Puc forniscono alcune indicazioni, le risposte nel merito del piano (visione? quadro? strategia?) generale appaiono vaghe ed incerte:

1. i nuovi piani strutturali avanzati in alcuni contesti regionali più maturi paiono ancora cauti nel discostarsi dalle vecchie formule di pianificazione, ancora "ingessati" nel trattamento delle norme (che solo apparentemente appaiono flessibili, in un'affannosa ricerca – loro sì – di certezze giuridico-amministrative che non ne invalidino i contenuti, trasformandoli in "gabbie" vuote!), poco audaci nella definizione di indirizzi programmatici perché poco certi di riuscire ad incidere sulle azioni di trasformazione del territorio e sulle politiche di settori;

2. documenti di carattere programmatico estremamente innovativo, come il *Documento di inquadramento* presentato dal Comune di Milano<sup>32</sup> (sulla scia della lr Lombardia 9/1999), appaiono un chiaro tentativo di dare sostanza a strumenti che rinuncino alla rigidità del piano tradizionale e si connotano per un aspetto programmatico quale quadro di riferimento e di valutazione di compatibilità ed ammissibilità di “pro-grammi integrati” (di pregnante valore politico ma non giuridico) con obiettivi e indirizzi dell’azione amministrativa (Comune di Milano, 1999; Mazza, 2000). Un’esperienza interessante, ma con alcuni aspetti non del tutto chiari. Tra questi, a) il permanere di un carattere *top-down* (dall’amministrazione verso gli altri attori del processo e i cittadini), risolto nell’assenza di vincolo di conformità che garantisce poi la debita flessibilità e l’adattabilità agli esiti eventuali e differenti della negoziazione; b) le modalità attraverso le quali i progetti attuativi risolvono l’eventuale difformità dal «piano strategico urbanistico» sono affidate a criteri di prestazione nel processo decisionale (con il rischio che sia

32. Le esperienze urbanistiche proposte da Milano hanno la tendenza a lasciare gli osservatori alquanto attoniti: Milano è la metropoli economicamente più dinamica del nostro paese e quindi presenta una maggiore versatilità del sistema produttivo, vivacità propositiva (di progetti privati e pubblici, infrastrutturali, residenziali ma soprattutto di attrezzature – fiere, aeroporti, cittadelle terziarie, cittadelle scientifico-tecnologiche, teatri e palasport, ecc.) che in altre parti del nostro paese appare ben difficile immaginare – non per la loro realizzazione bensì per la loro concreta utilità, efficiente funzionamento e pieno sfruttamento –, attori di particolare spessore e dotati di notevoli risorse (economiche, politiche, finanziarie e culturali), l’attenzione degli investimenti internazionali. In breve Milano sembra avere qualità che altre città italiane non hanno e questo ha portato nel corso di questi cinquant’anni l’urbanistica milanese ad essere “diversa” da quella delle altre città, e come tale ad essere giustificata (se non avvallata). Dai *Piani di ricostruzione* ai *Documenti direttori*, Milano ha dimostrato una forte opposizione ad un’urbanistica rigida e vincolante (ed al piano); dai *riti ambrosiani* alla già citata «legge Verga» ha offerto soluzioni sempre consonone alle emergenze del mercato; nei grandi progetti e nel riuso dei vuoti industriali nel corso degli anni ’80 tutta la flessibilità ammissibile non tanto dalle leggi urbanistiche, quanto da tutto il sistema giuridico nazionale (con qualche eccesso, nell’ormai remota e dimenticata stagione di Tangentopoli!). Per questo parlare – come accade nel caso del documento milanese – di un’azione di trasformazione urbana imbrigliata dalla rigidità dell’urbanistica appare paradossale, come anche sostenere la necessità di creare condizioni di flessibilità rispetto ad un piano regolatore ancora vigente poco credibile; e ancor meno condivisibile la costruzione di un sistema “a maglie larghe” che agevoli la trasformazione urbana, senza “vincoli di conformità” (formale ed informale) se coerente con strategie di inquadramento. Il modello milanese appare, inoltre, improponibile, soprattutto perché proprio osservando le esperienze del passato, non si comprende quali possano essere gli elementi “di forza” e di innovazione di un strumento, come il *Documento* in questione, in che modo potrebbe risultare più efficace rispetto alle formule individuate nel passato di guidare processi dinamici ed estremamente volubili che caratterizzano la trasformazione urbana. Un mancato aspetto innovatore è poi senza dubbio la “ricostruzione di una grande Milano”, un obiettivo che oltre ad apparire estremamente “simbolico” (oltreché vagamente centralista e accentratore) può risultare particolarmente “vuoto”, ripetendo slogan e temi politici costantemente presenti della storia di Milano.

l'esito del processo decisionale il vero obiettivo, a prescindere dai contenuti e dagli effetti anche spaziali della scelta), dalla capacità del progetto di collocarsi dialetticamente nel quadro «strategico urbanistico» e di «motivarsi» rispetto alle sue indicazioni (operazione comunque possibile grazie alle tecniche epidittiche che la disciplina urbanistica ha elaborato e soprattutto come lo stesso *Documento* dimostra nello sviluppo delle argomentazioni a sostegno della sua validità); c) i modi, quindi, con cui tutti gli attori pubblici e privati approvano e condividono (e quindi perseguono o «rispettano») il sistema di obiettivi e di indirizzi che il *Documento* contiene; d) infine, è «il sistema dei diritti soggettivi degli usi del suolo» (pur tenendo presenti le obiezioni ad un approccio che appare «asimmetrico», cfr. Salzano, 2000), le modalità con cui si dispiega il complesso sistema di progetti locali e generali, pubblici e privati (raccolti, organizzati e «razionalizzati», ad esempio, nel *Documento*), dalle quali discendono anche le diverse destinazioni d'uso, o meglio le potenzialità di uso dei suoli, che non appaiono «stabili» e di conseguenza «utili» alle strategie dei diversi attori. Ma forse l'esperienza è ancora all'inizio per poter essere così severamente valutata e gli stessi giudizi sono poi attribuiti più alle teorizzazioni e ai principi che alle applicazioni concrete e agli effetti spaziali prodotti;

3. piani strategici ed informali, ma capaci di creare consenso e soprattutto forme di coagulazione di interessi e di impegni politici ed economici, come il *Piano strategico di Torino* (Ass. Torino Internazionale, 2000), che oltre alla «suggestiva» sottoscrizione del documento finale (da parte dei sindaci dei comuni dell'area metropolitana, delle associazioni di categorie, ecc.)<sup>33</sup> raccoglie una disamina attenta delle tendenze di sistema dell'area metropolitana; elenca e valuta le opportunità come le occasioni

33. Sia nel caso di Milano che di Torino esperienze «preparatorie» e sicuramente interessanti sono risultati i cosiddetti «Stati generali». Nonostante l'indubbia novità, queste non hanno avuto il debito rilievo disciplinare, anche se appaiono opportunità non trascurabili sul piano della definizione di strumenti di intervento per la città e il territorio e quindi momenti preliminari all'elaborazione o implementazione o semplice momento di riflessione di politiche urbanistiche e territoriali. Seppure il principio partecipativo pare contenuto ai soli attori economici, politici, culturali della città (e comunque ai più rappresentativi del quadro complessivo), il momento di riflessione generale e di verifica delle esigenze, loro compatibilità e quindi l'elaborazione di strategie e valutazione di una loro eventuale fattibilità e perseguibilità in un consesso allargato di interessi coinvolti e coinvolgibili nella trasformazione della città, appare una fase decisamente importante nella costruzione di una nuova consapevolezza dell'agire territoriale e di una nuova autorevolezza dei diversi strumenti (tra cui il piano) chiamati a realizzare quel prospettico scenario strategico avanzato in queste sedi per lo più informali e ad adesione volontaria. Sono importati, al di là dei possibili esiti, per riaffermare che la «produzione della città» è un problema collettivo e non limitato a pochi ed esclusivi attori sociali.



– tra le quali le Olimpiadi invernali del 2006 –, le risorse e i problemi, presenta, argomenta e sottopone a verifica gli obiettivi, definisce diverse strategie attraverso le quali conseguire obiettivi, indirizzare interventi settoriali, coinvolgere attori istituzionali e non, in breve tenta di guidare lo sviluppo dell'area metropolitana verso un assetto compatibile con le esigenze della società e con le necessità di sviluppo economico del territorio. La (ri)composizione politica e tecnica di progetti (in parte già avviati, in parte presenti nelle valutazioni dell'amministrazione, in parte emersi dalla riflessione preliminare alla stesura del piano strategico<sup>34</sup>) avviene lungo le «Linee strategiche», l'attuazione è prevista attraverso il processo di «partecipazione continua» costruita progressivamente attraverso le fasi di «diagnostica» (di elaborazione condivisa della descrizione della città, dei suoi problemi, delle emergenze e delle possibili soluzioni), attraverso la circolazione dell'informazione, le operazioni di monitoraggio e la revisione delle descrizioni dei problemi e delle soluzioni. Le indicazioni del piano strategico sembrano affidarsi, per la concreta attuazione, agli strumenti esistenti normativi e di pianificazione<sup>35</sup>. Anche in questo caso, la messa in opera del piano sarà l'occasione per valutare se è davvero possibile nel quadro dell'attuale sistema, introdurre uno schema d'azione strategico e soprattutto conservare e rafforzare le forme di accordo e di consenso maturati nel corso dell'elaborazione del piano e verificare, quindi, la loro resistenza ai cambiamenti della realtà, del mercato, del quadro amministrativo, tenendo anche presente i problemi che nascono dall'istituzionalizzazione dei processi come degli accordi informali;

4. i piani che potremmo definire come “virtuali” che nonostante la mancata formalizzazione, costituiscono un punto fisso di riferimento di ogni azione territoriale delle amministrazioni, nelle varianti generali di ade-

34. «Il piano costituisce un quadro coerente di strategie e di azioni, la cui realizzazione e relativo finanziamento sono affidati non certo (solo in piccola parte) al bilancio comunale, ma piuttosto alle occasioni che via via si presentano o che si costruiscono. In questo modo l'amministrazione può presentarsi al tavolo di trattativa su nuove leggi nazionali con progetti variamente definiti ma già maturi in termini di consenso istituzionale e collettivo, coerenza territoriale, possibile cofinanziamento privato, strutture disponibili alla gestione; e del pari può muoversi con maggiore successo nella promozione di grandi progetti» (Camagni, 2000a, p. 28).

35. Si potrebbe prospettare un incontro tra dimensione informale e dimensione formale delle politiche urbane, dove i documenti di natura informale, quegli scenari spaziali, «promozione della trasformazione territoriale prospettata» dai promotori del processo per stimolare l'aggregazione degli interessi, e la definizione di un accordo inter-istituzionale (condivisione ed impegno, «precisa responsabilizzazione» alla sua attuazione) si trasformano in piano, in norme di uso di suolo, garantendone non solo l'implementazione, ma anche la “riproduzione” di quelle scelte a livelli e in strumenti di governo territoriale diversi (cfr. Brunetta, 1997, pp. 146-151).

guamento (stravolgimento, rifacimento) dei vecchi piani regolatori ancora in vigore, dei programmi infrastrutturali e piani di servizi, dei Puc, delle singole concessioni ed autorizzazioni. Venezia e Roma sembrerebbero aver elaborato in questi anni un'alternativa amministrativamente flessibile, ma urbanisticamente e strategicamente coerente, anche se pure in questo caso non è possibile negare alcune perplessità. L'*agire territoriale* lega la sua legittimità alla fiducia "attribuita" all'amministrazione da parte dei cittadini attraverso la delega; le azioni e le varianti risultano "coerenti" ad un piano che però non è mai stato pubblicamente presentato e discusso. In questi casi la comunicazione e la pubblicità delle azioni di piano appaiono l'unica forma di garanzia per riempire di senso (e di consenso) il processo di piano (o dei piani e dei progetti), mentre i caratteri "vetero-urbanistici" di alcune proposte mostrano l'inerzia di alcune "pratiche" a fronte dello sforzo di introdurre contenuti innovativi nelle procedure, nei finanziamenti, nella "costruzione sociale" delle iniziative.

Quello che sembra predominare è un periodo di grande sperimentazione (legislativa ed urbanistica) anche in assenza di grandi quadri giuridico-normativo (pur necessari, anche per le sole questioni terminologiche, cfr. Salzano, 2001), che si avvale delle nuove opportunità e delle nuove emergenze sociali, delle nuove esigenze nazionali ed internazionali, delle carenze che città ed urbanistica si trascinano dal passato e dei possibili percorsi innovativi da intraprendere.

Una rassegna di queste esperienze va ben al di là dell'economia di queste note, anche se è pur necessario ribadire che i Puc introducono (e non esauriscono) questa nuova fase propositiva del dibattito urbanistico di questi anni. Anzi, esempio di una grande fase di mobilitazione e progettazione tecnica, seguita al lungo ed estenuante dibattito, nonché all'impetosa riflessione autocritica, i Puc mettono ancor più in risalto come siano maturate nuove forme di progettualità a fronte dei problemi che si sono evidenziati nel corso degli anni. I Puc, infine, evidenziano ancor più come esistano nuovi ed inesplorati temi a fronte delle potenzialità della rigenerazione urbana, la suscettibilità di interessanti forme di cooperazione inter-istituzionale e pubblico-privata e di mobilitazione di risorse, elementi che i Puc hanno certo fatto risaltare.

Ed è questo senza dubbio il maggiore contributo che va ad essi riconosciuto, quello di essere passi progressivi di una trasformazione dell'*agire territoriale* (che è innanzitutto agire politico ancor prima di essere azione tecnico-urbanistica), introducendo i nuovi temi di intervento avanzati dalla città e dalla società e di aver favorito (pur sottolineandone la rigidità) la centralità della pianificazione e la sua irrinunciabilità per la costruzione di indirizzi e strategie che

inquadri le azioni puntuali e contingenti; di riproporre la questione di una nuova dimensione politica e di una rivalutata partecipazione “allargata” ai processi decisionali.

Insomma creare le condizioni e il clima culturale, perché all’innovazione amministrativa segua la trasformazione dell’urbanistica.

### Riferimenti bibliografici

- Ass. Torino Internazionale (2000), *Il piano strategico della città*, Comune di Torino.
- A. Balducci (1990), *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna.
- C.A. Barbieri (1998), «Attualità e problemi del progetto integrato», in G. Ambrosini, C.A. Barbieri, C. Gianmarco, L. Reinerio (a cura di), *Progetti integrati per la riqualificazione urbana*, Celid, Torino, pp. 31-41.
- L. Bobbio (1995), «I progetti territoriali come processi di montaggio», in Ires Piemonte (a cura di), *Cento progetti. Cinque anni dopo*, Rosenberg&Sellier, Torino.
- L. Bobbio (2000), «Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana», *Stato e mercato*, n. 58, apr., pp. 111-141.
- A. Briggs (1954), *Victorian People*, Pelican Books, Harmondsworth.
- G. Brunetta (1997), *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze.
- R. Camagni (2000a), «Nuovi obiettivi e nuovi paradigmi per la pianificazione territoriale», in G. Franz (a cura di), *La città di domani. Strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana. Forum 2000*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, pp. 21-28.
- R. Camagni (2000b), «La riforma urbanistica tra riforma istituzionale e riforma disciplinare: il caso della riqualificazione», in G. De Marchi (a cura di), *Laboratorio di urbanistica. Studi per la legge regionale*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, pp. 255-263.
- A. Canevari, M. Sampietro (2000), «I programmi complessi», *Territorio*, n. 14, pp. 113-130.
- S. Carbonara, C. Torre (2000), «I Prusst come esperienza emergente nell’ambito dei Programmi urbani complessi», *Genio rurale*, n. 4, pp. 3-9.
- P. Ceccarelli (2001), «Riflessioni sulla riqualificazione urbana», *Urbanistica*, n. 115, pp. 121-126
- Censis (1998), *32° Rapporto sulla situazione sociale del paese. 1998*, Franco Angeli, Milano.
- B. Cillo (2000), «Difficoltà di attuazione di politiche urbanistiche orientate alla sostenibilità», *Urbanistica Informazioni*, 171, pp. 30-31.
- Comune di Milano (1999), *Ricostruire la Grande Milano. Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, bozza, Milano.
- F. Curti (2000), «Progetti di riqualificazione e fiscalità urbana», in G. Franz (a cura di), *La città di domani. Strategie, programmi e progetti di riqualificazione urbana*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, pp. 39-45.

- G. Ernesti (1993), «La cultura urbanistica italiana nella legge del 1942», in E. Salzano (a cura di), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana, 1942-1992*, Editori Riuniti, Roma, pp. 13-30.
- S. Garano (1999), «Progetti urbani per le periferie. Limiti e opportunità dei Programmi complessi», in R. Pallottini (a cura di), *I nuovi luoghi della città. Riqualificazione urbana e sviluppo locale*, Dip. Politiche del Territorio, Comune di Roma, pp. 38-44.
- P. Geddes (1970), *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano (ediz. orig. 1915).
- E. Granata (2000), «Politiche a misura di quartiere», *Territorio*, n. 13, pp. 88-96.
- F. Karrer, M. Moscato, M. Ricci, O. Segnalini (1998), *Il rinnovo urbano*, Carocci Editore, Roma.
- F. Indovina (1993), «Strategie e soggetti per la trasformazione urbana, anni '80», in F. Indovina (a cura di), *La città occasionale*, Franco Angeli, Milano, pp. 11-43.
- F. Indovina (1999), «La città prossima futura: un nuovo protagonismo istituzionale», in Aa.vv., *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano, pp. 71-115.
- A. Isola (1998), «Ai margini di una ricerca», in G. Ambrosini, C.A. Barbieri, C. Gianmarco, L. Reinerio (a cura di), *Progetti integrati per la riqualificazione urbana*, Celid, Torino, pp. 175-178.
- L. Mazza (1997), «Il tempo del piano», *Urbanistica*, n. 109, pp. 136-140.
- L. Mazza (1998), «Certeza e flessibilità: due modelli di piani urbanistici», *Urbanistica*, n. 111, pp. 97-101.
- F.D. Moccia (2000), «L'evoluzione delle istituzioni per pratiche interattive», E. Piroddi, E. Scandurra, L. De Bonis (a cura di), *I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, Franco Angeli, Milano.
- M. Morisi, S. Passigli (1994), «“Tra occasioni e decisioni”. Una ricognizione sul *decision making* della trasformazione urbana», in M. Morisi, S. Passigli (a cura di), *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Il Mulino, Bologna.
- L. Padovani (1996), «“Patrimonio abitativo”, “abitare”, “abitanti”: politiche abitative urbane per gli anni novanta», *Housing*, n. 6.
- P.C. Palermo (2000), «Interpretazioni delle politiche», *Territorio*, n. 13, pp. 107-113.
- D. Patassini, T. Mambelli (2000), «La selezione dei progetti nei Programmi strategici per lo sviluppo del territorio (i Prusst)», intervento al III Congresso naz. dell'Ass. Ital. di valutazione «Verso la costruzione dell'identità professionale dei valutatori nel pluralismo disciplinare e metodologico», Torino, 23-25 mar.
- R. Pavia (1998), «Programmi integrati per la riqualificazione della città: un difficile percorso», in G. Ambrosini, C.A. Barbieri, C. Gianmarco, L. Reinerio (a cura di), *Progetti integrati per la riqualificazione urbana*, Celid, Torino, pp. 43-57.
- M. Pedrini (2000), «Politiche regionali sul recupero: Regione Lombardia», *Territorio*, n. 14, pp. 48-54.
- E. Preger (2000), «Piano e programma nella riqualificazione urbana», in G. De Marchi (a cura di), *Laboratorio di urbanistica. Studi per la legge regionale*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, pp. 265-272.
- R. Raffaelli (2000), «La qualità urbana e le politiche di riqualificazione», in G. De

- Marchi (a cura di), *Laboratorio di urbanistica. Studi per la legge regionale*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, pp; 239-243.
- P. Ranucci (1995), «I programmi integrati per riorganizzare la città», *Urbanistica Informazioni*, n. 142, pp. 35-40.
- M. Ricci (1995), «Finanziamenti e nuovi attrezzi per il recupero urbano», *Urbanistica Informazioni*, n. 139, pp. 39-47.
- M. Ricci (1999), «Partenariato pubblico/privato e soggetti emergenti nei programmi complessi», in R. Pallottini (a cura di), *I nuovi luoghi della città. Riqualificazione urbana e sviluppo locale*, Dip. Politiche del Terr., Comune di Roma, pp. 45-60.
- I. Romano (1998), «L'azione partecipata tra retorica e sorpresa», in G. Pasqui (a cura di), *La costruzione del "locale" nelle politiche pubbliche del territorio*, Iuav-Daest, Venezia.
- C. Salone (1999), *Il territorio negoziato*, Alinea, Firenze.
- E. Salzano (2000), «Il modello flessibile di Milano», rel. al convegno «Crisi della pianificazione o crisi dei pubblici poteri?», Eboli, 14 ott., ora anche in <http://web.iuav.unive.it/iuav/Didattica/Pagine-dei/Salzano/Pagine-per/index.htm>.
- E. Salzano (2001), «I "principi" della nuova legislazione», (in corso di pubbl., ora in <http://web.iuav.unive.it/iuav/Didattica/Pagine-dei/Salzano/Pagine-per/index.htm>).
- L. Seassaro (1994) (a cura di), «L'articolo 18 della l. 203/1991: dossier», *Urbanistica Informazioni*, n. 136, pp. 47-58.
- L. Seassaro (1996), «Riqualificazione urbana e programmi complessi. Strumenti per le politiche urbane ancora da scoprire», *Urbanistica Informazioni*, n. 147, pp. 7-8.
- M. Smets (1998), «Reinventare il piano regolatore», *Urbanistica*, n. 111, pp. 88-92.
- S. Stanghellini (1991), «Nuove tendenze della promozione e del finanziamento degli investimenti nella trasformazione urbana», in L. Bellicini (a cura di), *La costruzione della città europea negli anni '80*, Credito Fondiario spa, Roma, pp. 177-199.
- P. Urbani (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati&Boringhieri, Torino.
- P. Ugolini (2000), «La riqualificazione della città negli attuali sviluppi culturali ed operativi nelle politiche nazionali e comunitarie», *Territorio*, n. 14, pp. 10-36.