POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Sistemi di pianificazione come “tecnologie istituzionali”: utilità e implicazioni del concetto

Original
Sistemi di pianificazione come “tecnologie istituzionali”: utilità e implicazioni del concetto / JANIN RIVOLIN YOCCOZ, Umberto. - In: PLANUM. - ISSN 1723-0993. - ELETTRONICO. - 6:(2010), pp. 79-84. (XIII Conferenza della Società italiana degli urbanisti (SIU): Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza. Roma 25-27 febbraio 2010).

Availability:
This version is available at: 11583/2371008 since:

Publisher:
Società italiana degli urbanisti

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

08 May 2026

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Diffusione funzionale e nuovi sistemi insediativi nelle periferie: correlazioni, squilibri e sostenibilità

Maurizio Bentivoglio
DPTU – Sapienza Università di Roma

Allo stato attuale si riscontra nelle periferie delle maggiori città italiane ed europee un progressivo sviluppo di alcune dinamiche dalle caratteristiche marcatamente "globali" che hanno avuto origine a partire dagli ultimi venti anni del secolo scorso e che si traducono "fisicamente" in nuovi tessuti insediativi autoreferenziali e in un'incontrollata diffusione delle funzioni, specialmente di quelle "rare".
Il fenomeno della diffusione funzionale, che continua a svilupparsi senza studi e valutazioni di dettaglio *ex ante* e senza controllo, tende con i suoi squilibri ad incidere grandemente sia sul carattere degli insediamenti urbani di più recente formazione, sia sull'impatto che questi ultimi hanno sulle risorse territoriali della periferia. Da ciò discende la necessità di un'analisi di dettaglio dei processi di sviluppo e di redistribuzione e di un opportuno disegno sostenibile della struttura funzionale.

La periferia contemporanea delle principali città europee possiede un'intima componente di ambiguità che rende vana ogni indagine condotta a prescindere dal contesto in cui essa si colloca.
Ciò in considerazione del fatto che essa risulta ormai inserita all'interno dei flussi, materiali e immateriali, in cui si sostanziano tanto i legami del sistema urbano quanto quelli del sistema territoriale (seppur mostrando solo una parziale *integrazione* con essi, a causa di numerosi squilibri dovuti all'assenza di controllo dei vari processi diffusivi). Rispetto alla periferia tradizionalmente intesa[1], quella contemporanea non rappresenta più un crinale tra due realtà differenti, né
come margine di un contesto urbano né come estremo lembo di quella vasta trama reticolare che tende a conformare ciò che recentemente è stato definito *arcipelago metropolitano* (oltrepassando la stessa definizione di *città diffusa*): essa cioè rappresenta, sebbene si dirami notevolmente in un territorio in piena fase di metropolizzazione[2], la parte interna di un più vasto campo di forze che produce fenomeni diffusivi; è, in sintesi, la porzione del campo che risente maggiormente degli effetti della vicinanza della città.
Questa premessa porta necessariamente ad effettuare una breve considerazione circa l'efficacia, già solo a livello descrittivo, di un approccio puramente morfologico; per mezzo di esso, infatti, è sì possibile individuare e descrivere una serie di "ambiti"[3] in relazione a connotati fisici, formali e topologici atti a qualificare lo spazio (densità, assenza o presenza di soluzioni di continuità, regole aggregative, relazioni di prossimità, di separazione, di chiusura, di successione etc.), ma senza rilevare in tal modo, al loro interno, le ben più articolate strutture territoriali esistenti, caratterizzate da molteplici relazioni funzionali e sociali.
Allo stato attuale è possibile riscontrare nelle periferie delle maggiori città italiane ed europee sostanziali trasformazioni (*in fieri* già a partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso) del loro complessivo carattere formale e funzionale, dovute all'azione di una serie di dinamiche politiche, sociali, economiche e tecnologiche, segnatamente "globali":

- diffusione delle funzioni nella periferia, anche di quelle "rare"[4], a causa dei seguenti fenomeni:
    a) sviluppo delle comunicazioni materiali e immateriali con cui si rende concreto il passaggio dalla *concentrazione* al *controllo* della catena di produzione;
    b) sviluppo di un'economia dei servizi;
    c) frammentazione dell'unità "fisica" di ciascuna attività (sviluppo di sedi della direzione, della ricerca, del rapporto con il pubblico, etc.) delle strutture di servizio e industriali;
    d) produzione e scambio di beni immateriali (con il conseguente sviluppo di funzioni direzionali, di incubazione di idee, di conoscenza, etc.);

[1] Propaggine della città, a forte carattere residenziale, sviluppatasi a seguito di dinamiche spesso convulse di inurbamento.
[2] Ricco cioè di funzioni metropolitane, caratterizzato da un policentrismo integrato e dalla presenza di micro-poli specializzati (per il commercio, il tempo libero, l'istruzione superiore, etc.) che non servono tanto la popolazione locale quanto quella di tutto il territorio.
[3] Ad esempio "agglutinamenti" o "corpi" caratterizzati da continuità morfologica.
[4] Sia quelle legate alla decisione – politica ed economica – che quelle relative alla conoscenza – stampa e informazione, formazione superiore e ricerca, cultura e spettacolo –.

e) formazione di nuove convenienze localizzative, legate ormai prevalentemente all'accessibilità relativa a mezzi di trasporto privato e non più a questioni di prossimità;
f) sviluppo di un modello reticolare caratterizzato dall'integrazione di più funzioni e dal decentramento delle decisioni;
g) smaterializzazione dell'unità economica;
h) atti di arbitraria localizzazione di attività produttive all'esterno delle "aree preposte"[5].

- nascita di nuove attività e nuovi criteri aggregativi (centri commerciali, centri congressuali, centri sportivi etc.);
- frapposizione di nuovi brani insediativi, formalmente inconciliabili con il tessuto preesistente, negli spazi della precedente espansione rimasti ancora liberi. A seguito di fenomeni (tuttora in divenire) di specializzazione e di segmentazione sociale (da una parte il rimescolamento della "struttura" delle classi sociali, nel contesto di un mercato "di massa", e, dall'altra, le consistenti ondate di immigrazione) lo scenario urbano della periferia contemporanea risulta sensibilmente modificato rispetto all'ordine funzionale e formale precedente. Esso risulta cambiato sostanzialmente a causa della formazione di *enclaves* di differente natura, basate su rapporti sociali, modi di concepire l'alloggio, uso dello spazio urbano e mobilità, diverse tra loro e dal resto della città "preesistente"[6], da cui scaturiscono nuovi tessuti insediativi che richiedono, allo stato attuale, un'analisi approfondita poiché si inseriscono come pezzi di città autoreferenziali e diffusi nella periferia:
  α) "isole residenziali" a bassa densità, ossia brani di città caratterizzati dall'introiezione nell'abitazione di tutta una serie di pratiche sociali generalmente attribuibili allo spazio pubblico e dalla dissoluzione dei rapporti di vicinato (causata dall'elevata dipendenza dal mezzo di trasporto privato e dall'assenza di luoghi pubblici);
  β) aree specializzate per il consumo, in grado di offrire a chi vive nei brani insediativi più esterni la possibilità di surrogare esperienze di vita urbana e, ove possibile, di relazioni pubbliche. Sono le grandi attrezzature urbane per il commercio e per il tempo libero (porzioni fortificate di città nella città che esaltano il ruolo di consumatore del cittadino), frutto di una mobilità fortemente diffusa sul territorio, e all'interno delle quali è ormai radicalmente mutato il concetto di "spazio pubblico";
  χ) *enclaves* caratterizzate da una discreta *mixité* funzionale (compresenza di servizi pubblici e privati, uffici e residenza), media densità e varietà tipologica, ma collocate oltre la cintura più esterna della città, totalmente isolate e collegate al contesto urbano esclusivamente mediante opportune (ma spesso problematiche) connessioni alla viabilità principale.
- perdita del carattere dell'omogeneità e diversificazione formale;
- frattura tra architettura e spazio pubblico (laddove per spazio pubblico si intende il tessuto connettivo che mette in relazione i vari brani di città);
- attenuazione della differenza tra "città" e "campagna" (per cui la campagna resiste alla diffusione solo ove rimane alto il suo valore produttivo).

Tale processo diffusivo (di insediamenti residenziali, di strutture preposte ora alla distribuzione ora alla logistica ora all'intrattenimento, etc.), comune a tutte le grandi metropoli europee, è stato abbondantemente analizzato in letteratura nei suoi caratteri generali, dal rimescolamento della popolazione alla redistribuzione delle sedi centrali delle attività economiche, ma oltre alla produzione di teorie in merito alla controurbanizzazione[7] e alla ricentralizzazione di alcune particolari funzioni, non si riscontra ancora l'esistenza di analisi di dettaglio circa gli effettivi processi di crescita e di redistribuzione delle singole funzioni "rare" avvenuta nella periferia.
Eppure, nei processi di trasformazione urbana e territoriale, il ruolo da attribuire alle funzioni "rare", al loro sviluppo e alla loro diffusone, risulta assai rilevante.
Alcune delle peculiarità del "centro", infatti, tendono sempre più a spostarsi verso l'esterno e, contestualmente, le funzioni "rare" si localizzano in periferia formando addensamenti o assi, favorendo l'*integrazione* di tutte quelle attività di servizio che nel frattempo hanno cominciato a moltiplicarsi (sviluppando, come in precedenza accennato, sedi preposte alla direzione, alla ricerca, al rapporto con il pubblico, etc.) perdendo la loro caratteristica fisica unitaria.
Questo nuovo ordine funzionale contemporaneo, diffuso, policentrico e costituito da nuclei di attività complementari che si integrano e che instaurano relazioni reciproche, da una parte determina la scomparsa della stringente dicotomia centro/periferia e dunque della contrapposizione tra una realtà (baricentrica) densa di

[5] Attraverso i quali è possibile rendersi meno soggetti a controlli di vario genere.
[6] Costituita da tessuti urbani omogenei, per forma e per presenza di ceto sociale.
[7] Processo di deconcentrazione della popolazione urbana in virtù del quale si passa da uno stato di maggior concentrazione a uno stato di minor concentrazione o, più analiticamente, rapporto di proporzionalità inversa fra tassi di variazione migratoria e dimensione demografica urbana.

attività e di funzioni "rare" ed un corpo quasi esclusivamente residenziale; dall'altra sovverte la stessa monofunzionalità dei vari brani insediativi, instaurando con essi delle relazioni.
Lo sviluppo di una serie di *coaguli* costituiti da funzioni "rare" frammiste a grandi attrezzature urbane, costituendo dei micro-addensamenti[8], trasforma di fatto la periferia in base a tre modalità localizzative delle funzioni stesse che:

- si collocano come *enclaves* fra i vari tessuti urbani o in prossimità di importanti snodi della viabilità metropolitana;
- si innestano su brani insediativi ad alta densità;
- si dispongono lungo quelle principali arterie stradali in cui già sono presenti altri servizi di base, così da formare corridoi funzionalmente misti.

Da ciò si evince la forte correlazione esistente tra il fenomeno della diffusione funzionale e le peculiarità dei vari sistemi insediativi (preesistenti e nuovi) che compongono la periferia contemporanea. Mutuando la terminologia medica si può affermare che solo attraverso l'indagine di tale correlazione sia possibile approfondire la conoscenza contestuale della *fisiologia* e della *fisionomia* della struttura dello spazio urbano.
La diffusione delle funzioni, specie di quelle "rare", alimentata da una mobilità estesa ormai territorialmente, inducendo essa stessa – come in un circolo vizioso – all'incentivazione dell'uso del mezzo privato, ha determinato inoltre una diversificazione di flussi. Infatti, proprio in base alla presenza e al tipo di funzioni che qualificano (dall'interno) ciascuno dei vari brani insediativi che compongono il mosaico della periferia, si innescano flussi di vario genere tra ambiti territoriali fisicamente anche molto distanti, tuttavia legati da rapporti di complementarità, andando ad alterare profondamente il precedente utilizzo del sistema infrastrutturale viabilistico.
Può inoltre essere ricondotta al fenomeno della diffusione delle funzioni un'ulteriore fondamentale trasformazione sia urbana che territoriale, ossia quella data dalla disarticolazione del *tessuto connettivo* in grado di trattenere e relazionare (reciprocamente e con l'intera città) i vari frammenti della periferia contemporanea: lo spazio pubblico.
In effetti, sia all'accrescersi del fenomeno della diffusione insediativa (in special modo quella a bassa densità) che allo svilupparsi di grandi attrezzature strutturate come città nelle città[9] (ad esempio, centri commerciali, centri sportivi, centri congressuali, spesso accostati a poli ospedalieri, strutture universitarie, etc.), si accompagna una sistematica *distrazione* dello spazio pubblico dalla città ai volumi edilizi.

La diffusione funzionale, come visto, è un fenomeno che, da solo, non fa da volano ai mutamenti di livello urbano e territoriale: essa invece, con diverse modalità, intercetta dinamiche innovative e "rivoluzionarie" di scala globale (sociali, economiche, politiche e tecnologiche) alle quali si lega innescando processi di trasformazione che configurano l'intero *arcipelago metropolitano* in termini di forma e di funzionamento.
Indubbi sono, tuttavia, anche gli innumerevoli risvolti negativi della dispersione, dai quali discendono seri problemi di sostenibilità, aggravati tanto dallo scarso controllo del fenomeno, quanto dall'assenza di un opportuno disegno funzionale d'insieme che consenta di guidarla:

- consumo di suolo;
- consumo energetico;
- congestione;
- inquinamento;
- conflitti tra usi alternativi del territorio;
- crisi dello spazio pubblico;
- costi per le opere di urbanizzazione e di infrastrutturazione (per le telecomunicazioni e la mobilità).

Essi definiscono un palinsesto, una trama di esiti tangibili degli "squilibri" che si determinano tra le varie tessere del mosaico periferico (lette sempre in quanto intreccio di forma e funzione) contestualizzato nella realtà metropolitana; esiti che richiedono analisi e contromisure opportunamente "pesate", capacità di prefigurare scenari e di assumere idee di città con cui poterli contrastare, sia a scala urbana che territoriale.
Per controllare e gestire a livello urbano tale fenomeno diffusivo, appaiono efficaci almeno due grandi *azioni strategiche* (sovrapponibili, tra l'altro, ad un'idea di città che si è andata affermando nelle più recenti esperienze di pianificazione europee):

- ricomposizione della struttura formale e funzionale della città attraverso l'organizzazione di un sistema di centralità complementari e interrelate; guidando, in sostanza, i processi diffusivi delle funzioni "rare", potenziando gli addensamenti sorti in posizioni strategiche con un sistema di funzioni "forti" in grado di tradursi in emergenze formali e che, al contempo, costituisca un telaio di corridoi multifunzionali ed anche di semplici assi urbani in cui sono dislocate le funzioni minori.

[8] Che formano intrecci di attività con una peculiarità del tutto originale rispetto al passato: esse infatti stabiliscono legami con funzioni complementari sia all'interno della città (sistema urbano) sia all'esterno (sistema territoriale), a livello metropolitano, regionale, nazionale e internazionale.
[9] Cinte da infrastrutture per la mobilità, collocate in prossimità di snodi significativi della viabilità dell'intera area metropolitana.

Un'intelaiatura, supportata da un sistema infrastrutturale che incentivi la mobilità pubblica, i cui "cuori" consentano di riabilitare e di restituire senso sia ai tessuti urbani esistenti che a quelli di nuova realizzazione, a seguito di processi di densificazione, e generando *mixité* funzionale e sociale;
- ristabilire, ove possibile, la continuità degli spazi pubblici, determinando una maglia di luoghi urbani caratterizzata dall'immissione di servizi e dalla ricomposizione formale e funzionale, che sorregga tutta la città.

Inoltre, proprio in considerazione della specifica natura della periferia contemporanea descritta in apertura di questo lavoro, sono necessarie al contempo *politiche di area vasta* che possano stimolare l'integrazione fra i vari brani insediativi, che non si limitino a riferirsi ad ambiti esclusivamente amministrativi e che contemplino una serie di obiettivi atti alla risoluzione di tutte le problematiche di scala territoriale:
- densificazione e controllo formale, con cui ridurre il più possibile i processi di compromissione del territorio, attraverso il compattamento degli insediamenti e l'individuazione delle "polarità" su cui intervenire;
- controllo delle risorse, favorendo misure di intervento improntate alla sostenibilità (in merito alla ricomposizione degli equilibri ambientali, alla riduzione dell'inquinamento e della congestione, ad un virtuoso uso del suolo, etc.);
- recupero del patrimonio naturale, storico, culturale;
- sviluppo locale specialmente rivolto ad aree industriali dismesse;
- infrastrutturazione adeguata a sostenere un'articolazione funzionale fondata sull'integrazione dei vari ambiti territoriali (tra di loro e rispetto al contesto internazionale globalizzato).

1. Due Condizioni Essenziali

Alla luce degli evidenti collegamenti tra cambiamento della *forma* e cambiamento della *struttura funzionale* dell'aggregato urbano e, soprattutto, dell'incisività con cui il binomio "diffusione funzionale/diffusione insediativa" trasforma la struttura urbana e territoriale, due condizioni appaiono essenziali per pervenire, in sede analitica, alla restituzione di un quadro sufficientemente indicativo delle trasformazioni descritte e per consentire alla disciplina urbanistica sia di prefigurarne le linee di tendenza che di sviluppare strumenti di controllo adeguati, proprio in un contesto tanto imprevedibile quanto ricco di possibilità di sperimentazione quale è quello rappresentato dalla periferia contemporanea, influenzata da molteplici dinamiche globali e dalla recente crisi di alcune di esse:
- appare quanto mai necessaria un'*analisi di dettaglio* circa gli effettivi processi di crescita e di redistribuzione delle singole funzioni "rare", avvenuti nella periferia delle metropoli europee, ed ovviamente anche delle maggiori città italiane; un'analisi che non si basi esclusivamente sulla raccolta e sullo studio di dati aggregati, ma che consenta di verificare gli *effetti spaziali* che si manifestano tanto in termini di equilibri o squilibri[10] della struttura delle funzioni (aspetti, questi, che possono agevolare o penalizzare i flussi materiali e immateriali che determinano lo sviluppo della periferia e dell'intera regione metropolitana, in base al loro grado di rarità, al tipo di aggregazione e di localizzazione, etc.), quanto in termini di omogeneità o contrasto delle regole insediative dei diversi tessuti urbani.
- il fenomeno della diffusione delle funzioni "rare", delle grandi attrezzature ed anche di molte delle funzioni minori, deve essere necessariamente guidato attraverso un opportuno *disegno funzionale*, in considerazione del fatto che, proprio in assenza di un tale disegno, si rischierebbe di lasciare libero il campo, in tutte quelle aree in cui vi siano già addensamenti funzionali consolidati o in formazione, ad una serie di processi capaci di attivare, paradossalmente, nuovi fenomeni di monofunzionalità innescati da quelle funzioni che nel tempo si dimostrano "preponderanti" (secondo logiche concorrenziali improntate allo spontaneismo, non regolate, a causa delle quali si verifica la predominanza di un ristretto numero di usi del territorio, quelli ovviamente più redditizi, destinati così a soppiantare i meno remunerativi). La necessità di un "opportuno" disegno funzionale *ex ante* appare ancor più evidente se si considerano gli effetti spaziali indotti, ad esempio, da alcune scelte discutibili, da parte di certe Amministrazioni, in virtù delle quali si ignora completamente l'esito delle concessioni rilasciate per piccole attività e servizi, a vantaggio degli ormai "rassicuranti" centri commerciali: *modus operandi* con cui si può modificare il territorio attraverso opere di urbanizzazione altamente onerose (altrimenti irrealizzabili in assenza del centro commerciale stesso); oppure se si considerano le trasformazioni urbane e territoriali, frutto dell'attivazione da parte dei privati di tutta una serie di funzioni (che producono squilibrio interno ai vari brani insediativi, ma anche effetti negativi di scala più ampia, dovuti alle ormai reciproche influenze che si determinano anche tra parti lontane di periferia) con cui si tenta di sopperire alla carenza di servizi pubblici.

[10] Si pensi, ad esempio, alle carenze funzionali.

Bibliografia

Berry, B.J.L. (1976), *Urbanization and counterurbanization*, Beverly Hills, London.
Cassetti, R. (2008), *Roma e Lazio 1945-2007. La formazione di una regione urbana*, Gangemi editore, Roma
Choay, F. (1973), *La città. Utopie e realtà*, Einaudi, Torino.
Clementi A., Dematteis G. e Palermo P. C., a cura di, (1996), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Roma-Bari.
Corsico F. e Peano A. (1992), "Trasformazioni in atto nelle grandi aree metropolitane", in G. Dematteis, *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Franco Angeli, Milano.
Cosentino, E. (2006), "La formazione di nuove centralità periferiche: il caso di Tor Vergata e del centro direzionale alla Magliana", in Casssetti, R e Spagnesi, G (a cura di), *Roma contemporanea: Storia e progett*o (a cura di), Gangemi, Roma.
Dal Pozzolo L. e Bertuglia F. (2002), *Fuori città, senza campagna: paesaggio e progetto nella città diffusa*, Franco Angeli, Milano.
Detragiache, A. (2003), *Dalla città diffusa alla città diramata*, Franco Angeli, Milano.
Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.
Lefebvre, C. (1999), *Sviluppo regionale e reti di città*, Franco Angeli, Milano.
Meyrowitz J. (1985, tr. It. 1995), *Oltre il senso del luogo. Come i media elettronici influenzano il comportamento sociale*, Baskerville, Bologna.
Nuvolati, G. (2007), *Mobilità quotidiana e complessità urbana*, Firenze University Press, Firenze.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Per una comunicazione al servizio dell'interazione. Quali requisiti per attivare il dialogo?

Antonella Bruzzese
Dipartimento di Architettura e Pianificazione,
Politecnico di Milano,
antonella.bruzzese@polimi.it

1. Dalla rilevanza dell'interazione alla centralità della comunicazione

Entro uno scenario urbano sempre più complesso e conflittuale, le dimensioni dell'interazione tra differenti attori e, più in generale, della partecipazione sono diventate un *leitmotive* nei discorsi sull'urbanistica e nelle sue pratiche. Alimentate da legittime necessità di radicare scelte e strategie in contesti locali; volute da amministrazioni pubbliche e attori privati in cerca di consenso; caldeggiate nelle argomentazioni intorno alla *governance;* addirittura rese obbligatorie dalle leggi urbanistiche, tali dimensioni appaiono irrinunciabili nelle pratiche urbanistiche, oggi più ancora che in passato. Non c'è amministrazione pubblica che, affrontando l'elaborazione di un piano o la messa a punto di politiche, non avvii attività di coinvolgimento di cittadini, associazioni o altri attori rilevanti. Ciò trova riscontro nelle riflessioni nel campo del planning che da tempo hanno spostato l'accento dalla centralità del sapere esperto, a quegli approcci che privilegiano la formazione argomentativa e dialogica delle decisioni, che sottolineano la necessità del confronto pubblico e riconoscono nella conoscenza interattiva (Crosta, 1998) una possibile garanzia di efficacia delle scelte. In un contesto in cui l'interazione è considerata una modalità utile all'efficacia delle scelte, diventa centrale la riflessione sulle forme e i modi della *comunicazione*, quale insieme di pratiche "proprie" di una pianificazione orientata ad un approccio dialogico (Caudo e Palazzo, 2000).
L'importanza della dimensione comunicativa nelle pratiche di pianificazione non è certamente una novità. Diversi autori pongono l'accento, anzi, su quanto essa sia connaturata alle attività del planner e dell'urbanista. Nel momento in cui la pianificazione è definita un'attività "*non puramente individuale*" (Alexander, 1992) - perché richiede una pluralità di competenze e discipline, perché assume una pluralità di soggetti come referente, perché è orientata all'interesse pubblico e così via - si sottolinea il fatto che pianificazione e urbanistica siano attività di scambio e condivisione, per lo meno con un determinato numero di interlocutori. E la comunicazione è il presupposto che può rendere possibile tale scambio. D'altro lato, Forester già vent'anni fa, invitava i planners a riconoscere "*la natura pratica e comunicativa delle loro azioni*" (Forester, 1989) per evitare fraintendimenti, rigidità e chiusure nelle relazioni con gli attori in gioco.
Quanto tutto ciò sia un dato acquisito dalla cultura urbanistica è testimoniato anche dal fatto che in maniera implicita o esplicita la comunicazione sia trattata dalla legislazione. In maniera implicita, quando molte leggi urbanistiche regionali[1] elencano la partecipazione, la pubblicità e la trasparenza delle attività tra i principi ispiratori del governo del territorio; in maniera esplicita, quando le attività di comunicazione e informazione delle Pubbliche Amministrazioni sono l'oggetto di specifiche leggi, quale la L.150/2000 ad esempio, che ne disciplinano le modalità, individuano specifiche figure da impiegare a questo scopo (uffici per le relazioni con il pubblico) con competenze proprie (corsi di laurea in scienze della comunicazione e materie assimilate) e promuovono l'attuazione i programmi di informazione e comunicazione pubblicitaria. Sebbene, in questo caso, le attività di comunicazione riguardino una pluralità di aspetti[2] e non solamente quelli legati ai processi di progettazione e governo del territorio, l'arrivo sul tavolo del legislatore di questi temi testimonia il definitivo radicamento di una consapevolezza diffusa dell'importanza delle pratiche comunicative. Il moltiplicarsi di soggetti e figure con competenze specifiche che lavorano accanto a urbanisti e pianificatori per accompagnare l'elaborazione di piani e politiche, ne sono un'ulteriore riprova.

1 Si veda ad esempio la legge urbanistica della Regione Lombardia (L.R.12/2005) che all'art. 2 recita: "Il governo del territorio si caratterizza per: a) la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti; b) la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni […]"

2 a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonchè la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonchè quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale. (L.15/2000 art. 5)

2. Comunicazione come strumento

Sebbene ne sia riconosciuta la centralità che può assumere entro i processi di pianificazione, il termine "comunicazione", tuttavia, è suscettibile di molteplici interpretazioni. Uno degli elementi che contribuisce a distinguere i "tipi" di comunicazione sono le finalità che la comunicazione persegue e l'uso che se ne fa. Possiamo riconoscere almeno tre differenti obiettivi della comunicazione: *per informare*, *per convincere* o *per "suscitare partecipazione"*[3], e altri possono essere aggiunti[4]. Tuttavia, le distinzioni nette sono sempre aleatorie. Bosselman (1998) ci ricorda che la comunicazione è sempre informativa e persuasiva al tempo stesso e non è mai un processo semplice e lineare: sono implicati temi quali la manipolazione, la seduzione e la disinformazione (Dovey, 1999). Ciò che senza dubbio accomuna qualunque tipologia di comunicazione è la rilevanza del *destinatario*. E se nelle pratiche di marketing il destinatario è inteso non il ricevente passivo di informazioni, ma il potenziale consumatore del quale intercettare e amplificare la domanda nelle analisi sul target di riferimento (Lombardi, 2005), nel campo della pianificazione il destinatario della comunicazione acquista un ruolo "attivo" perché è il potenziale attore del processo di costruzione del piano o soggetto in grado di attuare le scelte del piano (Caudo e Palazzo, 2000).
La comunicazione, dunque, implica un rapporto ineludibile tra emittente e ricevente, tanto più se ci interessa ragionare entro un campo dialogico dove termini quali interazione, partecipazione e comunicazione sono spesso accomunati. Ma non devono essere confusi. La partecipazione è un "evento", ci insegna De Carlo (2002). Essa "accade" quando si raggiungono condizioni di fiducia e confidenza tali da innescarsi uno scambio di idee. "*Ogni vera storia di partecipazione è una storia a sé. Un processo di grande impegno e fatica*" continua, ricordando come ogni contesto abbia bisogno di essere trattato con una attenzione specifica e peculiare, mettendo implicitamente in guardia contro un approccio troppo fiducioso nella trasferibilità di modalità standardizzate e acriticamente ripetute. Da questo punto di vista, allora, la comunicazione è lo *strumento* necessario a fare "accadere" partecipazione e interazione: un insieme di azioni e prodotti che consente di informare e di fare interagire attori differenti sui contenuti di un discorso o di un progetto. E in quanto strumento, la comunicazione necessita di una "specificità tecnica" che non può essere disgiunta dalla capacità di trattare i contenuti della comunicazione, né può direttamente mutuata dalla pubblicità senza opportune distinzioni.

3. Lavorare sul contenuto: oggetto e soggetti della comunicazione.

Qualunque ragionamento sulla comunicazione rischia di diventare esercizio di stile se non si affronta in primo luogo il tema del *cosa* comunicare e di *chi* lo fa.
Il presupposto di una comunicazione al servizio della interazione è che *l'oggetto* di questo tipo di comunicazione siano i contenuti di scelte, decisioni e progetti su cui è possibile dialogare e che questi siano dunque suscettibili di trasformazione a seguito dell'interazione. Ciò presuppone considerare il progetto l'esito di un processo di interazione. Questo passaggio è tutt'altro che scontato e implica uno scarto concettuale nei confronti dell'attività progettuale che non sempre è assunto in maniera consapevole. Sottintende una disponibilità da parte dei progettisti ad accogliere gli esiti dell'interazione, gli apporti e le modifiche che un processo di scambio può suggerire (Infussi, 2007). Quando ciò accade, allora l'interazione non è solo un espediente retorico per assolvere un obbligo dettato dal legislatore, ma una modalità di lavoro per la definizione del progetto e delle strategie di intervento nel territorio. Tale presupposto consente, inoltre, di distinguere quelle forme di comunicazione finalizzate all'interazione da quelle natura "informativa" - dove l'oggetto da comunicare è l'esito finale di una serie di scelte già assunte e consolidate-, o da quelle di natura "persuasiva" - che mirano a far accettare una situazione, amplificandone alcuni aspetti e minimizzandone altri, senza alcuna disponibilità a modificarne i contenuti.
Qualunque forma di confronto fra persone con punti di vista, bagagli culturali, aspettative e interessi differenti, si deve confrontare con alcuni caratteri e limiti propri delle dinamiche comunicative contemporanee: da una capacità di attenzione limitata, alla necessità di comprensione immediata. In questi contesti, un requisito scontato ma fondamentale per l'efficacia comunicativa è la *sintesi*. In altri termini, la capacità di ricondurre una serie di ragionamenti complessi a un segno e/o a un concetto, sintetico e "memorabile", laddove riesca a non essere semplice banalizzazione. È il modo per rendere *nominabili* le cose e dunque materiale per la discussione e il confronto, ancora più efficace se costruito sulla base di una componente "emozionale, comunicativa e persuasiva forte" (Belli, 1995). Per urbanisti e pianificatori ciò significa, quindi, lavorare in primo luogo sui *contenuti* delle proprie proposte, affinando la capacità di individuare cosa è fondamentale e cosa non lo è ai fini di una negoziazione che sia tuttavia orientata a salvaguardare alcuni aspetti irrinunciabili ed evitare derive di difese di interessi esclusivamente individuali. L'efficacia della sintesi non riguarda solo i modi della comunicazione, ma concerne la natura stessa dell'*oggetto* su cui è opportuno ricercare l'interazione e

3 Ho trattato questo tema in Bruzzese A. (2007) "*Comprensibile per la mente e per i sensi…" Note intorno alla comunicazione del progetto*, in Territorio n.43

4 F.Mangoni, ad esempio, in Caudo G, Palazzo A.L. (2000) distingue le finalità della comunicazione nel seguente modo: per *informare* (informazione generalizzata); per *convincere e vincere* (retorica, esaltazione di alcuni contenuti); per *esplorare le scelte* (esplicitare i valori prima di effettuare le scelte); per *competere* (sottolineare i punti di forza e debolezza con tecniche di marketing)

che può essere condiviso. Lavorare con *concept*, sufficientemente precisi ma vaghi al tempo stesso, è importante in questo senso. Indica la volontà non solo di definire, ma di comunicare uno spazio di possibilità per aprire il dialogo intorno a un contenuto proposto ad una pluralità di attori. "*Una sponda capace di far rimbalzare il pensiero"* (Bianchetti, 2008). La riflessione e la sperimentazione maturata su alcune specifiche forme di progetto, quali i masterplan ad esempio, offrono interessanti spunti per ragionare sulle modalità di selezione dei caratteri irrinunciabili del progetto e la loro comunicazione agli attori coinvolti[5].

Da questo punto di vista, la comunicazione non può essere affidata solo a specialisti, poiché concerne il modo stesso di impostare le attività di progetto e pianificazione. Ciò solleva il tema relativo ai *soggetti* della comunicazione. Se da un lato è importante affidarsi a competenze specifiche – esperti della comunicazione – è riduttivo pensare che ciò possa essere slegato dalle competenze di urbanisti e pianificatori. Accade spesso che chi si preoccupa di contenuti non sia in grado di raccontarli nella maniera più adeguata o che, al contrario, chi sa comunicare non sia in grado di cogliere gli aspetti più rilevanti da comunicare. Mi sembra allora che ci sia bisogno di un lavoro tutto interno ai percorsi formativi di urbanisti e planner affinchè siano in grado di praticare adeguatamente anche questa dimensione, quanto meno per essere in grado di collaborare efficacemente con chi ha specifiche competenze di questo tipo. La scarsa educazione all'immagine, la poca dimestichezza con gli strumenti e le tecniche di comunicazione non possono essere considerati dimensioni accessorie e secondarie. Bianchetti parla di "afasia" dell'urbanistica. È un problema di contenuti, in primo luogo, ma anche dei modi attraverso cui si comunicano. Sennet (2008) rimarca l'importanza del "mestiere" e della dimensione tecnica e artigianale come una componente non disgiunta dal lavoro intellettuale. Questo dovrebbe far riflettere sull'utilità di acquisire – anche - strumenti e tecniche per riuscire ad essere efficaci nella comunicazione al servizio dell'interazione.

4. Lavorare sulla forma: argomentazioni, traduzioni, coinvolgimento emozionale.

La *comprensibilità* è uno dei requisiti fondamentali ai fini di una comunicazione al servizio dell'interazione. Il linguaggio utilizzato dall'urbanistica è spesso carico di termini disciplinari gergali, autoreferenziali, dettati dall'uso di codici e linguaggi tecnici che risultano poco accessibili a non-esperti. Perseguire obiettivi di comprensibilità significa mettere in campo strategie comunicative per superare una serie di "gap" tra emittenti e riceventi (Carmona, et al. 2003) e trovare uno spazio di dialogo in cui ogni termine sia intelligibile, pur nella diversità dei background culturali ed esperienziali ineludibili di ciascun soggetto coinvolto[6]. Evitando semplificazioni eccessive come altrettanto spesso accade quando si adottano logiche pubblicitarie che banalizzano i contenuti del messaggio. Questo significa, per urbanisti e pianificatori, lavorare sulle *forme* attraverso cui tradizionalmente comunicano: la comunicazione verbale e l'articolazione dei discorsi e quella visiva che è un "altro modo di comunicare" (Munari, 1968) e che deve far ragionare sulla natura delle immagini prodotte e la loro capacità di essere "operative" (Baczko, 1979). Occuparsi della forma implica un lavoro complesso che tocca differenti dimensioni. Tuttavia, mi sembra sia possibile individuare almeno tre tematiche utili a delineare alcuni requisiti di una comunicazione al servizio dell'interazione: la capacità di argomentare e spiegare il perché delle ipotesi proposte; la capacità di fornire adeguati strumenti di "decodificazione"; la disponibilità a sperimentare modalità di coinvolgimento molteplici.

a. Argomentazioni

La frammentazione ed eterogeneità dei soggetti, la pluralità degli attori in gioco e la necessità di condividere per costruire contesti di governance, rende prioritario l'obiettivo di "far capire" non solo un'ipotesi progettuale, ma anche le ragioni alla base delle scelte. Il perseguimento di tale obiettivo ha implicazioni molteplici: significa, ad esempio, *esplicitare i passaggi e le motivazioni* alla base delle scelte, per mettere gli interlocutori in grado di comprenderne le ragioni; significa rendere manifeste le possibili *alternative*, che esplorano le conseguenze di scelte divergenti, anticipando possibili obiezioni e mostrandone gli effetti. Ciò significa riuscire a comunicare efficacemente il processo del progetto, la sua storia, il suo percorso, praticando una forma *"narrativa"* di rappresentazione del progetto che consente di farne capire i contenuti proprio perché li colloca in un contesto di senso. Si tratta in altri termini tentare di trasmettere il "perché" il progetto è utile e necessario e il "come" esso può cambiare una situazione critica o insoddisfacente, ragionando intorno alle implicazioni di una scelta. Senza limitarsi dunque a illustrare una soluzione,

5 si vedano in proposito i diversi Masterplan redatti da F.Infussi e dal suo gruppo di lavoro all'interno del DIAP - Politecnico di Milano: Masterplan per le aree dei Gasometri a Bovisa per i quali si rimanda al servizio curato da F.Infussi, A.Bruzzese, F.Cognetti, *Una città della scienza e per i giovani a Bovisa*, in Territorio n.40/2007; i Masterplan per i concorsi Abitare a Milano I e II, per i quali si rimanda al Catalogo dei progetti curato dal Comune di Milano e alle riflessioni in merito contenute in Palazzo D. (2008) *Urban Design*, Mondadori education Milano, pag.250-254; il Masterplan per le aree militari di Piacenza, responsabili F.Infussi e G.Pasqui (in corso).

6 Nel campo del design una interessante riflessione sui temi della "semplificazione" ai fini di una maggiore comprensibilità è quello promosso da John Maeda presso l'MIT di Boston. Si veda in proposito Maeda J. (2006) *The laws of sempliciy*, MIT Press

ma in qualche misura fornendo all'interlocutore gli argomenti tecnici utili a comprendere i motivi, le conseguenze e il contesto di riferimento di una ipotesi di trasformazione[7] (Bosselman, 2007).

b. Traduzioni

Il ricorso a rappresentazioni e forme comunicative che non siano solamente "tecniche", proprio perché specificamente rivolte a non-esperti, è una delle principali modalità operative necessarie alla comprensibilità del progetto. Quando sono in discussione trasformazioni fisiche, l'uso di forme di rappresentazione che danno la possibilità dell'esperienza dello spazio, sebbene virtuale, è un modo di affrontare il tema della comprensibilità. La sperimentazione in questo campo oggi è ampia anche grazie alla progressiva diffusione di programmi di modellazione tridimensionale e di computer-grafica. Tali tecniche, acquisite nel campo della progettazione architettonica e urbana, hanno ampliato le possibilità della rappresentazione, consentendo stili di comunicazione sempre più "analogici", in grado di imitare la realtà. I prodotti sono molteplici e sono strumenti che in qualche misura "traducono" e rendono comprensibile una ipotesi di trasformazione: dai fotomontaggi capaci di evocare atmosfere e modi d'uso (anche se talvolta debitori di un certo immaginario pubblicitario), a plastici o video che permettono all'osservatore di muoversi entro gli spazi progettati, che mescolano immagini del futuro con la realtà e che soprattutto permettono una visione ad altezza uomo. Fondamentale per poter "comprendere", dal momento che piante, sezioni, schemi spesso risultano ostici ad un occhio non esperto. Ancora: la comprensione di una situazione è più immediata se è possibile ricondurla ad esperienze note, dal momento che il processo cognitivo è in primo luogo un processo di associazione. Il ricorso ad *esempi*, allora, diventa fondamentale perché propone un universo di riferimenti che non solo consente agli interlocutori di immaginare e visualizzare gli effetti di una trasformazione ma costruisce la base necessaria per potersi intendere in fase di discussione.

c. Coinvolgimento emozionale

La comunicazione non è fatta solo di parole dette e immagini mostrate. Sono molti i tentativi di utilizzare *l'esperienza* come modalità comunicativa utile a raccontare e far comprendere un fatto, una situazione, una storia. Il ricorso all'esperienza diretta di diversi soggetti significa fare leva sulla dimensione del vissuto, del "sentito". Ciò significa lavorare su quelle forme di comunicazione capaci di suscitare una presa emozionale necessaria a "coinvolgere all'azione" (Belli, 1995 e 2003). Cosa che può avvenire non solo attraverso un rinnovato uso dell'immagine, ma anche tramite forme di coinvolgimento diretto: ad esempio, attività collettive di esplorazione dei territori oggetto di progetto[8] o momenti di incontro e confronto che ricorrono a pratiche creative o di natura artistica[9]. Molte esperienze maturate entro "laboratori" di progettazione partecipata[10]sono interessanti al riguardo. Pur con disparità di risultati, nei casi più interessanti, quando non sono solo uno strumento retorico di ricerca di consenso, esse declinano la comunicazione come occasione di scambio entro un contesto di apprendimento collettivo e possono essere veri e propri laboratori di sperimentazione comunicativa. Soprattutto in quei casi in cui assume particolare importanza la dimensione del "fare insieme", del coinvolgimento dei partecipanti e la messa in tensione dei loro saperi. Anche in questi casi, ciò che emerge con maggiore evidenza è la necessità di innovare le forme di comunicazione, se vogliamo affinando le tecniche, senza, però, perdere di vista i contenuti. Negli ultimi anni, diverse riflessioni intorno alle pratiche partecipative e comunicative che si sono in qualche misura istituzionalizzate hanno ampiamente criticato quei virtuosismi tecnici che privilegiano le procedure rispetto ai contenuti, sottolineando il rischio di "avvalorare in nome della performatività del prodotto anche le forme più accattivanti e spericolate di presentazioni tipiche del marketing urbano" (Palazzo, 2000). L'unico modo per evitare tale rischio, reale ed effettivamente visibile in numerosi casi, mi sembra sia quello di lavorare alla definizione di uno spazio di sovrapposizione e "ibridazione" tra competenze differenti, in grado di tenere assieme elementi di contenuto - il progetto - e la sperimentazione di forme efficaci della sua comunicazione in un rapporto di reciproca interdipendenza. Per tentare di costruire una comunicazione efficace a servizio dell'interazione.

7 Un interessante ambito di sperimentazione è rappresentato dalle attività svolte nel campo della simulazione urbana e valutazione dei progetti che potrebbe essere utilmente usato per alimentare il dialogo durante il processo di progettazione . Si veda in proposito F.Curti, L.Diappi, R.Salerno, "Il laboratorio di simulazione urbana e valutazione dei progetti: uno strumento di sperimentazione didattica e di ricerca applicata" in Territorio n.43/2007

8 Diverse esperienze di pianificazione hanno promosso "passeggiate" o trekking collettivi come occasioni non solo di esperienze collettive per la conoscenza dei territori, ma di comunicazione, confronto e scambio "in loco" di temi e progetti, come ad esempio nel caso dell'elaborazione del PSC di Bologna (www.comune.bologna.it/psc). Sul valore del "camminare" come pratica estetica e cognitiva si veda ad esempio F.Careri, (2006) *Walkscape*, Einaudi, Torino

9 Nel processo partecipato condotto da Artway of thinking a Montevarchi in provincia di Arezzo e promosso dall'amministrazione comunale decidere che fare di una vecchia filanda dismessa è stata l'occasione per condividere la complessità della scelta tentando di giungere ad una soluzione condivisa. I modi della comunicazione, in questo caso, sono stati, non tanto la semplice informazione e richiesta di un parere o di una reazione, ma la messa in scena di un vero e proprio processo di progettazione, attraverso il gioco

10 Una riflessione su una specifica esperienza di laboratorio di quartiere si trova in Bruzzese A., "Progettare con gli abitanti: questioni aperte di un'esperienza di partecipazione", in Urbanistica 136/2008

Bibliografia

Alexander E.R. (1992) *Design in the Decision Making Process*, Policy Science, 14
Baczko B. (1979) *Immaginazione sociale*, voce dell'Enciclopedia Einaudi, Torino
Belli A. (1995) "Immagini e linguaggio. Tracce per una ricerca", in CRU n.3
Belli A., (2003) "La svolta emozionale e il governo del territorio", in CRU n.14
Bianchetti C. (2008) *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma
Bosselmann P. (1998) *Representation of Place: Reality and realism in city design*, University of California Press
Bosselmann P. (2007) "The nature of change", in Territorio n.43
Bruzzese A. (2008) "Mind the gap. Strategie comunicative per la partecipazione al progetto" in Territorio n.47
Carmona M., Health T., Taner O., Tiesdell S. (2003) *Public spaces – Urban Spaces: the dimension of urban design*, Architectural Press, Oxford
Caudo G., Palazzo A. L. (a cura di) (2000), *Comunicare l'urbanistica*, Alinea Firenze
Crosta P.(1998) *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano
Dovey K., (1999), *Framing Places: Mediating power in built form*, Routledge, London
Forester J. (1989) *Planning in the face of power,* University of California Press
De Carlo G. (2002) "La progettazione partecipata" in M. Sclavi, *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*. eleuthera, milano
Gabellini P. (2007) "Raffigurazioni e comunicazione nei processi di pianificazione strategico-strutturale" in Magnaghi A. (a cura di), *Scenari strategici, Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea Firenze
Gabellini P. (2002) "Lavorare sul senso e sulle tecniche di rappresentazione" in Urbanistica Informazioni n.183
Infussi F. (2007) "Fenomenologia del progetto mite: per una pratica progettuale inclusiva delle diversità", in Lanzani A., Moroni S. (a cura di), *Città e azione pubblica. Riformismo al plurale*, Carocci, Roma
Lombardi M. (a cura di), (2005) *Il Nuovo Manuale di Tecniche Pubblicitarie*, Franco Angeli, Milano
Martina A. (2006) *Comunicare la città*, Bruno Mondadori, Milano
Munari B. (1968) *Design e comunicazione visiva*, Edizioni Laterza, Roma-Bari
Sennet R. (2008) *L'uomo artigiano*, Feltrinelli, Milano

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Pianificare il paesaggio: problematiche di integrazione tra tradizione estetica, approccio ecologico, innovazione percettiva.

Alberto Budoni
Facoltà di Ingegneria – sede di Latina,
Università degli Studi di Roma La Sapienza.

Abstract
L'integrazione all'interno dei processi di pianificazione delle diverse modalità disciplinari di interpretare e progettare il paesaggio costituisce un fattore fondamentale di innovazione delle pratiche urbanistiche. Si tratta di una necessità più che di un'opportunità a fronte delle trasformazioni indotte dalla globalizzazione nelle relazioni sociali e nel territorio in cui sempre più impropria appare la compartimentazione tra città e non città, ovvero tra ciò che tradizionalmente ha segnato la differenziazione tra urbanistica e pianificazione del territorio. La tradizionale concezione estetico-culturale di tutela, l'approccio dell'ecologia del paesaggio, la nuova dimensione percettiva della Convenzione Europea, sono modalità di interpretazione-intervento attive nelle pratiche di pianificazione che danno spessore al concetto pur seguendo percorsi e impostazioni non necessariamente convergenti. Fare in modo che ci sia un'interazione virtuosa tra queste diverse modalità è un compito del planner di cui occorre però ripensare ruolo e collocazione. Non si tratta di pensare ad un nuovo paradigma pan-urbanista o pan-territorialista e nemmeno ad un nuovo specialista. Appare invece necessario strutturare nel metodo e negli strumenti l'approccio «dare to inquire» considerando come specifico problema la presenza nei processi di pianificazione di tecnici demiurghi o comunque depositari di presunte verità scientifiche.

1. Paesaggio e norme: da parte del territorio ad ambiente

Nel contesto normativo italiano la tutela del paesaggio, come noto, è stata impostata sul valore storico ed estetico percettivo di elementi e parti del territorio a partire dalla legge 11 giugno 1922 n. 778[1]. Successivamente la l. 1497/1939 mantiene questa impostazione pur ampliando[2] gli oggetti di tutela della precedente legge e introducendo il piano paesistico da redigersi facoltativamente dal Ministero per l'educazione nazionale. Le problematiche di applicazione della nuova legge in relazione all'estensione della tutela ad entità territoriali più complesse frutto dell'interazione tra natura e cultura vengono affrontate dal Giovannoni[3] e apparentemente risolte affermando "*Un albergo disegnato a tavolino da un architetto e fabbricato con ossatura di ferro o di cemento armato, un quartiere di villini voluto da speculatori che dividono il terreno in lotti regolari, nulla hanno a vedere col carattere naturale e spontaneo, quasi mimetico, di un vecchio villaggio costruito secondo le sperimentate esigenze del clima, coi materiali stessi del luogo, con la libera ed ingenua forma data dagli artigiani locali; un edificio monumentale, che rappresenta in forma d'arte un'idea prima che una funzione utile, ha in sé elementi di massa e di dignità che acquistano valore dominante, ma anche per esso i rapporti con l'ambiente, quando nel procedimento architettonico creativo non sono più, come per il passato, stabiliti dall'istinto debbono esserlo dalla ragione; ed ecco determinarsi la necessità di contrapporre lo studiato artificio dell'ordine alla libertà edilizia, che si è allontanata dalla naturalezza con le deformanti espressioni egoistiche di una civiltà meccanica ed utilitaria*". In realtà solo la limitazione della tutela a casi specifici così

[1] La legge si fonda con piccole modifiche sul disegno di legge presentato in Senato il 25 settembre 1920 dall'allora ministro dell'Istruzione Pubblica Benedetto Croce. Nel testo di presentazione del disegno si legge: "*È nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l'intervento dello Stato…Non è da ora, del resto, che si rilevò essere le concezioni dell'uomo il prodotto, oltre che delle condizioni sociali del momento storico, in cui egli è nato, del mondo stesso che lo circonda, della natura lieta o triste in cui vive, del clima, del cielo, dell'atmosfera in cui si muove e respira. E fuvvi anche chi affermò, con profondo intuito, che anche il patriottismo nasce dalla secolare carezza del suolo agli occhi, ed altro non essere che la rappresentazione materiale e visibile della patria*".

[2] In una comunicazione sulla nuova legge Bottai, il 15 dicembre 1939 nella Reale Accademia d'Italia a Roma, Gustavo Giovannoni affermava: "*Accanto a queste bellezze naturali 1a legge contempla (ed è interessante novità) i "complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto estetico e tradizionale"…. Qui, con un ardito passaggio, si intende comprendere nella tutela anche le cose che sono opera non della natura ma del lavoro umano, quando abbiano assunto nel tempo e nella inquadratura degli elementi circostanti, talvolta nel mimetismo con l'ambiente naturale, un valore paesistico di bellezza e di tradizione*".

[3] Comunicazione sulla nuova legge Bottai, il 15 dicembre 1939 nella Reale Accademia d'Italia a Roma, da http://eddyburg.it.

come l'eccezionalità del ricorso al piano paesistico consentono al dispositivo di legge di rimanere sostanzialmente inalterato per oltre quarant'anni. L'impatto generato dalla legge Galasso nel 1985, con la generalizzazione della tutela e l'obbligatorietà dei piani paesistici ne metteranno in luce i limiti. Tuttavia, proprio la perdita dell'eccezionalità costituisce una forzatura del dispositivo che la nuova legge non sostituisce ma integra innestandovi una concezione ad esso estranea connessa ad una nuova visione ambientale. Tale visione non è dichiarata nella legge Galasso attraverso dei principi ma potremo dire è implicita nella dilatazione del concetto di bene ambientale fino a comprendere entità la cui valenza non è solo estetico-percettiva o legata ad una particolare relazione con la storia civile e letteraria. La l. 431/1985 può essere vista come il punto di arrivo di una concezione che aveva accomunato fin dagli anni sessanta molta parte dell'urbanistica italiana in una visione "positiva" e "costruttiva" fondata sulla storia: "*Paesaggio naturale, paesaggio umanizzato, paesaggio urbano: tutto ciò appartiene di fatto alla storia, nelle forme più disparate dei singoli apporti, in ragione della presenza stessa dell'uomo…gli ambienti trasformati dall'opera dell'uomo, come del resto, negli stessi termini, i luoghi rimasti o restituiti, allo stato di natura, ….possono venir qualificati in sistema razionale unitario, se si riconosce la loro appartenenza ad un omogeneo tessuto di apporti testimoniali della cultura umana, che l'uomo operando ha impresso nell'ambiente e che può, ad un dato momento, riconoscere e valutare*" (Astengo, 1967: 488, 489). A questa visione, ancora oggi ben rappresentata e significativa nel contesto italiano[4], si è sovrapposta quella proveniente principalmente dalle scienze naturali e dalle scienze della terra, anch'essa cresciuta dagli anni sessanta e che alla metà degli anni ottanta diventa il principale movimento propulsivo della tutela del paesaggio ricompreso all'interno della più ampia concezione di ambiente. In questa concezione l'approccio estetico percettivo è considerato come idea arretrata a fronte di ciò che essendo costruito "scientificamente" sulle basi delle cosiddette scienze dure sembra assumere maggiore fondatezza e certezza di verità. A partire dallo stesso anno della Galasso e in poco più di cinque anni la formazione del Ministero dell'Ambiente, il recepimento della direttiva europea sulla VIA, l'emanazione nel 1989 della legge sulla difesa del suolo e nel 1991 della legge quadro sulle aree protette, rappresentano concretamente l'affermarsi della nuova visione culturale. Tuttavia è significativo notare che a fronte di un così consistente apparato normativo non esista nel nostro ordinamento giuridico e tantomeno nella Costituzione una definizione di ambiente. Su un piano giuridico si è posto dunque il problema "*se sia configurabile una definizione di ambiente inteso quale bene unitario giuridicamente rilevante, oppure se di ambiente possa darsi unitariamente solo una descrizione, riducendosi esso in sostanza all'insieme delle sue varie componenti, che sole avrebbero rilevanza di beni giuridici*" (Fimiani et al., 1999: 2). Se su questo aspetto la dottrina giuridica assume posizioni diverse, la giurisprudenza della Corte Costituzionale si è sempre espressa considerando l'ambiente come bene giuridico unitario attraverso un articolato uso dei concetti di paesaggio e territorio[5].

2. Mutamento e reinterpretazione delle concezioni di paesaggio

A fronte di quanto in ambito giuridico si è configurato nell'impostazione e nella prassi, nella pianificazione intesa nel modo più ampio e interdisciplinare, la tutela dell'ambiente è il risultato di diverse tutele separate ognuna delle quali esprime propri apparati strumentali e soprattutto, per quello che ci interessa in questa sede, proprie concezioni di verità legata alle proprie metodologie di ricerca. Tali concezioni sono generalmente non miscibili; anche quando condividono metodologie scientifiche simili intervengono nella separazione fattori di potere come ad esempio le artificiose e diffuse segmentazioni accademiche che impediscono un vero confronto. In altri termini ogni concezione tende ad assumere una visione pan-disciplinare, per di più frammentata da giochi lobbistici, che conferisce al confronto interdisciplinare in generale e ai processi di piano in particolare una condizione di dialogo "strutturalmente problematica". In questo senso la possibilità di disporre di uno strumento di pianificazione d'area vasta provinciale che in riferimento all'art.57 del D.lgs. n.112/1998 è potenzialmente

[4] Giuseppe Galasso ha recentemente affermato: "*Il pensiero forte è quello che al pensiero stesso riconosce un ruolo fondante, positivo (nel senso di riuscire costruttivo), capace di risposte volta per volta adeguate ai problemi di fronte ai quali si trova o che esso stesso solleva e ai quali si applica; è il pensare che ritiene il pensiero un elemento di propulsione e di evoluzione della realtà umana e del contesto in cui essa si ritrova, e che è in grado di fare la realtà al tempo stesso che la realtà lo richiama a sé e lo modella; è il pensare che afferma la possibilità di stabilire principii certi e duraturi e condizioni accertabili nel sapere in generale come nei vari campi del sapere*" (Scognamiglio 2006: 6).

[5] La Corte Costituzionale nella sentenza 367-2007 afferma: "*il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore "primario", come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987)*". In quest'ultima sentenza si legge: "*L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un "habitat" naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti*".

completo nell'incorporare le tutele, non è sufficiente a garantire l'integrazione. E d'altra parte l'opzione di gerarchizzare le tutele attraverso il D.lgs. 42/2004 appare una forzatura rispetto a tutta la problematica delle tutele separate; una direzione regressiva del resto in sintonia con il riproporre l'identità nazionale come principale riferimento per la tutela del paesaggio, operazione quasi anacronistica a fronte delle problematiche identitarie che caratterizzano le trasformazioni indotte dalla globalizzazione e specificamente dalla governance europea. Il confronto con i principi guida della Convenzione Europea sul Paesaggio, a cui ufficialmente l'Italia ha aderito, pongono in evidenza la netta differenza con la concezione del paesaggio della convenzione stessa, i cui valori costituivi si fondano sulla percezione delle popolazioni del territorio non solo per le sue parti di eccezionale interesse ma anche per i paesaggi di vita quotidiana, indifferentemente dal loro livello di degrado. Sebbene secondo alcuni "*non può dirsi che le previsioni della Convenzione non abbiano lasciato una traccia nel tessuto del Codice. Anzi per più aspetti la loro influenza non è trascurabile*" (Sciullo, 2008: 4), tale influenza appare del tutto marginale rispetto all'impianto complessivo e comunque demandata ad una sensibilità di approccio che il Codice non promuove nelle forme necessarie. Proprio la promozione di una sensibilità che parta dall'ambiente di vita quotidiano potrebbe costituire invece un elemento propulsivo e diffusivo della tutela del paesaggio in accordo ad una rivalutazione dell'estetica dei luoghi che si lega all'espansione negli ultimi decenni del pensiero estetico inteso come "*nuova rilevanza della conoscenza sensibile (aisthesis) quale guida non ulteriormente legittimabile di qualsiasi processo cognitivo, oppure l'ancora reattiva necessità di "compensare" con l'estetizzazione della realtà e della soggettività la direzione tecnocratica ed economicistica della sfera sociale*" (Griffero,1998:127,128). E' interessante osservare come questa rivalutazione si accompagni ad una trasformazione delle modalità dell'espressione artistica: "*si direbbe che al posto di parlare di «isolamento dell'arte»*[6] *sia necessario parlare oggi di una crescente e forse definitiva integrazione dell'arte nel sistema della comunicazione mediale. Ne consegue che l'arte deve cercare, come sta facendo, altre forme. In particolare, per quanto riguarda le poetiche, mi pare che l'estetizzazione della vita comune sia rispecchiata…da certe correnti dell'arte contemporanea che espone la quotidianità nella sua sconcertante vacuità informe*" (Carmagnola, 2007: 182). Dunque, si potrebbe dire schematizzando "paesaggi dell'abitare" in opposizione a "paesaggi metafisici", siano questi ultimi idealisti o scientisti. Ma al di là della posizione che ognuno può assumere su quale sia la concezione che ritiene più adeguata, tutte queste idee di paesaggio esistono e sono influenti nei processi di pianificazione. Allora, in primo luogo, esse devono essere reinterpretate ponendone in luce gli aspetti problematici che possono emergere confrontandole con l'attuale quadro culturale. In questo senso il pensiero di Benedetto Croce, che ha inciso così profondamente sulla cultura italiana di tutela del paesaggio, oggi può essere rivisto alla luce di alcuni concetti guida del pensiero della complessità che si ritrovano in modo ampio all'interno di tutto il suo lavoro. In particolare, la sua impostazione lo portò a rifiutare "*le forme di riduzionismo che risultavano dalle concezioni dominanti e con le quali gli accadeva di entrare in contatto diretto: il panmatematismo dei positivisti; il pan economicismo di Marx; il panestetismo di Bergson; il panlogismo di Hegel; il panattivismo di Gentile*" (Gembillo, 2006: 12). La filosofia di Croce "*è articolata in quella teoria della distinzione che rappresenta i diritti dell'intuizione, della logica, dell'utile e dell'etica contro la prevaricazione che ognuna di queste attività ha tentato di esercitare a vicenda sulle altre*" (Gembillo, 2006: 24); tutto questo attraverso una propria teoria logica, ovvero "*trasformando la tradizionale logica "lineare" in logica della "circolarità", anticipando così genialmente una prospettiva che si sarebbe prepotentemente affermata nella seconda metà del novecento*" (Gembillo, 2006: 23). Gli elementi da cui ripartire per una reinterpretazione dell'estetica crociana sono molti e possono costituire un importante terreno di confronto interdisciplinare per affrontare il nodo della "tutela passiva", ovvero il paesaggio come grande museo all'aperto (Clementi, 2007). D'altra parte, anche sul versante delle scienze naturali lo sviluppo dell'ecologia del paesaggio, che costituisce disciplina di formazione recente con esplicite finalità di pianificazione, presenta significative differenze nelle direttrici di ricerca. Basti pensare agli studi per le Reti Ecologiche in cui, al di là delle inevitabili specificità settoriali, si evidenziano impostazioni metodologiche molto diverse in relazione all'appartenenza dei ricercatori all'ambito vegetazionale o a quelle faunistico. Altre differenze significative si manifestano tra approcci più deterministici ed altri più orientati alle problematiche della complessità nel solco di contributi come quello di Naveh e sviluppi italiani originali tesi ad un intreccio tra tematiche ecologiche e cognitive[7].

3. Necessità di un approccio relativista

La reinterpretazione e il confronto critico sui fondamenti delle diverse idee di paesaggio in uno scambio interdisciplinare intenso dovrebbe costituire un riferimento culturale dei gruppi di lavoro composti dai vari esperti chiamati all'elaborazione della pianificazione paesaggistica alle sue diverse scale. Al planner compete la selezione di questi esperti, la sintesi progettuale dei singoli contributi, l'impostazione e il coordinamento del processo di pianificazione. Se per i primi due compiti le problematiche di integrazione rimandano all'affiatamento del gruppo e alla tensione innovativa che ne anima l'operato, per gli aspetti di processo (quelli

[6] Il riferimento è a J. Dewey e alla sua visione contenuta in *Art as Experience*.

[7] Si veda in particolare il concetto di ecofield e i suoi sviluppi nel configurare il paesaggio come entità eco-semiotica operante da interfaccia tra risorse ed organismi attraverso le loro funzioni (Farina 2006).

che in fondo giustificano la funzione stessa del planner e ne differenziano la figura dal semplice progettista) determinante è il modo con cui si intende l'interazione con gli attori del territorio, dai decisori committenti, agli stakeholder, agli abitanti. Fermo restando che nei piani formalmente l'interazione è "aperta", "trasparente" e sempre più spesso "partecipata", nella sostanza, al di là del fatto che le precedenti azioni siano più o meno di facciata, ciò che conta è il modo in cui avviene la costruzione della sintesi progettuale. In altre parole potremmo avere una partecipazione intensa e appassionata, ben gestita con le tecniche più opportune e bravi facilitatori, ma ci potrebbe essere solo comunicazione del progetto e non la sua costruzione contestuale allo sviluppo del processo. D'altra parte per raggiungere quest'ultimo obiettivo i planner devono certamente essere "*esperti dalla mentalità aperta, dalle buone capacità di mediazione, consapevoli di esercitare un'attività di peso amministrativo, e non rinchiusi in visioni settoriali di composizione urbana di maniera seicentesca, o di geometrie utopistiche socio-territoriali, o di ferree manifestazioni di potenza pianificatrice, ma che intorno al tavolo di lavoro insieme ai titolari di interessi ricerchino il modo empiricamente migliore e ragionevolmente praticabile di far coesistere più obiettivi*" (Sernini, 2003: 5). Tuttavia, per favorire la mediazione si potrebbe rischiare la perdita di intenzionalità progettuale con tutte le problematiche etiche e le conseguenze negative che questo comporta per l'approfondimento delle conoscenze che indissolubilmente si alimentano di analisi e progetto. Occorre dunque che il planner metta in gioco fin dalle prime fasi del processo le proprie interpretazioni-proposte nella consapevolezza che "*Politiche e progetti sono innanzi tutto ipotesi esplorative, probabilmente destinate a evolversi nei processi di interazione…Non abbiamo bisogno di un nuovo demiurgo, ma di esperti disposti a «dare to inquire»*" (Palermo, 2009: 41). Quanto si è detto sull'interazione nel processo di pianificazione è valido in generale in qualsiasi tipo di piano ma nel contesto italiano della pianificazione del paesaggio le diverse idee e concezioni di tutela-valorizzazione tendono ad assumere connotati totalizzanti che rendono il confronto simile allo scontro tra fondamentalismi. La costruzione di un contesto aperto di discussione organico al processo è allora obiettivo prioritario tanto quanto la capacità di fornire interpretazioni progettuali e il planner dovrà essere necessariamente relativista poiché come afferma Rorty citando il cardinale Ratzinger: "*il relativismo sembra essere il fondamento filosofico della democrazia*" (Rorty, 2008: 20).

Bibliografia

Astengo, G. (1967), "Tutela e Valorizzazione dei Beni Culturali e Ambientali", in /Per la Salvezza dei Beni Culturali in Italia. Atti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del Patrimonio Storico, Archeologico, Artistico e del Paesaggio/, Casa Editrice Colombo, Roma, pp. 488-504.
Carmagnola, F. (2007), "Arte ed esperienza. Dopo Dewey" in Russo L. (a cura di) /Esperienza estetica. A partire da John Dewey/, Centro Internazionale Studi di Estetica, Aesthetica Preprint Supplementa, pp.175-190.
Clementi, A. (2007), "Nuovi architetti per il paesaggio", /Urbanistica Informazioni/, n.215, pp. 13-15.
Farina, A. (2006), /Il paesaggio cognitivo. Una nuova entità ecologica/, Franco Angeli, Milano.
Fimiani, P., De Cesare, M. (1999), "Ambiente, paesaggio ed urbanistica", Documenti, Dottrina, http://www.leggiditaliaprofessionale.it.
Gembillo, G. (2006), /Benedetto Croce. Filosofo della complessità/, Rubbettino Editore.
Griffero, T. (1998), "Storia dell'estetica moderna" in Givone S. (a cura di), /Estetica. Storia, categorie, bibliografia/, La nuova Italia Editrice, Firenze, pp.1-128.
Palermo, P.C. (2009), /I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo/, Donzelli Editore, Roma.
Rorty, R. (2008), /Un'etica per i laici/, Bollati Boringhieri, Torino.
Sciullo, G.(2008), "La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea", /Osservatorio del Diritto del Governo del Territorio/, http://www.iuav.it/Facolta.
Scognamiglio, C. (2006), /Epistemologia e storiografia: conversazione con Giuseppe Galasso/, www.giornaledi Filosofia.net /www.filosofiaitaliana.it, Ottobre 2006.
Sernini, M. (2003) "Il mondo fisico esterno naturale e artificiale: tutela dell'esistente e governo delle trasformazioni. L'età del contemperamento dei valori, e gli aggregati urbani. Osservazioni su ambiente, paesaggio, beni, urbanistica, suolo, territorio, nella Costituzione", http://www.filosofia-ambientale.it.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Progettare nell'interazione con gli attori

Claudio Calvaresi, Francesca Cognetti

Abstract
Il paper affronta il tema della progettazione partecipata nelle nuove politiche urbane. Differenziandosi da quelle posizioni che sostengono interpretazioni riduttive della partecipazione (che definiamo "partecipazione progettata"), assume invece una definizione di partecipazione legata al progetto "come interazione sociale". Per argomentare questa tesi, faremo riferimento a casi di progettazione partecipata che ci hanno visti coinvolti come professionisti. I casi saranno selezionati sulla base degli specifici "dispositivi" di disegno e gestione di processi partecipati che hanno utilizzato: interazione strutturata, rappresentazione, evento. L'obiettivo è mostrare che tali dispositivi non sono pure procedure tecniche ma policy tools, strumenti di disegno e gestione delle politiche ritagliati sulla specifica situazione problematica cui si applicano.

Premessa

Il paper nasce dall'interesse di ricerca comune ai due autori sul tema della progettazione partecipata, maturato sulla base di una ampia sperimentazione sul campo e della condivisione di un approccio metodologico basato sull'analisi delle politiche pubbliche. Ma nasce anche da una insoddisfazione, per l'accezione riduzionista che oggi si tende a dare del tema. A distanza di più di un decennio dalle prime sperimentazioni la partecipazione ha avuto una larga diffusione. Viene oggi richiamata non solo nei più recenti programmi di riqualificazione urbana, ma sempre più spesso è introdotta all'interno dei nuovi strumenti di governo del territorio di scala urbana o sovracomunale, o di forme di pianificazione innovativa (come ad esempio i piani strategici).
A fronte di questa proliferazione lo sviluppo di metodologie e procedure per orientare i processi di partecipazione è diventato un ampio campo di lavoro legato principalmente all'affiancamento delle pubbliche amministrazioni. Se da una parte questo ha alimentato una significativa innovazione degli strumenti attraverso i quali si interviene nei contesti urbani, dall'altra rischia di sostenere interpretazioni riduttive della partecipazione.
La centratura sulle tecniche, infatti, nata per facilitare la capacità del "locale" di sviluppare competenze progettuali, è diventata, in una prospettiva di istituzionalizzazione dei processi, sempre più focalizzata sull'obiettivo della costruzione del consenso (o della gestione dei conflitti), riducendo di molto la complessità del discorso sulla partecipazione e rendendo poco rilevanti i contesti in cui i processi si sviluppano (la tecnica viene presentata come replicabile in modo efficace in qualsiasi contesto). In quella che potremmo definire "partecipazione progettata" si sviluppano differenti tecniche e diversi sistemi di inclusione (dalla comunicazione, all'animazione, al coinvolgimento e alla coprogettazione) che concorrono alla facilitazione di momenti di confronto e di cooperazione tra soggetti diversi. In questi momenti le tecniche utilizzate e i ruoli assunti, per quanto plurali, sono fissi e precostituiti.
Consideriamo viceversa la progettazione un "processo collettivo di indagine", sulla scorta delle concezioni pragmatiste e incrementaliste che hanno influenzato il planning e la policy analysis. La progettazione come interazione sociale presuppone il coinvolgimento degli attori: essa è dunque necessariamente progettazione partecipata.
Intendiamo dunque, con questo paper, contribuire a riposizionare il tema della partecipazione dal punto di vista della progettazione di politiche, riguardando alla progettazione partecipata come uno specifico policy tool. Proveremo a testare la fertilità di questa nozione a partire da esperienze concrete.

1. Tre casi

Un percorso di interazione strutturata per il nuovo Piano regolatore
Jesi (provincia di Ancona) _ Nel 2003, la nuova Giunta municipale di Jesi di recente insediata decide di intraprendere la revisione del Piano regolatore e di affiancarvi un percorso di partecipazione. La richiesta iniziale è quella di favorire, in occasione della formazione del nuovo Piano, l'apertura di un canale di comunicazione con la comunità locale e di raccoglierne le domande attraverso un vasto e articolato processo di ascolto.
Questa richiesta orienta le scelte di organizzazione del processo di partecipazione in due modi: da un lato, decidendo di lavorare simultaneamente alla scala della città nel suo insieme e alla scala del quartiere; dall'altro,

usando strategicamente il Piano come un "evento locale", un momento speciale nella vita di una comunità che le permetta di riflettere su se stessa. Tuttavia, questa stessa richiesta viene ridefinita dal gruppo di lavoro: non si tratta semplicemente di raccogliere le domande che la società locale pone al piano, ma di organizzare un processo collettivo di indagine che conduca ad evidenziare dei temi, dei luoghi nella città e delle visioni al futuro che possano orientare positivamente la costruzione del nuovo Piano.
In una prima fase, il lavoro è stato principalmente orientato a raccogliere, attraverso una serie di interviste, le percezioni dei problemi, delle risorse e delle opportunità per lo sviluppo futuro di Jesi.
Sulla base di questa attività, è stato possibile, in una fase successiva, organizzare quattro sessioni di lavoro con gli attori (*focus group*) centrate su altrettanti temi considerati rilevanti: il centro storico, lo sviluppo locale, la governance d'area vasta, le politiche abitative. I *focus group*, ciascuno dei quali anticipato da un documento istruttorio che esponeva il punto di vista del gruppo di lavoro sul tema in discussione e poneva una serie di domande agli interlocutori, hanno consentito di entrare nel merito delle rappresentazioni degli attori, delle loro immagini del presente e del futuro della città.
Queste due modalità di indagine (interviste e *focus group*) sono state utilizzate tenendo conto delle sollecitazioni che emergevano dal contesto: le interviste, pensate come fonte di indagine preliminare, hanno poi accompagnato l'intero processo, perché utili a comunicare e legittimare il senso del nostro lavoro. I *focus group*, oltre che tecniche di verifica delle preferenze degli attori, sono divenuti "eventi locali" sollecitando la partecipazione di molti più soggetti di quanti ammetterebbe qualunque manuale.
In parallelo, il lavoro di scala locale ha riguardato lo svolgimento di tre assemblee nelle circoscrizioni e di tre incontri in altrettanti quartieri. A fianco del lavoro nei quartieri, è partito anche un altro filone di indagine nelle scuole, dove gli studenti sono stati invitati a riflettere sui problemi del loro quartiere e degli spazi intorno alla loro scuola. Agli insegnanti coinvolti in questa attività, sono stati forniti dei manuali per l'indagine locale appositamente costruiti per gli studenti.
Queste attività, più di scala locale, hanno permesso di raccogliere indicazioni molto dettagliate sulla città, sulle criticità e le opportunità che si ponevano al Piano nell'intervenire sulla dimensione quotidiana della città.
Nell'ultima fase del lavoro, sono stati organizzati alcuni tavoli di lavoro, come occasioni di approfondimento con attori selezionati attorno a progetti di sviluppo identificati nelle fasi precedenti. In questo caso, alla dimensione più tipicamente partecipativa delle fasi precedenti, si è sostituita una attenzione alla possibilità di costruire partenariati di progetto, che consolidasse coalizioni locali (su questa forma di "capitale sociale" si sono poi appoggiate successive iniziative di progettazione territoriale che hanno coinvolto Jesi e l'ambito della Vallesina) e, più nell'immediato, permettesse al Piano di anticipare progetti-pilota di trasformazione urbana.
Il lavoro si è concluso con la redazione di un Piano strategico, che ha contribuito a fornire una prima rappresentazione dei problemi, delle opportunità e delle proposte di sviluppo della città per il nuovo Prg.

Esiti di un evento temporaneo partecipato
Inzago (Provincia di Milano) _ Il processo di progettazione partecipata chiamato "Inzago Cantiere Cultura" ha avuto una durata di circa un anno e mezzo (da settembre 2001 alla fine del 2002). È parte di un percorso partecipativo più ampio e complesso avviato dall'Istituto per la ricerca sociale per il Comune di Inzago con 'Inzago al futuro', lavoro a ridosso della stesura del nuovo PRG finalizzato a delineare delle strategie di sviluppo futuro del comune, e concluso con lo studio di fattibilità di un polo culturale all'interno del centro storico.
Inzago Cantiere Cultura ha lavorato sulle politiche di sviluppo del centro storico interrogandosi su nuove condizioni di attrattività e sul rafforzamento del suo storico ruolo 'pubblico'. Il progetto si è orientato alla valorizzazione delle risorse e degli attori locali e al disegno di soluzioni innovative attraverso l'uso delle politiche culturali e giovanili come politiche di rigenerazione urbana.
Il progetto ha lavorato sul coinvolgimento diretto delle diverse realtà giovanili e culturali di Inzago: con un primo momento esplorativo in cui, attraverso singoli incontri e colloqui, si sono ricostruiti i punti di vista degli attori rilevanti sulla questione del centro storico e sulle risorse fisiche e immateriali che potevano essere impiegate; con una serie di workshop rispetto ai quali si è costituito un gruppo di progetto dedicato alla messa a punto dei criteri progettuali e del quadro delle azioni da intraprendere; con un focus progettuale specifico legato al riutilizzo della scuola all'interno di un progetto complesso di rivitalizzazione e valorizzazione del centro storico.
All'interno di questo percorso ha avuto un ruolo centrale e innovativo l'evento 'Prove d'orchestra. Musica dagli spazi': un happening della durata di tre giorni, organizzato dalla Pubblica Amministrazione, in collaborazione con le realtà locali che stavano partecipando al progetto. L'evento è stato pensato come momento che legava proposte culturali e luoghi molto diversi: concerti di musica classica e tradizionale, concerti di giovani band locali, uno spettacolo legato a un noto gruppo milanese, esibizioni di bambini della scuola civica. Le dimostrazioni musicali erano ospitate in spazi critici o in disuso, come la ex-scuola elementare, il cinema parrocchiale Giglio, l'ex oratorio femminile, alcuni parcheggi, le corti storiche delle case del centro, il giardino della biblioteca.
Il gruppo dei promotori, sostenuto dall'equipe dell'Irs, si è occupato di tutti gli elementi utili alla buona riuscita dell'iniziativa: comunicazione e diffusione, progettazione e produzione allestimenti, organizzazione e gestione

della programmazione.
Il pubblico poteva partecipare passando da situazioni, luoghi e stili molto differenti, tutti però legati alle diverse 'anime' del centro storico di Inzago e dei suoi abitanti.
L'evento 'Prove d'orchestra. Musica dagli spazi' ha concorso, insieme ai workshop e ai momenti progettuali, alla costruzione di queste nuove condizioni progettuali interne.
Ha cosi sostenuto la necessità, emersa anche nei momenti di progettazione, di introdurre nuove prospettive sulle occasioni di utilizzo del centro storico e della scuola elementare rispetto alle proposte che emergevano dalla cultura locale. Ad esempio ragionando sulla possibilità di lavorare su politiche culturali attrattive e su proposte di qualità; ma anche sull'opportunità di immettere soggetti non locali, con maggiori o più specifiche competenze.
Ha messo alla prova le ipotesi progettuali legate alla possibilità di modificare alcuni spazi pubblici, ha reso più coeso il gruppo di lavoro nell'ideazione e gestione dell'evento, ha fatto partecipare un pubblico esteso a una nuova visione di cambiamento della città di Inzago.
In questo caso l'evento e i percorsi di progettazione-fruizione che lo hanno accompagnato, si collocano all'interno di un processo e non sono la tappa finale. Anzi l'evento viene utilizzato come un dispositivo di innesco, la sua organizzazione e gestione come occasione per apprendere e per 'testare' delle intuizioni progettuali (ad esempio sull'utilizzo del centro storico attraverso politiche culturali, o sulle capacità di una rete di soggetti locali).
Diventa cosi un ingrediente per rafforzare il carattere incrementale del processo realizzativo, a favore di una maggiore capacità di adeguare i contenuti dei progetti anche sulla base dei risultati ottenuti.
Questa sperimentazione, pur marginale e temporanea, ha infatti una ricaduta diretta sul progetto sia mettendo in evidenza i limiti e le zone d'ombra generati dalle strategie progettuali, sia indicando percorsi possibili lungo cui orientare il progetto.

Rappresentazioni per alimentare il percorso del laboratorio sui quartieri
San Donato Milanese (Provincia di Milano) _ L'attività chiamata 'Laboratorio quartieri' si inserisce in un processo di pianificazione complesso condotto tra il 2004 e il 2007 dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione legato alla revisione degli strumenti urbanistici.
Il Laboratorio Quartieri nasce dall'intenzione di costruire un percorso di progettazione partecipata in cui il lavoro di interpretazione e progettazione sul territorio prova ad integrare un approccio tecnico ed una lettura che parte dalle istanze della comunità locale, con l'obiettivo di fornire all'amministrazione comunale indicazione progettuali in previsione non solo del PGT, ma anche del Piano delle Opere Pubbliche.
Il Laboratorio Quartieri è stato concepito come spazio nel quale si sono svolte operazioni conoscitive, di ricerca e di progettazione con una metodologia che ha previsto il coinvolgimento diretto degli abitanti e della comunità locale nell'individuazione di temi di lavoro significativi.
Le specificità di questo progetto sono legate a due questioni: il percorso si è articolato a partire dai caratteri locali di 'quartiere', tenendo conto della conformazione fisica e sociale di San Donato, una città fortemente costruita per parti; tra gli strumenti utilizzati nell'interazione con la società locale si è posta particolare attenzione a diverse forme di rappresentazione che hanno alimentato il processo progettuale.
Il percorso progettuale è stato scandito da alcune 'precipitazioni pubbliche locali' del lavoro svolto, avvenute principalmente attraverso l'allestimento di alcune mostre in luoghi significativi per i quartieri.
Il momento dell'esposizione pubblica, che presentava l'esito di una prima esplorazione, è stato pensato come occasione di confronto, come apertura del lavoro all'interazione e alla co-progettazione attraverso delle 'provocazioni' progettuali e descrittive.
Il processo di interazione, seppur continuo, è stato caratterizzato fin da subito e per tutta la durata del progetto, da un movimento oscillatorio: dalle letture degli 'esperti' e dei tecnici verso il territorio e gli abitanti, dall'emersione dell'esperienza locale e dai momenti strutturati di scambio verso l'elaborazione progettuale e la costruzione di un linguaggio comune.
La costruzione di una nuova visione progettuale dei quartieri è nata da questo scambio continuo, ed è stata supportata dalla produzione di alcune immagini che, attraverso l'uso di codici complessi trasferiti a linguaggi accessibili, hanno svolto innanzitutto un ruolo di interfaccia e traduzione tra punti di vista e contributi differenti.
Nella ricostruzione di una visione problematica dei quartieri, in quanto restituzione delle questioni da trattare, delle risorse da valorizzare e delle opportunità da cogliere, la rappresentazione ha quindi giocato un ruolo centrale.
Le immagini (alcune più orientate alla rappresentazione della vita quotidiana nei quartieri, a luoghi emergenti, risorse e problemi dei territori, altre a scenari di trasformazione e ad esplorazioni progettuali) sono state sempre intese come una modalità per 'mettere al lavoro' delle idee, alcune volte attraverso un'operazione di sintesi e di messa a sistema di diversi contributi, altre volte cercando di sovvertire le visioni più consolidate (anche quelle locali) attraverso un effetto spiazzante (nato dai contributi 'esterni' e tecnici).
Il disegno di scenari di trasformazione è un'ulteriore modalità per alimentare la discussione. Le anticipazioni progettuali e le visioni di un futuro possibile, non sono giunte, infatti, alla fine del processo progettuale. Hanno piuttosto contribuito ad orientare il confronto (ad esempio sul ruolo 'strategico' di alcuni territori o sulle

connessioni tra differenti ambiti locali o ancora sull'opportunità di introdurre risorse non locali) e a riconoscere la compresenza di differenti percezioni e visioni dei quartieri, rispetto alla quale proprio il progetto poteva dare legittimità, connotandosi come attività orientata non solo al disegno di stati futuri, ma alla costruzione di differenti orizzonti di cambiamento.
Le rappresentazioni prodotte hanno inoltre supportato il processo e i cambiamenti che ha generato: la stessa visione dei quartieri si è infatti definita e ridefinita nel corso del percorso progettuale. E le percezioni dei soggetti chiamati a partecipare, come quella dei tecnici, sono cambiate nel corso del tempo.

2. Progettare nell'interazione con gli attori, uno strumento di policy

I casi presentati hanno tutti e tre caratteristiche simili. Sono esperienze promosse da Amministrazioni comunali, legate alla costruzione di piani generali, che si sono generate a partire da domande di ricerca e intervento che chiedevano percorsi di ascolto e partecipazione per rendere più inclusivo il processo di costruzione del Piano, e che sono state in larga misura ridefinite in fase di disegno della proposta di intervento, oppure (o anche) nel corso della gestione del processo di ricerca-azione. Tuttavia, proprio questa attività di ridefinizione della domanda iniziale ha fatto sì che, malgrado condizioni di partenza analoghe, gli strumenti messi concretamente al lavoro per rispondere alla richiesta di "partecipazione" siano stati alla fine molto diversi.
È evidente infatti che i tre casi segnalano dispositivi di progettazione partecipata differenti. Nel caso di Jesi, si è scelto di operare secondo forme classiche di raccolta delle domande poste al Piano dalla società locale (le interviste) e di interazione strutturata (i *focus group*), sempre pronti però a utilizzare questi strumenti secondo modalità molto poco canoniche, che permettessero di piegarne l'utilizzo alle specifiche caratteristiche del contesto. Nel caso di San Donato, la rappresentazione è stata usata come tecnica per accompagnare il processo di ascolto e per sollecitare l'emergere delle posizioni degli attori. Nel caso di Inzago, l'evento è stato inteso come forma di intervento che implica direttamente un processo di mobilitazione sociale.
Ciascuna delle esperienze descritte mette al lavoro un particolare strumento di policy, disegnato e gestito in accordo con gli specifici caratteri della policy.
Nel nostro approccio, dunque, è l'interpretazione delle condizioni di contesto (in termini di risorse a disposizione, opportunità da cogliere, attori mobilitabili) ad orientare la scelta e la specifica declinazione degli strumenti di progettazione partecipata. Si tratta di una interpretazione evidentemente opposta a quella che, nel disegno e nella gestione dei processi di partecipazione, pone al centro le tecniche.
La pervasività dell'approccio alla partecipazione come tecnica – o della "partecipazione progettata" (Fareri, 2009) – ha finito per depotenziarne la dimensione politica. Infatti – come ha sottolineato P.L. Crosta (Crosta, 2003) – un approccio di questo tipo tende a riconoscere l'importanza centrale dell'interazione solo nella misura in cui essa rinforza la prospettiva professionale del "tecnico della partecipazione".
Dai casi che abbiamo raccontato emerge invece come sia possibile sostenere che la partecipazione, se intesa come "progettazione partecipata", può essere un potente strumento di policy.

In primo luogo, la progettazione partecipata serve a ridefinire il problema di policy. Si potrebbe anzi sostenere che non si dà progettazione partecipata senza lo svolgimento di questa essenziale funzione. Detto altrimenti: i processi di partecipazione che assumessero un approccio di puro problem solving finirebbero per depotenziare il carattere costruttivo dei problemi di policy implicito nelle "strategie di controllata apertura dei processi decisionali", perché il problem setting è l'esito dell'interazione tra gli attori.
La (ri)definizione del problema può essere sollecitata da percorsi strutturati di indagine che sollecitano una attività di *probing* da parte degli attori enfatizzando il valore della conoscenza ordinaria (Lindblom, 1990); oppure, da eventi catalizzatori che aiutano a orientare l'attenzione degli attori verso aspetti problematici non ancora evidenti, o magari solo vagamente percepiti; la rappresentazione infine invita ad una *back-talk conversation* (Rein, Schon, 1994) con la situazione problematica in cui gli attori sono inseriti.

La progettazione partecipata ha come fine quello di migliorare l'efficacia del processo decisionale: costruire il problema infatti comporta la ridefinizione delle poste in gioco, la percezione dei vantaggi e degli svantaggi della partecipazione alla policy da parte degli attori, agisce sui loro sistemi di preferenze e sugli interessi mobilitati, consente insomma di giungere a diversi equilibri, aperti a nuovi esiti, a volte imprevedibili.
Gli esiti maturi di percorsi di interazione strutturata possono portare a modificazioni e consolidamenti di network di governance. Si pensi al fatto, ad esempio, che processi di interazione strutturata hanno stabilizzato processi di gruppo conducendo alla progettazione di strutture tipo Urban Center (è il caso di Jesi).
D'altro canto, rappresentazioni e visioni inconsuete possono sollecitare l'interesse di nuovi soggetti e spingerli a farsi attori di policy, determinando nuovi giochi decisionali.
Qualcosa di analogo succede con gli eventi: per i 'partecipanti' l'evento ha diversi significati legati alla sperimentazione di un approccio progettuale orientato non solo alla ricerca di soluzioni, ma anche all'esplorazione di differenti ipotesi. In questo modo gli attori stabiliscono importanti relazioni tra la capacità di

produrre descrizioni e la capacità di agire sui materiali di una situazione, di riconoscerli, e di costruire una coerenza, anche provvisoria, a partire da essi. D'altra parte è un'occasione per sviluppare la capacità di stare all'interno di un gioco cooperativo, consolidando nuove reti di relazioni.

Il ruolo del tecnico è sempre delicato in processi di progettazione partecipata. Ridurlo a "facilitatore" di processi di gruppo nei percorsi di interazione strutturata appare riduttivo, perché qui egli è piuttosto un *attention shaper*, che favorendo il dialogo orienta l'attenzione dei partecipanti.
Negli eventi, il tecnico può anche trasformarsi – come nello splendido esempio di Geddes riletto da Ferraro – in "maharaja per un giorno" mettendo in scena e 'drammatizzando' i possibili elementi del progetto. (Ferraro, 1998)
Ma può infine coincidere anche con un *fool* shakespeariano grazie alla sua capacità di narrare storie da un altro punto di vista, attivare rappresentazioni inconsuete, che sono tanto più efficaci quanto più lontane dal percepito dagli attori. Dunque, le rappresentazioni qui combattono contro l'inerzia degli immaginari consolidati, ma servono a generare innovazione attraverso l'introduzione di elementi di anomalia, di 'visioni' entro le quali i soggetti possano collocare le proprie esperienze e in relazione alle quali possano proiettare le proprie aspettative (Bozzuto, 2008). Allusive di futuri possibili, le rappresentazioni servono a misurare la distanza tra la percezione dello stato attuale e quanto è legittimo attendersi in termini di modificazione.

3. Interpretare la progettazione partecipata come policy tool?

In conclusione, considerare la progettazione partecipata come strumento di politiche permette di sottrarla alla sua riduzione a tecnica, a procedura efficiente di "coinvolgimento" dei partecipanti, valida in generale a prescindere dai contesti entro cui si applica, e di ricollocarla nell'ambito della discussione sul policy design.
Uno spazio per l'avanzamento della riflessione su questo punto sembra esserci offerto dalla letteratura dedicata agli strumenti delle politiche (o del governo) che sta conoscendo una certa diffusione anche in Italia. L'interesse per noi di questo approccio – ed in particolare del contributo fornito da Lascoumes e Le Galès (2009) – risiede nella possibilità che offre di assumere come unità di analisi non tanto il processo di policy ma direttamente gli strumenti in esso attivati. Questo cambio di prospettiva è rilevante per noi perché è proprio maneggiando di volta in volta strumenti diversi, plasmandoli alle esigenze delle differenti situazioni problematiche, impiegandoli creativamente, che possiamo definirci "progettisti di politiche".
Seguendo Lascoumes e Le Galès, i policy tools sono dispositivi socio-tecnici che *organizzano rapporti sociali specifici tra il potere pubblico e i suoi destinatari, portatori di una concezione concreta del rapporto tra politica e società* (Lascoumes e Le Galès, 2009: 3,4).
Da questo punto di vista, la progettazione partecipata, permettendo di cogliere la questione del rapporto tra promotore della partecipazione, "tecnico della partecipazione" e partecipante, rivela "una teorizzazione (più o meno esplicita) del rapporto governante/governato" (Ibidem: 17). Essa infatti si interroga sulla natura degli attori coinvolti (politici, tecnici, sociali) e incide sulle loro interazioni, considerandoli (appunto) attori di politiche. In quanto strumento di politiche, può co-determinare il comportamento degli attori, "conducendo a privilegiare certi attori e interessi e a scartarne altri, vincolando gli attori e offrendo loro delle opportunità, e veicolando, infine, una certa rappresentazione dei problemi" (Ibidem: 5). Infine, incorpora esplicitamente – aspetto lasciato invece del tutto non trattato dall'approccio che privilegia le tecniche – una dimensione di "capacitazione" nei confronti degli attori coinvolti.
In più, è strumento di policy design proprio perché seleziona attori, interessi, opportunità, risorse e contribuisce a ridefinire i problemi (Cottino, 2009). Genera (e ci si attende che lo faccia, proprio in quanto non mera tecnica) effetti sotto-prodotto, secondi, non attesi (Lascoumes e Le Galès, 2009: 19). È dunque assoggettabile ad una valutazione di efficacia circa gli effetti generati, come ad esempio quelli sui network di governance.
Si tratta solo di primi appunti di un percorso di ricerca (di cui questo paper è una anticipazione) che vorremmo svolgere nel prossimo futuro, costruendo repertori più ampi di casi capaci di illuminare altri aspetti rilevanti dei policy tools.

Bibliografia

Bozzuto, P. (2008), "Alice nelle città: la costruzione di immagini del futuro nei processi 'partecipati' di trasformazione della città e del territorio", in Bozzuto et al., *Storie del futuro. Gli scenari nella progettazione del territorio*, Officina Edizioni, Roma.
Bruzzese, A. e Longo, A. (2008) (a cura di), "Oltre la company town. Piani e progetti per San Donato Milanese", *Urbanistica*, n. 136.
Calvaresi, C. (2009), "A strategic use of knowledge: local policy-makers and the formation of new 'knowledgescapes'", paper presentato al Joint Congress Eura-UAA, "City Futures 2009", Madrid (http://www.cityfutures2009.com/)
Ciaffi, D. e Mela, A. (2006), *Partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma.
Cottino, P. (2009) (a cura di), *Attivare risorse nelle periferie*, Franco Angeli, Milano.
Crosta, P.L. (2003), "A proposito di approccio strategico. La partecipazione come tecnica di pianificazione o come politica di cittadinanza attiva?", in Moccia, FD. e De Leo, D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Franco Angeli, Milano.
Dente, B. e Melloni, E. (2005), "Il piano strategico come strumento di «governance» locale: il caso di Torino", *Amministrare*, n. 3.
Fareri, P. (2009), *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano.
Ferraro, G. (1998), *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes in India*, Jaca Book, Milano.
Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California press, Berkeley.
Lascoumes, P. e Le Galès, P. (2009) (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.
Lindblom, Ch. (1990), *Inquiry and Change*, Yale univ. press, New Haven.
Ponzini, D. (2008), "Strumenti di governo del territorio in Italia: una proposta interpretativa", *Planum. The european journal of planning on line*, in www.planum.net.
Rein, M. e Schon, D. (1994), *Frame Reflection*, Basic Books, New York.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Il recupero dei centri storici: la “modulazione della tutela”. L’esperienza del Piano di recupero del centro storico di Formello

Mario Cerasoli
Dipartimento di Studi Urbani
Università di RomaTre
m.cerasolil@uniroma3.it
Tel. +39 06 57339687 / fax. +39 06 57339642

Abstract
L’occasione per parlare nuovamente di recupero dei centri storici è il Piano di Recupero per il Centro Storico di un piccolo comune della prima corona dell’area (metropolitana) romana, Formello, sviluppato dal Dipartimento di Studi Urbani. Perché un Piano di Recupero? Con quali obiettivi?
La tesi metodologica è stata quella di un recupero accompagnato necessariamente da politiche volte a definire un nuovo ruolo territoriale e urbano del centro storico, sulla base di una disciplina conscia del fatto che la storia non è finita, avendo come obiettivo una riqualificazione non solo fisica ma anche e soprattutto funzionale più idonea alla sua identità territoriale.

1. Parlare di recupero dei centri storici può sembrare forse anacronistico.

Da anni l’urbanistica pare si sia concentrata su altri temi, apparentemente più emergenti: si parla di strumenti innovativi e di progetti, di politiche e di nuove leggi per affrontare e risolvere i problemi delle città – perché ormai è assodato che la maggior parte della popolazione del mondo sviluppato ha preferito vivere in città – : la mobilità, l’emergenza casa, l’ambiente, la sicurezza.
Solo che tutto questo è accaduto mentre le città sono cambiate, mentre è cambiato il modo di intendere la città e di viverla. Cambiamenti che sono accaduti sostanzialmente al di fuori dell’urbanistica. E frequentemente al di fuori di politiche urbane.
Parlare oggi di recupero di centri storici può sembrare allora anacronistico perché forse i centri storici non sono più considerati un “problema” da risolvere.
Il dibattito pare si sia fermato alla fine degli anni Ottanta, al termine delle esperienze di recupero legate al Piano decennale per l’edilizia residenziale e alla Legge 457 del 1978 che introdusse uno strumento veramente innovativo, per quei tempi: il Piano di Recupero. Esauriti però i finanziamenti statali garantiti dal Piano decennale i centri storici e il loro recupero hanno progressivamente smesso di interessare le amministrazioni locali e, di conseguenza, anche gli urbanisti, gli architetti e gli storici, hanno smesso di interessarsene, nonostante timidi tentativi di recuperi “di facciata” finanziati di tanto in tanto dalle singole regioni e le grida di allarme, scarsamente ascoltate, levate dall’Associazione Nazionale Centro Storici e Artistici (ANCSA).
Le cause per questo disinteresse si possono probabilmente imputare anche al fatto che lo strumento Piano di Recupero (art. 27, L. 457/78), pur introducendo significative innovazioni nella disciplina urbanistica e nella procedura amministrativa – in particolare con l’introduzione delle “categorie di intervento” e con la attribuzione della completa responsabilità procedimentale al Comune – ha di fatto favorito una certa confusione tra il recupero in termini edilizi e il recupero in termini edilizi. Confusione certo incoraggiata proprio dai finanziamenti pubblici del Piano decennale che hanno consentito interventi di recupero anche sul patrimonio privato prima ancora che sul contesto urbano nei quali i centri storici erano inseriti.
Ma, ancor di più, il disinteresse si lega al fatto che l’attenzione sui centri storici si è di fatto frammentata, evidenziando come i processi territoriali nel loro dinamico susseguirsi li abbiano “assorbiti” nel quadro più generale delle trasformazioni urbane. Il destino dei centri storici ha seguito quello delle città cui appartengono: come quello di Roma, stritolato dai problemi di mobilità, di terziarizzazione feroce alternata a fenomeni di *beautification* spontanea, che lo hanno finito per trasformare in un gigantesco *shopping center* con annesso un complesso direzionale e dal quale sono stati definitivamente espulsi i residenti tradizionali e quelle funzioni storicamente a loro legate. O quello di Fabrica di Roma, antico borgo in provincia di Viterbo, localizzato ai margini dell’area metropolitana romana tra la via Cassia e la via Flaminia, mal collegato e sempre più escluso

dai flussi relazionali, laddove il centro storico ha subito un processo talmente rapido di spopolamento che oggi versa in uno stato di degrado e abbandono sostanzialmente irreversibile.
Eppure, a pochi chilometri di distanza, da un lato la pressione insediativa dell’area romana tiene alti i valori degli immobili residenziali e dall’altro, da poco più di un anno, sorge un nuovo outlet, un simulacro di città che tenta di riprodurre esclusivamente i contenuti commerciali e le forme di uno dei qualsiasi centro storico di città medio-grandi, ma che della città non ha né la sostanza né tanto meno la complessità funzionale andando solamente ad incrementare quei flussi di mobilità inutili che caratterizzano le periferie delle grandi città contemporanee.

Quando il Dipartimento di Studi Urbani si è trovato ad affrontare questo tema a seguito dell’incarico per la redazione del Piano di Recupero per il Centro Storico del Comune di Formello, situato al confine settentrionale del Comune di Roma e quindi parte della prima corona dell’area (metropolitana) romana, ci si è dovuti necessariamente porre alcuni interrogativi di metodo – e sostanza.

Di che cosa parliamo quando parliamo oggi di centro storico?

Un centro storico costituisce un ambito territoriale estremamente delicato, con una precisa identità urbanistica e un elevato valore storico e testimoniale riferibile sia al tessuto urbano che a elementi del patrimonio edilizio di rilevante valore. Qualsiasi intervento di rilevanza urbanistica che lo interessi, magari rivolto a recuperarne pienamente il ruolo di nucleo storico nella città contemporanea è un'operazione evidentemente complessa perché “si tratta, in primo luogo, di conoscerlo e riconoscerlo, così da comprenderne le caratteristiche - spaziali, documentali, funzionali - che lo identificano”[1].
Comprenderne, in sostanza, il ruolo territoriale.
Ma anche, e soprattutto, comprendere la visione che ne hanno gli abitanti e gli utenti: visioni e valutazioni discordanti del centro storico non agevolerebbero in alcun caso qualsiasi forma di intervento.

A chi appartiene il Centro Storico?

È l’interrogativo fondamentale: per l’urbanistica, il Centro Storico, come testimonianza del passato, è da considerarsi patrimonio di tutti[2]. Anche perché è certo che con la crescita urbana (scarsamente controllata) delle città, grandi e piccole, degli ultimi decenni si è rilevata la sostituzione degli abitanti e degli utenti “tradizionali” – secondo un processo che comunque ha una sua verificata ciclicità - e di conseguenza è cambiata la “visione” e la considerazione del Centro Storico.
Paradossalmente, è stata posta sempre maggior attenzione allo stato di conservazione dei centri storici più dai nuovi abitanti piuttosto che da quelli “storici” (se mai ce ne siano ancora), che in realtà sono quelli che lentamente hanno sempre trasformato il tessuto urbano e edilizio per meglio adeguarlo al progresso e alla mutazione delle esigenze abitative.
Per questo il Centro Storico è di tutti e non solo di alcuni, privilegiati – o sfortunati, a secondo dei contesti studiati.

Cosa fare oggi di un centro storico? Perché un piano di recupero? Quali le politiche e le pratiche “attive” per un centro storico?

Sono le domande che costituiscono l’essenza formativa e informativa di questa esperienza di pianificazione.
Da anni le amministrazioni formellesi hanno perseguito un ambizioso programma politico volto al recupero e alla riqualificazione delle varie parti edificate del territorio comunale, programma che ha portato alla redazione del nuovo Piano Regolatore Generale, al Piano di Recupero di Via Roma, ai Piani attuativi per le zone di edilizia spontanea di Praticello Alto, Praticello Basso e Selviata, al Piano Integrato “Albereto” e alla Variante per la riqualificazione della zona produttiva in località Olmetti. E, infine – anche perché considerato l’ambito meno compromesso – ha affrontato il centro storico.
Il Piano di Recupero del Centro Storico di Formello[3] fa parte di questa ampia strategia di riqualificazione urbana e di pianificazione urbanistica. Il ricorso allo strumento Piano di Recupero testimonia una particolare sensibilità disciplinare e un evidente rispetto per il significato di questo luogo[4].

[1] Piccinato G. (2008), “Relazione generale al Piano di Recupero del Centro Storico di Formello”.
[2] Vittorini M. (1995), “Relazione generale”. In: AA.VV., *Il Ghetto di Roma. Progetto di recupero urbano ed edilizio*. Edizioni Kappa, Roma; Piccinato G. (1996), “Alla ricerca del centro storico. Il caso di Lujan”, Franco Angeli Editore.
[3] Il Piano di Recupero del Centro Storico di Formello è stato redatto da un gruppo di progettazione afferente al Dipartimento di Studi Urbani dell’Università Roma Tre composto da: arch. Mario Cerasoli (responsabile del progetto); prof. Giorgio Piccinato (responsabile scientifico). Collaboratori: dott.ssa Giulia Naspi (segreteria tecnica); arch. Walter Barberis (analisi demografica e socio economica); arch. Chiara Micalizzi (ricerca storica); dott.ssa Francesca Perugia (ricerca sugli spazi aperti); arch. Carla Salamanca (rilievo e restituzione dei prospetti edilizi). Consulenti: prof. Paolo Micalizzi (ricerca storica); dott.ssa Cecilia Scoppetta (ricerca sugli spazi aperti).
[4] Di per se, lo strumento Piano di Recupero non è assolutamente sufficiente a raggiungere gli obiettivi di riqualificazione che ci si pone. Tecnicamente, infatti, per regolamentare l’attività edilizia e di recupero in un centro storico sarebbe sufficiente un piano urbano comunale generale particolarmente dettagliato. Ma con il Piano di Recupero l'Amministrazione e i cittadini possono avvalersi di eventuali canali di finanziamento riservati al recupero del patrimonio edilizio esistente promossi da Stato, Regioni e Province oltre che dell'Unione Europea. Per la redazione del Piano per il Centro Storico, infatti, l'Amministrazione comunale è stata ammessa ai finanziamenti del Programma per la formazione di interventi integrati di valorizzazione degli insediamenti storici (PROVIS) erogati dalla Provincia di Roma.

Formello conta poco più di 10.000 abitanti e, come tutti i comuni che ricadono nell’ambito degli effetti territoriali diretti del Comune di Roma, nel corso degli ultimi trenta anni si è venuto a trasformare in una delle sterminate periferie della Capitale; un fenomeno fortemente favorito nello specifico da alcuni interventi infrastrutturali e urbanistici dei primi anni Settanta (la realizzazione della Cassia bis, la costruzione dell’insediamento residenziale di Le Rughe), dove l’abusivismo edilizio ha costituito una delle risposte più energiche alle istanze insediative di nuovi e vecchi abitanti legati, per motivi di lavoro e studio, alla grande città[5].
Il suo centro storico, mentre da un punto di vista meramente edilizio non presenta evidenti segni di degrado, sotto un profilo urbanistico ha perso sensibilmente la sua natura e identità, abbandonato da parte degli abitanti tradizionali che si sono spostati nelle abitazioni costruite spesso illegalmente in altre parti del territorio di Formello e ora – scarsamente – abitato da una nuova eterogenea popolazione[6] costituita sia di persone fortemente motivate nello scegliere quel centro storico come luogo della propria residenza, sia di persone, quasi sempre immigrati, che sono state costrette a abitare nelle abitazioni più infelici – spesso ricavate abusivamente dai vecchi proprietari nei locali cantina o magazzino – del nucleo storico.

La tesi metodologica che è stata proposta all’amministrazione comunale è stata quella che il recupero del centro storico doveva essere accompagnata da politiche volte a definire un nuovo ruolo territoriale e urbano del centro storico in grado da rilanciarne l’interesse collettivo attraendo flussi compatibili di utilizzatori capaci di rivitalizzarlo.
La scommessa che si è fatta per il Centro Storico di Formello è stata avviare un processo virtuoso di riqualificazione indipendente dalle dinamiche insediative romane che consenta di contrastare quel fenomeno di periferizzazione che ha interessato tutto l’hinterland contrapponendo ad esso un principio di riequilibrio territoriale rivolto alla rete policentrica dei comuni minori dell’area metropolitana di Roma.

La logica intrinseca al Piano di Recupero del Centro Storico di Formello è stata pertanto quella di voler unire la visione territoriale dettata dalla politica urbanistica dell’Amministrazione Comunale al progetto di piano, andando a coniugare le diverse istanze che si sono messe in campo: quella idealistica degli esperti, quella politica degli amministratori e quella pratica degli abitanti e degli investitori.

[5] Per un approfondimento: Cerasoli M. (2005), “Formello”. In: Palazzo A.L. (a cura di), *Campagne urbane. Paesaggi in trasformazione nell'area romana*, Gangemi, Roma.
[6] Nel Centro Storico risiedono attualmente 285 abitanti (circa il 3% della popolazione dell'intero Comune di Formello) nelle 114 abitazioni censite al 2001 (fonte ISTAT); una comunità variegata composta prevalentemente da persone che lavorano al di fuori del Comune, in genere pendolari su Roma, e da anziani oltre i 65 anni, di cui alcuni residenti “storici”.

Il nesso è stato la definizione di un ruolo rinnovato per il nucleo più antico di Formello. A tale scopo è stato indispensabile trovare un punto di condivisione sul modello attuale del centro storico e sui problemi che vi sono stati riscontrati[7].

Il quadro che ne è derivato descrive un centro antico costituito da un nucleo omogeneo e da una addizione tardo settecentesca, il Borgo Sant'Antonio, all'interno dei quali si inseriscono alcuni limitati interventi databili alla seconda metà del secolo scorso, spesso localizzati sul bordo dell'area in esame e quindi al di fuori del perimetro dell'insediamento antico.
Quello che è emerso dalle diverse analisi svolte è stato in realtà un buon livello di conservazione generale del patrimonio edilizio, privo di rilevanti situazioni di degrado; grazie a ciò, si può considerare ancora oggi il complesso urbano del Centro Storico e del Borgo Sant’Antonio una memoria estremamente rappresentativa della storia insediativa formellese e della tradizione edilizia locale[8].
Da questo quadro generale sostanzialmente positivo sono tuttavia emerse alcune note contrastanti, che si possono ricondurre alle relazioni fisico-funzionali tra il Centro Storico e gli ambiti immediatamente esterni ad esso, da una parte, e a cinque micro ambiti di degrado, localizzati sia nel borgo Sant’Antonio che nel nucleo antico, riconducibili per un verso a spazi pubblici irrisolti o edifici che presentano evidenti condizioni di cattiva conservazione o trasformazioni, legittime e illegittime, che ne hanno fortemente compromesso la leggibilità originaria e l’intrinseco valore sia storico che economico[9]. E, per un altro verso, agli esiti di antiche demolizioni e crolli, risalenti a non più tardi della Seconda Guerra Mondiale, sui quali sono intervenute anche parziali opere di ricostruzione di percorsi pubblici e di accessi al Centro Storico oltre che di consolidamento della rupe tufacea su cui sorge l’insediamento antico.

2. Il progetto del Piano di Recupero

L’obiettivo fondamentale del piano è stata la ridefinizione del ruolo del Centro Storico di Formello[10] nell'ottica di una riqualificazione non solo fisica ma anche funzionale più idonea alla sua natura tradizionale.
“Formello luogo d'arte e di cultura” è stato lo slogan adottato dal piano per riassumere la rinnovata idea del Centro Storico che ha trovato attuazione in tre punti chiave del progetto di piano:

- la ri-definizione del ruolo del centro storico;
- l’individuazione delle invarianti di piano;
- la modulazione della tutela.

Il progetto del piano è stato inoltre accompagnato dall'indicazione delle opportune politiche di attuazione che l'amministrazione si è impegnata a seguire e dalle *Linee Guida per l’intervento sullo spazio pubblico*, che orienteranno l’azione dell’Amministrazione Comunale per la programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere che interesseranno lo spazio pubblico e le aree libere.

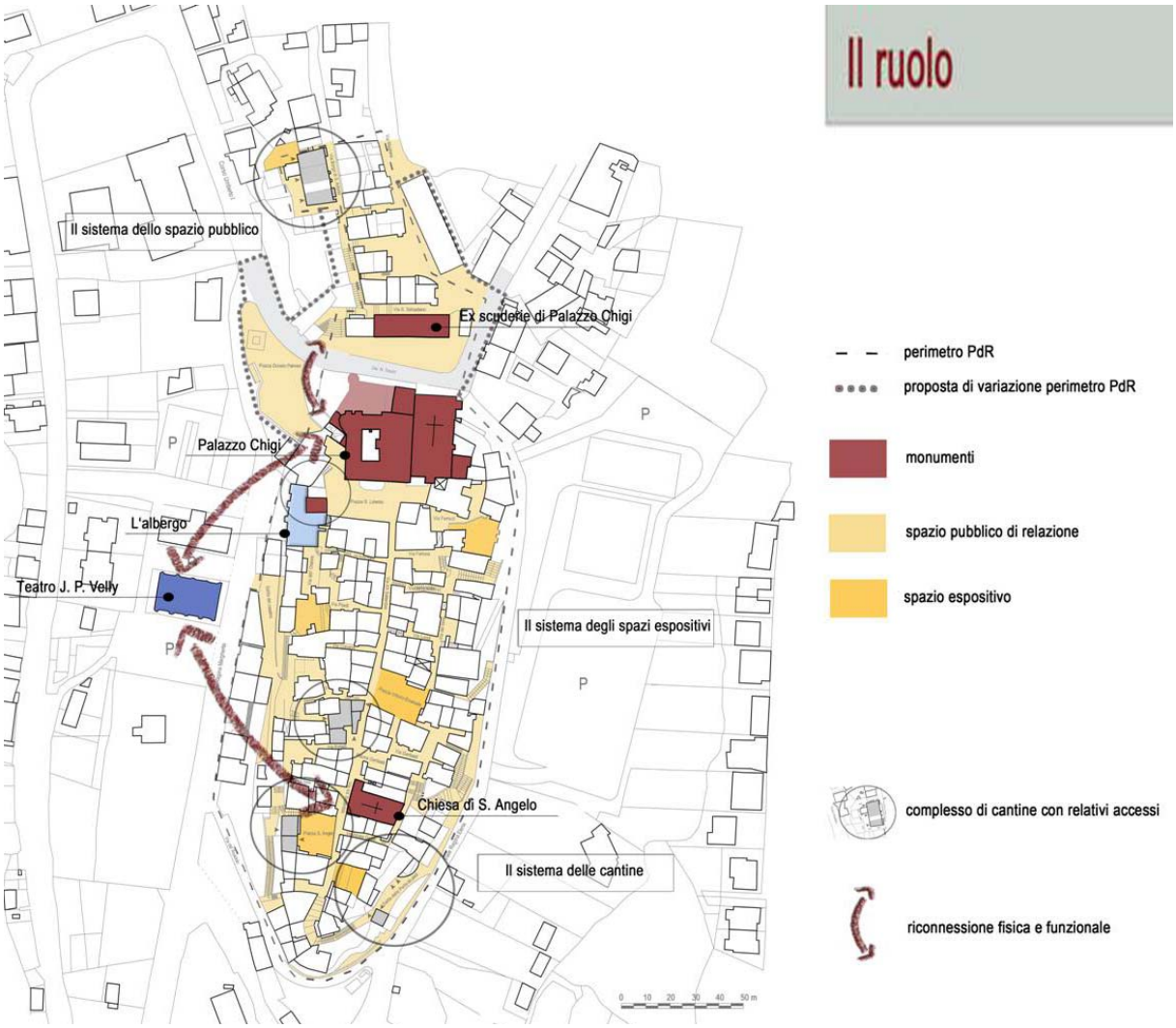
- il ruolo
Secondo la visione del Piano di recupero, il centro storico verrebbe ad assumerebbe una valenza integrata e equilibrata, fatta di una misurata ricchezza di funzioni che ben si accompagnano alla presenza della residenza, nelle sue diverse forme, che ne rafforzerebbe il ruolo storico di caposaldo territoriale.
Ciò garantirebbe il corretto utilizzo in chiave moderna della risorsa “centro storico”, unico strumento per assicurarne la sua conservazione e tutela e per tramandarne quanto più in modo integro i suoi valori storici e testimoniali.

[7] La prima presentazione pubblica del Piano di Recupero ha riguardato il complesso delle ricerche conoscitive ed è avvenuta nel febbraio del 2007 presso i saloni del Palazzo Chigi di Formello, alla presenza degli amministratori comunali, dei tecnici locali e dei cittadini.

[8] Le diverse ricerche svolte su questo complesso ambito territoriale hanno consentito di identificare in primo luogo un sistema di spazi pubblici di relazione con funzione strutturante (piazza San Lorenzo, piazza Vittorio Emanuele e Piazza Sant’Angelo) su cui si innesta la rete dei percorsi del Centro Storico (strade, vicoli, scalinate, ecc.). A questo sistema di luoghi privilegiato fanno da corrispettivo gli edifici nodali di carattere monumentale (Palazzo Chigi e le ex Scuderie, la Chiesa di San Lorenzo, l’Oratorio della Chiesa di San Lorenzo e la Chiesa di Sant’Angelo) presenti nel nucleo antico che costituiscono i capisaldi del tessuto edilizio minore, la cui architettura costituisce, in realtà, il patrimonio storico diffuso di Formello, del quale è ormai indiscusso il valore e la qualità artistica.

[9] Ricorrente è l’impiego di materiali di scarsa qualità per chiudere balconi – già di per se considerabili corpi aggiunti e quindi superfetazioni – o per tettoie o anche per coperture di terrazze.

[10] Il centro storico attualmente risulta non essere il vero luogo identitario del territorio formellese ma un piccolo insediamento sostanzialmente monofunzionale, dove la residenza prevale in misura pressoché assoluta su tutte le poche altre funzioni insediate, pur essendoci localizzati la sede del Comune e tutti i suoi uffici amministrativi, fatto che lo qualifica come un attrattore ma solo per le funzioni legate ai rapporti con l'amministrazione.



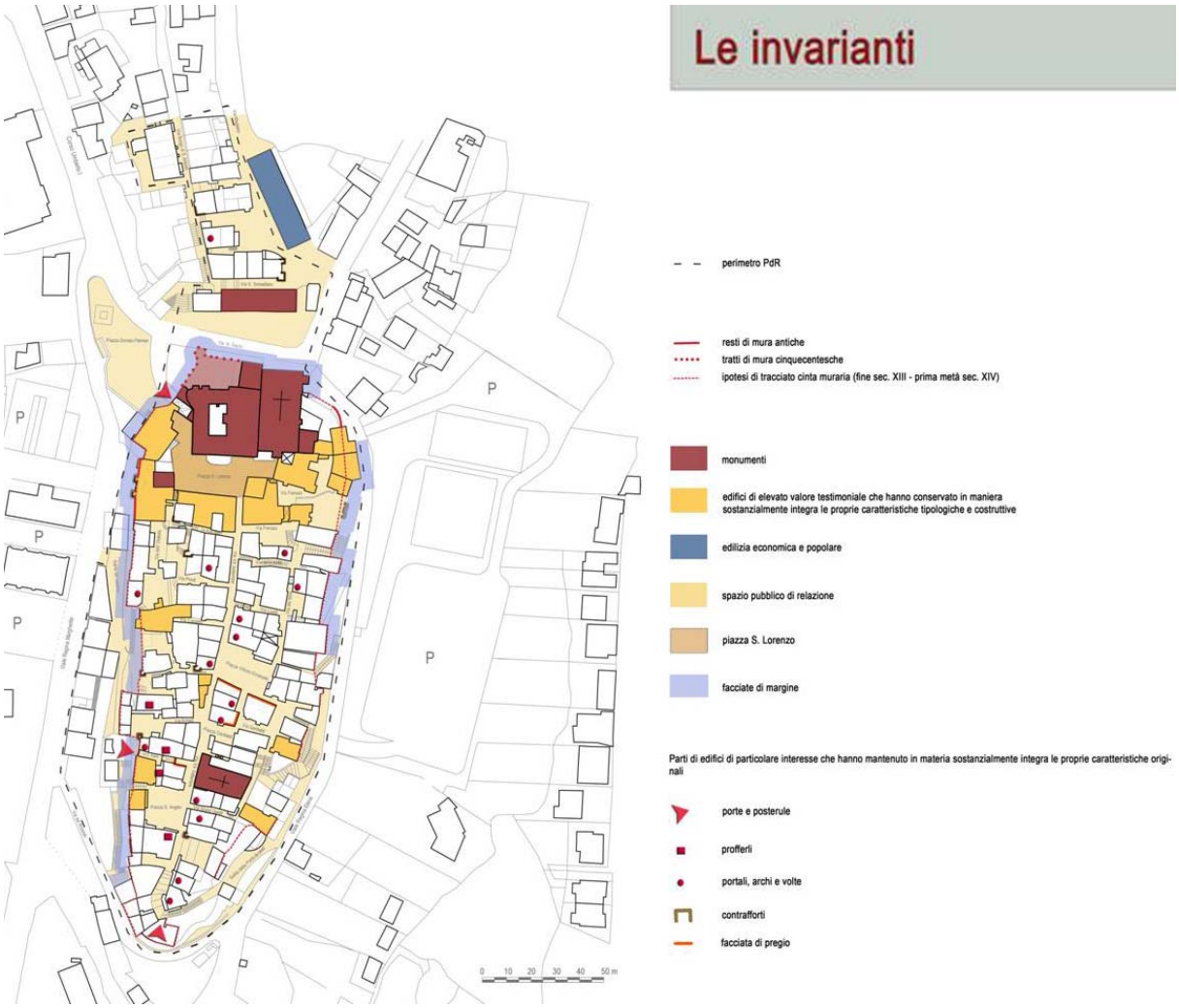
Il Centro Storico di Formello può contare sulla presenza di un nucleo architettonico di elevato interesse storico costituito dal complesso della Chiesa di San Lorenzo con il Palazzo Chigi e le ex Scuderie e all'Oratorio; a questo si aggiunge necessariamente la Chiesa di Sant'Angelo, elegante espressione architettonica rinascimentale rimaneggiata in epoche successive, da anni in stato di parziale disuso e rilevante degrado. La presenza al margine occidentale del Teatro “J.P.Velly”, riferimento per un vasto territorio sub-metropolitano, rafforza questo ruolo.
In accordo con i programmi attualmente in corso e d’intesa con la Curia e con la Soprintendenza ai Monumenti, il Piano di Recupero ha prefigurato un riuso mirato di tali strutture notevoli così da mettere per la prima volta in rete le diverse offerte culturali del Centro Storico, in grado di costituirsi come un polo di eccellenza, unico nel panorama del territorio settentrionale dell'area metropolitana di Roma.

Parallelamente, l'opportunità di riutilizzo di alcune cantine e l’individuazione di due grandi complessi edilizi unitari di elevato pregio architettonico consentirebbe l’attivazione di attività economiche compatibili con i caratteri del centro storico che ne completerebbero l’offerta funzionale in stretta connessione con quelle funzioni qualificate indicate per gli edifici nodali[11].
Quella artistica è una delle vocazioni formellesi, da tempo sostenuta dalla presenza di alcuni artisti che, con poche risorse e grande spirito di iniziativa, mantengono viva l'attenzione verso le attività della formazione e della diffusione dell'arte locale: il completamento del recupero e rifacimento delle pavimentazioni, con le opportune verifiche, renderebbe disponibili nuovi spazi per la realizzazione di esposizioni, permanenti o temporanee, di artisti locali e non.

[11] Il Piano di Recupero ha individuato la possibilità di insediare attività alberghiere, di ristorazione oltre a pubblici esercizi da collegare al Museo dell’Agro Veientano, localizzato nel Palazzo Chigi, alla sala da concerti, da localizzare nella Chiesa di Sant’Angelo – oggetto di interventi di recupero e riqualificazione – e del Teatro Velly, attualmente in attività ai margini del costone occidentale del Centro Storico.

- le invarianti

Come invarianti di progetto sono stati individuati gli elementi chiave per la tutela dell'integrità fisica e la valorizzazione delle diverse identità del Centro Storico.



Le invarianti infatti possono essere definite come “quegli elementi, irrinunciabili per garantire il raggiungimento degli obiettivi di piano, che rappresentano i cardini dell'azione di tutela dell'integrità urbana, architettonica e rappresentativa del nucleo antico”[12].

Attraverso le invarianti, il Piano di Recupero esprime infatti la sua massima attenzione finalizzata alla tutela e alla conservazione[13]. Il Piano di Recupero eserciterà sulle invarianti una azione di tutela esplicitata nei modi indicati dalla dichiarazione di interesse culturale prevista dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. 42 del 2004) e prevedendo il coinvolgimento diretto delle sovrintendenze per la valutazione degli eventuali interventi edilizi che potranno interessarle.

La modulazione della tutela: classificazione degli edifici e delle aree

“Modulare la tutela” è stata la chiave del piano di recupero, con l’obiettivo di evitare il “congelamento” dell’insediamento storico così come più volte ribadito in vari atti e documenti dell’ANCSA già dalla metà degli

[12] Cerasoli M. (2008), Relazione Generale al Piano di Recupero del Centro Storico di Formello.

[13] Sono state riconosciute come invarianti:

- i resti delle mura urbane
- i resti delle mura urbane cinquecentesche
- l'ipotesi di tracciato delle mura urbane
- la piazza San Lorenzo e la sua quinta scenografica
- lo spazio pubblico di relazione
- i monumenti (Palazzo Chigi, le ex Scuderie, la Chiesa di San Lorenzo, l'Oratorio di San Lorenzo, la Chiesa di Sant'Angelo)
- gli edifici di elevato valore testimoniale (che hanno mantenuto sostanzialmente integri i caratteri tipologici e costruttivi).
- le parti di edifici di elevato valore testimoniale (che siano tuttora leggibili e riconoscibili)
- l'edificio di edilizia popolare in Borgo Sant'Angelo
- il margine esterno del borgo murato nel suo aspetto scenografico

anni Sessanta. Al contrario, si è individuato un repertorio di norme di "comportamento edilizio" tali da consentire il mantenimento e il recupero di quella parte del patrimonio edilizio rimasta sostanzialmente inalterata[14] e consentendo allo stesso tempo la trasformazione, controllata, di quella parte che, già nei secoli precedenti, ha subito trasformazioni rilevanti tali da conservare oggi solo il ruolo di "memoria" urbana.
Sulla base delle ricerche e delle analisi svolte, sono stati classificati gli edifici con relative pertinenze e le aree pubbliche ricadenti nel perimetro del piano[15] consentendo la modulazione della disciplina del Piano di Recupero per quanto riguarda gli interventi e gli usi consentiti e quindi della tutela attivata dalle norme di attuazione in modo direttamente proporzionale alla classe degli edifici.

la disciplina del piano e la struttura normativa
La disciplina[16] del Piano di Recupero, impostata sulla base dei riferimenti alla legislazione nazionale e regionale in materia di recupero dei centri storici[17], ha posto particolare attenzione nella definizione degli usi e degli interventi consentiti sugli degli edifici, seguendo la logica della "modulazione della tutela" di cui al paragrafo precedente.
A tale scopo, il Piano di Recupero ha individuato cinque raggruppamenti di categorie di intervento consentite che sono stati fatti corrispondere alle diverse classi di edifici, ognuno quali riunisce gli interventi consentite nelle diverse classi di edifici[18].

[14] Fondamentale il ricorso al Catasto Gregoriano del 1819 e al relativo brogliardo, che hanno costituito il discriminante per la modulazione della tutela. Gli edifici analizzati che sono risultati presenti già nel catasto gregoriano sia per quanto riguarda pianta, consistenza edilizia e usi sono stati considerati al punto più elevato nella scala di valori testimoniali. Da questi si è graduata conseguentemente la tutela.

[15] Sono state identificate le seguenti nove classi:

a) *Monumenti*: quegli edifici "nodali", capisaldi del tessuto antico, di pregevole e indiscusso valore artistico o storico, già sottoposti a tutela specifica e inseriti negli appositi elenchi come beni architettonici.
b) *Edifici di particolare interesse storico, artistico e documentale*: quegli edifici, testimonianze significative della storia urbana, che hanno conservato i caratteri tipologici, morfologici e costruttivi originali risultanti nel Catasto Gregoriano e che mantengono sostanzialmente inalterate le qualità architettoniche e artistiche.
c) *Edifici con parti di particolare interesse storico, artistico e documentale:* quegli edifici storici che, mantenuto inalterato il valore testimoniale e il relativo ruolo urbano, pur tuttavia avendo visto trasformate le caratteristiche tipologiche e morfologiche originali, presentano parti, architettoniche e/o artistiche, di rilevante valore.
d) *Edifici con valore testimoniale del tessuto urbano storico*: quegli edifici storici che hanno visto trasformate le caratteristiche tipologiche e morfologici originali, pur avendo mantenuto inalterato il valore testimoniale e il relativo ruolo urbano.
e) *Edifici non coevi alla formazione del tessuto urbano storico, compatibili con esso:* quegli edifici non coevi alla formazione del tessuto urbano storico che però risultano ben inseriti e omogeneizzati al contesto urbano.
f) *Edifici non coevi alla formazione del tessuto urbano storico, incompatibili con esso:* quegli edifici non coevi alla formazione del tessuto urbano storico che però non risultano ben inseriti e omogeneizzati al contesto urbano.
g) *Spazi pubblici pavimentati destinati alla circolazione e alla sosta, eventualmente carrabili* (Strade locali; parcheggi pubblici di superficie)
h) *Spazi pubblici pavimentati pedonali destinati alla circolazione, pedonali* (strade pedonali; piazze pedonali; belvedere pedonali; marciapiedi e passeggiate pedonali)
i) *Aree verdi pubbliche* (Aree a verde attrezzato; aree a verde dei pendii; verde di arredo stradale)

[16] Le Norme Tecniche di Attuazione (*NTA*) del Piano di Recupero si articolano in tre titoli:

1. Contenuti generali del piano (vi sono esplicitati l'oggetto e gli obiettivi del *Piano di Recupero*, l'impianto documentale e l'efficacia giuridica dello stesso).
2. Contenuti progettuali del *Piano di Recupero* (in questa sezione sono esplicitate l'articolazione della disciplina e della normativa del *Piano di Recupero*, il dimensionamento fisico delle azioni di intervento, la natura giuridica delle invarianti e le *Linee guida per gli interventi sullo spazio pubblico*).
3. Contenuti normativi del piano (l'ultima sezione, articolata a sua volta in cinque capi contiene il complesso delle norme specifiche riferite a tutti gli edifici, agli spazi pubblici e agli spazi aperti).

[17] Ci si riferisce, chiaramente, alla Legge 5 agosto 1978, n. 457 che, per prima, introduce lo strumento del Piano di Recupero; fino ad arrivare alla Legge Regionale del Lazio 22 Dicembre 1999, n. 38 "Norme sul governo del territorio" mediante la quale la Regione Lazio ha rinnovato le basi per la pianificazione urbanistica che riguarda gli insediamenti storici, anche proponendo strumenti per una programmazione pluriennale degli interventi specifici di recupero. In tal senso si è posto il programma regionale per l'erogazione di contributi per gli interventi di tutela e recupero dei centri storici, del quale proprio già nel 2008 ha usufruito il Comune di Formello, per una porzione del Centro Storico, inserendosi nel quadro del *Piano di Recupero*.

[18] Raggruppamenti di categorie di intervento:

A (Manutenzione Ordinaria – Restauro e risanamento Conservativo). Si riferisce essenzialmente agli edifici di maggior pregio architettonico e artistico, appartenenti alle classi "a"-"*Monumenti*" e "b"-"*Edifici di particolare interesse storico, artistico e documentale*", per i quali si attua la massima tutela, senza tuttavia impedire usi differenti a quelli attuali. In questi casi, si interviene essenzialmente per Restauro e Risanamento Conservativo, con autorizzazione della Soprintendenza ai Beni Architettonici.

B (Manutenzione Ordinaria – Manutenzione Straordinaria – Restauro e risanamento Conservativo – Ristrutturazione Edilizia con limitazioni). Si riferisce agli edifici appartenenti alla classe "c"-"*Edifici con parti di particolare interesse storico, artistico e documentale*", per i quali la tutela viene attenuata in quanto si tratta di edifici che hanno già subito trasformazioni morfologiche e/o tipologiche tali da farne perdere i caratteri originali ma che conservano, inalterate, alcune parti (contrafforti, profferli, portali, ecc.) di particolare interesse artistico, meritevoli di essere conservate e valorizzate. In questo caso abbiamo una duplice possibilità di intervento, anche simultanea. Da una parte si ha l'obbligo di ricorrere al Restauro e Risanamento Conservativo sulle facciate e sulle parti di particolare pregio architettonico presenti nell'edificio. In questo caso all'obbligo di rimuovere le superfetazioni presenti sugli edifici si o contrappone la possibilità di ricomporle sotto il profilo formale e architettonico, seguendo le indicazioni che derivano dalle "linee guida per l'elaborazione del progetto definitivo" che ha predisposto la Regione Lazio specificamente per gli interventi di recupero nei Centri Storico del Lazio. Dall'altra, si può intervenire anche per Ristrutturazione Edilizia, potendo quindi trasformare anche parti strutturali dell'edificio oltre che delle coperture, nel rispetto però della Superficie Utile Lorda e dei

Analogo livello di approfondimento è stato riservato alla individuazione degli usi consentiti. A tale fine, il Piano di Recupero ha identificato raggruppamenti di usi ammissibili per gli edifici, distinti ai diversi livelli, e per gli spazi pubblici e le pertinenza.
E' stata rivolta una particolare attenzione al tema delle residenze che sono state realizzate negli anni passati ai piani seminterrati o ai piani terra degli edifici. Il progressivo utilizzo abusivo di ex cantine o magazzini ai fini residenziali, a scopi sostanzialmente speculativi, si è trasformato in una pratica diffusa – non solo a Formello - e difficilmente estirpabile essendo fonte diretta o indiretta di reddito. Non è tuttavia difficile immaginare come queste abitazioni raramente rispondano a requisiti di abitabilità, confort e igiene tali da poter essere accettate.
Eppure, sotto il profilo sociale, come è emerso dagli incontri con gli abitanti, appare oggi inattuabile il trasferimento coatto delle residenze e il ripristino delle destinazioni originarie più idonee, in quanto tale uso si è venuto a consolidare.
D'intesa con l'amministrazione comunale, la strategia del Piano, in questo caso, è stata quella di consentire il mantenimento dello stato di fatto e quindi delle residenza ai piani seminterrati e ai piani terra. Ma anche di offrire un ventaglio di diversi usi alternativi possibili (dalla residenza temporanea e speciale all'albergo diffuso, dal commerciale ai pubblici esercizi – bar, ristoranti, ecc. –, dall'artigianato ai servizi pubblici) che, inserendosi nel quadro del rilancio del Centro Storico attraverso la ridefinizione del suo ruolo, potrebbero costituire una nuova opportunità economica e sociale più attraente rispetto al mantenimento delle residenze attuali.

Lo sforzo finale nella redazione delle norme del piano è stato quello di predisporre un complesso normativo che, pur presentando un linguaggio urbanistico "ufficiale", fosse di facile comprensione per tutti, tecnici e non.
In particolare, si è voluta concentrare la "chiarezza" normativa del Piano in un elaborato specifico[19] che riassume, in forma sinottica, le destinazioni d'uso e le categorie di intervento consentite per ogni singola unità edilizia, precisamente individuata sia mediante l'indirizzo dello stabile che con il riferimento alle particelle catastali attuali.
La chiarezza delle norme - accompagnata dalla chiarezza degli elaborati grafici e dai documenti - costituisce uno degli elementi fondamentali per il rispetto delle stesse e la coscienziosa condivisione degli obiettivi del piano.

- le politiche di attuazione
L'efficacia delle previsioni del Piano di Recupero si deve accompagnare alla messa in atto di una serie di azioni che l'Amministrazione sta attivando fin da ora e che costituiscono la politica urbana di Formello.

volumi preesistenti e con l'impiego di materiali tradizionali locali.

C (Manutenzione Ordinaria – Manutenzione Straordinaria – Restauro e risanamento Conservativo – Ristrutturazione Edilizia). Si riferisce agli edifici appartenenti alla classe "d"-"*Edifici con valore testimoniale del tessuto urbano storico*", quegli edifici che, pur mantenendo un ruolo storico nel tessuto urbano hanno tuttavia subito tante e tali trasformazioni di natura morfologica e tipologia. E' evidente come, nella storia, la città si sia continuamente trasformata e, in particolare, nel suo tessuto edilizio minore, che nel corso dei secoli è stato modificato e talvolta sostituito, pur nel rispetto del contesto urbano. Sulla base di questa semplice considerazione, è stata definita questa modalità di intervento, forse la più innovativa prevista dal Piano di Recupero. Pur potendo sempre intervenire mediante il Restauro e Risanamento Conservativo, su questi edifici è consentito l'intervento mediante la Ristrutturazione Edilizia, con facoltà di incrementare la superficie utile lorda senza tuttavia incrementare il Volume dell'edificio. In questi – limitati – casi, l'intervento può consentire di "sostituire" l'edificio esistente con un edificio di volume equivalente, che però deve impiegare materiali costruttivi della tradizione locale, esplicitati, in via indicativa, nelle NTA del Piano di Recupero. Per contro, si possono invece impiegare tecnologie costruttive contemporanee. L'obiettivo del Piano è di continuare a consentire – non obbligare - quel naturale processo di trasformazione edilizia su quegli edifici che già sono stati oggetto di un tale tipo di trasformazione. Obiettivo che potrebbe rivelarsi una occasione per l'amministrazione comunale di Formello che, in linea con lo slogan del piano "Formello luogo d'arte e di cultura" potrebbe far convergere gli architetti più qualificati per intervenire su questi pochi edifici, ampliando il laboratorio d'arte diffuso che si vuole già incentivare nel Centro Storico.

D (Manutenzione Ordinaria – Manutenzione Straordinaria– Ristrutturazione Edilizia – Demolizione – Nuova Edificazione). Si riferisce agli edifici appartenenti alla classe "e"-"*edifici non coevi alla formazione del tessuto urbano storico, compatibili con esso*", quegli edifici realizzati in epoca recente, successivamente alla fine della Seconda Guerra Mondiale, che si sono inseriti nel tessuto urbano preesistente venendone a far parte in modo omogeneo. Anche in questo caso l'obiettivo del Piano di Recupero è quello di mantenerne il ruolo urbano consentendo eventuali trasformazioni edilizie. Per questi edifici il Piano di Recupero consente di intervenire sia mediante Ristrutturazione Edilizia che attraverso un più complesso intervento di Demolizione e Nuova Edificazione, con possibilità di incrementare la Superficie Utile Lorda senza tuttavia incrementare il Volume esistente. Altresì in caso di e è consentito incrementare la superficie utile lorda mantenendo lo stesso volume preesistente. In caso di intervento mediante Restauro e Ristrutturazione edilizia, laddove oggi presente, non è consentito il mantenimento dell'uso abitativo ai piani terra e seminterrati. In caso di intervento di Nuova Edificazione non è ammesso l'uso abitativo ai piani terra e seminterrati.

E (Manutenzione Ordinaria – Manutenzione Straordinaria). Si riferisce agli edifici appartenenti alla classe "f"-"*edifici non coevi alla formazione del tessuto urbano storico, incompatibili con esso*", edifici realizzati sempre in epoca recente (dopo la Seconda Guerra Mondiale) ma che non si sono relazionati in alcun modo con il tessuto urbano preesistente, inficiandone al contrario la fruibilità e la visibilità. In questi – limitatissimi – casi, localizzati alla base occidentale dello sperone tufaceo su cui sorge il Centro Storico, il *Piano di Recupero* consente esclusivamente gli interventi di Manutenzione Ordinaria e di Manutenzione Straordinaria, peraltro obbligatori per legge. Tale scelta si propone, tuttavia, come stimolo per l'Amministrazione Comunale affinché si faccia promotrice della riqualificazione complessiva di questi ambiti, mettendo per esempio in atto un programma virtuoso di intervento che preveda finanche il trasferimento delle volumetrie attuali, classificate come incompatibile con il tessuto urbano storico, in un'altra zona del territorio comunale e la messa in atto anche di procedure concorsuali per i progetti di riqualificazione e rigenerazione urbana.

[19] P.6 - "Normativa per singoli edifici".

Alcune di esse non comportano l'impegno di risorse finanziarie, altre la promozione di risorse locali, la convocazione di tavoli di concertazione e, in ultimo, la stipula di accordi con istituti bancari per l'erogazione di finanziamenti agevolati e la ricerca di risorse finanziarie, dirette e indirette, per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano sia da parte pubblica che da parte dei privati.
L’adesione del Comune di Formello alla Rete dei Comuni della Via Francigena sta di fatto inserendo il suo territorio e in particolare il centro storico in un circuito internazionale di turismo specializzato che di fatto alimenta il rilancio di quella serie di attività complementari che sono alla base del progetto del Piano di Recupero.
Accanto a questa dovrà essere incentivata la promozione culturale e artistica di Formello, costituendo una rete di artisti e di laboratori d'arte attraverso i quali diffondere la cultura locale, anche attraverso l’istituzione di una apposita agenzia che si prenda cura di organizzare iniziative, mostre ed esposizioni, temporanee o permanenti, sia in locali che nelle strade e piazze del Centro Storico opportunamente indicate.
Contestualmente, l'Assessorato alla cultura dovrà farsi promotore delle attività da svolgere nella Chiesa di Sant'Angelo e nel Palazzo Chigi, in collaborazione con l'Ente Parco di Veio, da coordinare con il calendario del Teatro J.P. Velly. L'obiettivo è quello di avere una ricca stagione culturale che contempli le rappresentazioni teatrali, i concerti e le esposizioni.
Per agevolare gli interventi privati di riqualificazione e restauro, l'Amministrazione comunale può fin d'oggi contare su un finanziamento della Regione Lazio, che potrà coprire una quota rilevante delle opere da svolgere. Contestualmente, l'Amministrazione, facendosi garante, dovrà attivare accordi con gli istituti di credito locali per l'erogazione di mutui agevolati finalizzati alla realizzazione da parte dei privati delle opere previste dal Piano di Recupero.
Gli interventi pubblici invece dovranno essere inseriti nel bilancio comunale, avendo cura di reperire le risorse sia da fondi locali che da trasferimenti che, infine, da finanziamenti dell'Unione Europea o di altri enti e istituti dedicati al recupero del patrimonio edilizio storico dei piccoli comuni.

3. Spunti per la discussione

- *punti di forza e punti di debolezza del Piano di Recupero*
Sono sostanzialmente tre i punti di forza del Piano di Recupero di Formello:

- la definizione di un ruolo rinnovato per il centro storico che faccia da sfondo alle politiche dell’amministrazione comunale: non è sufficiente consentire interventi di riqualificazione edilizia per poter garantirsi l’attuazione di tali interventi, è necessario attrarre gli investitori e gli interventi;
- la “modulazione della tutela”, che è l’espediente del Piano per poter consentire l’adeguamento degli edifici del centro storico alle esigenze di una comunità in continua trasformazione, senza che tuttavia ciò alteri o cancelli il patrimonio storico che vi è presente;
- la progettazione partecipata, che ha accompagnato le diverse fasi di redazione del piano e che ha consentito di farne crescere il consenso, stimolando il senso di appartenenza degli abitanti attuali e la volontà di contribuire alla riqualificazione.

I punti di debolezza invece possono riguardare la difficoltà di inserire una politica di riqualificazione che si fonda, in parte, sulla cultura all’interno di una dinamica territoriale che è dominata dall’offerta culturale di Roma, con il rischio pertanto di veder vanificata l’ipotesi fondativa del piano se l’attività di promozione e di lobbying culturale del Centro Storico di Formello non sapranno ritagliarsi e difendere uno spazio ben definito.
E la scarsa propensione a investire sulla riqualificazione degli immobili privati da parte dei singoli proprietari, poco attratti dagli incentivi finanziari messi in campo dall’Amministrazione comunale e dagli interventi di riqualificazione dello spazio pubblico che saranno attivati. Tale inerzia potrebbe mettere in difficoltà l’Amministrazione, difficilmente in grado di esercitare una pressione rilevante sui singoli proprietari.

- *prospettive*
E’ difficile definire quali siano le prospettive per il Piano di Recupero del Centro Storico di Formello. In primo luogo perché l’attivo processo partecipativo che ha visto coinvolto un numeroso gruppo di persone, che conta dai progettisti agli amministratori fino agli abitanti i quali hanno partecipato e contribuito alla sua redazione, lascia intravedere l’attuazione certa del piano in un ragionevole arco temporale non superiore a cinque anni.
Le incognite, allora, si concretizzano in fattori collaterali che non è possibile né pianificare con uno strumento urbanistico né controllare con gli strumenti della amministrazione di un piccolo comune. Fattori economici contingenti che possono portare, per esempio, ad ulteriori tagli nei trasferimenti di risorse finanziarie dallo Stato o alla riduzione delle entrate correnti legate magari a iniziative politiche del governo nazionale o regionale – come lo è stata il taglio dell’ICI sulle prime case.
Il “piano” di per se non può prevedere tutto – e in realtà non ne ha neanche gli strumenti per poterlo fare – ma nel processo di pianificazione e di formazione delle politiche urbane si possono quantomeno ipotizzare gli scenari futuri all’interno dei quali si dovrà attuare quel piano.
E questo a Formello si è fatto e si sta continuando a fare.

- il “modello Formello”

Quello che è fa rivestire al caso urbanistico di Formello un interesse degno di nota è la determinazione con la quale da circa 15 anni – più che nel Comune di Roma – si sta perseguendo una politica di riordino urbanistico e di rilancio socio-economico che fanno del piccolo comune del veientano un sicuro modello nella difficile area romana.

Lo stretto legame tra pianificazione e politica sono diventate in questa realtà di provincia una certezza: merito di amministratori illuminati e di una comunità locale particolarmente attenta.

Tale legame si manifesta nella capacità di legare interventi pubblici alla reale riqualificazione di ambiti urbani degradati. Non è un caso che, nel Piano del Centro Storico, alla normativa che regola le attività e gli usi degli edifici si affianca una normativa che regola gli interventi che si dovranno realizzare sugli spazi pubblici e una lista di progetti-guida per la rigenerazione urbana, sul modello ben evidenziato del Progetto di Recupero Urbano ed Edilizio del Ghetto di Roma[20].

Quella di Formello può essere definita pertanto una interessante politica integrata per il territorio, che fa della pianificazione il layout naturale per lo svolgimento delle attività socioeconomiche dei propri abitanti in una logica di reale sostenibilità degli interventi e delle azioni programmate.

Bibliografia

Libri

AA.VV. (1973), *L’intervento pubblico nei centro Storici. Problemi sociali, giuridici, economici, architettoni e tecnici*. Edizioni di “Edilizia Popolare” (anno XX n. 110 gennaio-febbraio 1973).

AA.VV. (1995), *Il Ghetto di Roma. Progetto di recupero urbano ed edilizio*. Edizioni Kappa, Roma.

Aristone O., Palazzo A.L. (2000), *Città storiche. Interventi per il riuso*. Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano.

Fabbri M. (1983), *L’urbanistica italiana dal dopoguerra a oggi. Storia, ideologie, immagini*. De Donato Editore, Bari.

Falini P. (1986), *Il recupero rinnovato. Esperienze e strategie urbane degli anni ’80*. Edizioni Kappa, Roma.

Gabrielli B. (1993), *Il Recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*. Etaslibri, Milano.

Piccinato G. (1996), Alla ricerca del centro storico. Il caso di Lujan, Franco Angeli Editore (collana Dip. di Urbanistica - Univ. di Venezia), Milano.

Valeriani E. (1987), *San Paolino alla regola. Piano di recupero e restauro. Quaderni dell’assessorato per gli interventi sul centro storico del Comune di Roma*. Edizioni Kappa, Roma.

Articoli:

Cerasoli M. (2005), “Formello”. In: Palazzo A.L. (a cura di), Campagne urbane. Paesaggi in trasformazione nell'area romana, Gangemi, Roma.

[20] Progetto di recupero urbano ed edilizio del Ghetto di Roma (S. Benedetti, L. Fiorentino, M. Liistro, F. Malusardi, G. Mercurio, M. Vittorini), 1995.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

La relazione tra urbanistica e politica ai tempi della crisi: le regole tecniche

Francesco Chiodelli
DiAP, Politecnico di Milano
f.chiodelli@hotmail.it

"Le prescrizioni del medico per risanare un uomo e quelle di un avvelenatore per ucciderlo sono di valore eguale, perché le une e le altre servono ad essi per condurre a buon fine il proprio intento"
(Kant, 1970)

"If planning is everything, maybe it's nothing"
(Wildavsky, 1973)

1. L'afasia urbanistica ai tempi della crisi

La fine del Secolo Breve, e gli anni che la seguono fino a noi, sono stati caratterizzarsi da un susseguirsi di crisi, più o meno settoriali, più o meno durature, più o meno profonde, tra le quali la "crisi urbana" attira ciclicamente l'attenzione dei ricercatori: l'urbanistica, tuttavia, sembra aver fatto solo parzialmente i conti con questa situazione. Esito ne è un'irrimediabile afasia (Bianchetti, 2008), le cui cause sono sicuramente molte, sia esterne che interne: se però sulle prime, come planners, abbiamo ben poco potere, sulle seconde dovremmo invece essere in grado in qualche modo agire. A patto, però, di riconoscerle. A tal proposito, a differenza di quanto sostiene Cristina Bianchetti (2008), non credo che il problema rispetto alla politica sia solo che "la tendenza dominante nel nostro campo è poco politica". A mio avviso la questione va ben oltre, ed è essenzialmente riconducibile al fatto che l'urbanistica non è riuscita a *interpretare in modo efficace* il difficile rapporto con la politica, finendo con l'esserne schiacciata.
Ciò che in questo senso la disciplina dovrebbe a mio avviso fare (*una* soluzione, non certamente *la* soluzione) è prendere consapevolezza dei propri limiti, dei propri ambiti di azione, da intendere non come fortini da difendere o come confini statici e monolitici oltre i quali non guardare, ma come spazio sostantivo da rafforzare.
Ciò appare tanto più necessario oggi che, mentre cominciamo a lasciarci alle spalle la visione pacificata del mondo al tempo della fine lyotardiana delle grandi narrazioni, la natura pluralistica e conflittuale della società torna ad apparire in tutta la propria evidenza come irriducibile.
Ciò che fa problema è soprattutto la mancanza di un *sistema di valori di riferimento condiviso* (per accettazione o per contrapposizione): in tale situazione "risulta più difficile per l'urbanistica parlare e farsi ascoltare" (Bianchetti, 2008: 9), perché alla debolezza dell'argomentazione disciplinare non sopperiscono più processi di identità diffusi nel corpo sociale ed indipendenti dall'urbanistica. Di questa mancanza, però, non possiamo che prendere atto e regolarci di conseguenza, cogliendola come occasione per tornare a ragionare sugli ambiti di competenza della pianificazione dello spazio e sulla natura del suo sapere.

2. Lefebvre e la politicità dell'urbanistica

Tra i molti autori che possono essere utili in quest'operazione, uno di questi è sicuramente Henri Lefebvre, le cui riflessioni sullo spazio urbano e sulle discipline che se ne occupano suggeriscono una direzione d'indagine invero poco esplorata.
Nella propria ricerca sull'urbano e sull'urbanistica, il filosofo francese parte da acquisizioni e critiche per certi versi simili a quelle di quei planner che, proprio in quegli anni (Sessanta e inizio Settanta), cominciavano a rifiutare di essere confinati ad un ruolo puramente tecnico, in nome, invece, di una visione non neutrale della disciplina (Taylor, 2006).
Come loro, anche Lefebvre prende le mosse dall'assunzione che lo spazio è per definizione *politico* – ossia solcato dalle strategie dei diversi gruppi che lo abitano e che tentano di inscrivervi valori imperativi per la

comunità – e dunque *strategico* – ossia disponibile ad un uso orientato, politicamente, socialmente, economicamente – (Lefebvre, 1970; 1976a). L'urbanistica è per questo una disciplina che ha costitutivamente a che fare con la sfera politica, tant'è vero che, nel Novecento, a suo avviso si è assistito ad un uso politico del sapere urbanistico (Lefebvre, 1973), finalizzato alla realizzazione dei dettami del potere. Così la presunta tecnicità neutrale delle proposte della pianificazione razional-sinottica non sarebbe stata altro che l'ideologica che ha mascherato tale uso politico – "come pure i conflitti inerenti all'impiego interessato al massimo di un sapere apparentemente disinteressato" (Lefebvre, 1976a: 33).
Se la critica non è a prima vista molto originale, al problema dell'intrinseco portato valoriale delle azioni di governo dello spazio il filosofo francese suggerisce una soluzione differente dal *leit motiv* proposto, pur con diverse sfumature, a partire da Davidoff (1965) e confermato negli anni da *advocacy*, *radical, pluralist, collaborative planning*: quello di una qualche attivazione politica del planner.

3. Lefebvre e la depoliticizzazione dell'urbanistica

Come dunque Lefebvre ci ricorda, ogni atto di pianificazione è, oggi come ieri, un atto politico ("non è mai né innocente, né neutrale", per dirla con Forester, 1998: 9), sia perché proviene da un'autorità pubblica, sia perché inscrive imperativamente dei valori (partigiani, qualunque essi siano) nella società tramite lo spazio.
A fronte di ciò, a partire dagli anni Sessanta l'esito della politicizzazione del planner è stato un duplice percorso, da un lato di riconoscimento del peso crescente di una dimensione manageriale nell'attività di planning, dall'altro di una progressiva marginalizzazione del ruolo di uno specifico sapere tecnico-disciplinare (Mazza, 1993; 2002).
E' in questo senso significativo il fatto che, al contrario, Lefebvre, nel proprio discorso sull'urbanistica, focalizzi l'attenzione in modo particolare sulla questione del *sapere sulla città* (Costes, 2009): ciò che si legge tra le righe del suo auspicare una *nuova fondazione disciplinare*[1] (Lefebvre, 1970; 1976b) è la dichiarazione della necessità del rafforzamento della *componente sostanziale tecnico-conoscitiva* dell'urbanistica, alla quale accompagnare la *presa di coscienza dei suoi ambiti di competenza.* A differenza della pianificazione di parte, di quella pluralistica o di quella radicale, il filosofo francese suggerisce che, se il problema è l'uso strumentale che il potere fa del sapere, la direzione verso cui muoversi è una *depoliticizzazione dello stesso* intesa come restituzione di autonomia e specificità disciplinare.

4.Politica e tecnica

Nelle proprie riflessioni, mi pare che Lefebvre interpreti quella che è (in parte) la proposta del primo Davidoff in merito alla separazione tra dati e valori (e, parzialmente, anche quella del riconoscimento dell'insolubilità del conflitto tra preferenze alternative), separazione poi gradualmente accantonata nella pratica dell'*advocacy planning*[2] e, successivamente, completamente ribaltata nella prospettiva ad esempio dell'etica comunicativa di Forester: secondo quest'ultimo, infatti, la componente valoriale della pianificazione si espleta appieno solo nel riconoscimento di quello che egli chiama l'assioma della non-neutralità, ossia nel "superamento della distinzione di stampo razionale, dura a scomparire, tra la possibilità di discutere razionalmente i fatti e l'impossibilità di fare altrettanto circa i valori" (Borri, 1998: 332). E' infatti grazie della conclamazione di questo superamento che il planner può espletare le proprie funzioni di mediazione e negoziazione, e la pianificazione divenire gestione razionale della "contesa comunicativa".
Per quanto espresso in modo così chiaro soltanto da Forester, è tale assunto etico quello che sembra essere alla base delle diverse interpretazioni politicizzate del planning: il planner può essere un attore politico *sui generis*, diverso dagli altri soggetti coinvolti nel processo, proprio perché associa ad una componente di giudizio politico (comune ai diversi attori) una qualche competenza peculiare di 'giudizio tecnico' [3]. Tuttavia la legittimità di tale posizione è per lo meno discutibile: non vi può infatti essere alcun *giudizio più competente* in termini di valore (delle scelte urbanistiche), poiché, in un contesto di separazione fra sfera assertiva e normativa, ogni giudizio è *ugualmente* competente e legittimo, il metro di giudizio etico dominante nella società contemporanea essendo di matrice emotivista[4] (MacIntyre, 2007). Quando entrano in gioco giudizi di valore inconciliabili, non vi può

[1] Non dogmatica né scientista, ma basata su "un *relativismo* metodologico e teorico, un *pluralismo epistemologico*", sulla consapevolezza che "i modelli sono sempre provvisori" (Lefebvre, 1979: 70)

[2] In questo senso è significativo il passaggio dall'affermazione di Davidoff e Reiner (1973) secondo cui il planner non deve mai compiere una scelta di valore al posto del cliente, ma deve perseguire l'obiettivo di sottoporgli il maggior numero possibile di alternative (tra le quali sarà poi il cliente stesso a scegliere), a quella di Peattie, che sostiene che "non c'è nulla che impedisca al pianificatore di prima sollevare un problema, e poi di cercare un «cliente» ad esso interessato" (Peattie, 1983: 221)

[3] Ciò vale anche per Davidoff e Reiner quando asseriscono la possibilità di ordinare gerarchicamente i valori e le preferenze per mezzo di operazioni tecniche. E vale pure per Friedmann: la specificità del *radical planner* risiede nel suo essere "rosso *ed* esperto" (Friedmann, 1993: 387), intellettuale organico in senso gramsciano dotato di specifiche competenze professionali in materia di pianificazione (per quanto più manageriali che sostanziali). L'ammissibilità di un "giudizio (valoriale) di natura tecnica" ha così una propria logica nella visione teleologica della pianificazione ("l'emancipazione dell'umanità dall'oppressione sociale") che egli propone.

[4] Detto altrimenti: "Se un attivista politico ha il diritto di usare argomenti tecnici per sostenere una tesi politica, un tecnico che agisca nello stesso modo può far ritenere che esistano ragioni tecniche risolutive per decidere una politica pubblica, il che è quasi sempre falso. Una

essere "soluzione" in campo dell'etica comunicativa, ma soltanto in quella della politica, del potere (Milroy, 1990; Schmitt, 2008).
Il risultato di questa erronea assunzione dell'omogeneità logica fra fatti e valori (al di fuori delle precise condizioni per le quali ciò è logicamente possibile[5]) è che, pur nella bontà delle intenzioni e nel contributo fondamentale portato da queste riflessioni al campo della pianificazione, la faziosità delle decisioni di governo del territorio rischia di tornare ad essere mascherata (ed il planner ad essere strumento di tale mascheramento), in un disegno post-politico di cosmopolitismo solo apparentemente pacificato, ma nella sostanza per niente neutro (Mouffe, 2007).

5.La sfera di competenza dell'urbanistica: le regole tecniche

Poiché la scelta di valore è appannaggio in ultima istanza sempre della sfera politica, l'assunzione della non neutralità delle decisioni di piano non dovrebbe portare il planner a credere che al *centro* della *sua* attività ci sia il giudizio, altrimenti, proseguendo per questa via, si dovrebbe logicamente convenire che non c'è distinzione tra attività di pianificazione e attività politica (Mazza, 1993). Ciò che Lefebvre suggerisce è invece che la componente normativa del governo del territorio sia ricondotta esplicitamente, senza mascheramenti, alla sfera politica. La pianificazione dovrebbe invece assumere il ruolo che le è costitutivamente proprio, "accontentandosi" d'essere circoscritta al mondo delle proposizioni che esprimono una necessità: se si vuole *X*, si deve *Y*.[6] E' d'altronde questo, per definizione, il ruolo di qualsiasi disciplina che si voglia *tecnica* (Aristotele, *Eth. Nic.*, IV).
Dunque, per non essere sussunta alla politica, l'urbanistica non può che essere tecnica, e all'ambito di questa attenersi: ciò che deve produrre è un sapere fatto di *regole tecniche*[7], dove "la regola tecnica è una regola che prescrive un comportamento non in sé, ma in quanto condizione […] di conseguimento d'un fine contingente […]" (Azzoni, 1991: 13-14)[8].
Connaturata all'essenza delle regole tecniche è infatti l'*ipoteticità*: esse sono doppiamente condizionate (oggettivamente e soggettivamente), poiché il comportamento che prescrivono è prescritto sotto la condizione (soggettiva) che l'agente persegua un certo fine, ed è prescritto in quanto condizione (oggettiva) di attuazione del fine perseguito dall'agente. Si potrebbe così dire che *la regola tecnica entra in azione (è tale) soltanto in presenza di un fine contingente dato soggettivamente dall'agente* (*x*), come condizione oggettiva (*y*) per il raggiungimento dello stesso (Conte, 1983). L'agente che definisce soggettivamente *x* è, nel campo del governo del territorio, la politica, mentre la pianificazione dello spazio dovrebbe occuparsi di investigare e di esprimere *y*, ossia i mezzi (spaziali) che permettono il raggiungimento del fine (socio-spaziale).
Ricondurre l'ambito di competenza dell'urbanistica a quello delle regole tecniche non significa ipotizzare la possibilità, per la pianificazione, di giungere a un qualche costrutto epistemologico algoritmico. All'interno del mondo delle regole tecniche vi sono infatti diversi *gradi di necessità* che il sapere può esprimere[9]. L'urbanistica (in parte per lo stato di maturazione del proprio sapere, soprattutto per la natura degli "oggetti" con cui ha a che fare) è probabile che potrà ambire solo ad esplicitare *condizioni sufficienti* o *coefficienti probabilistici.* Tuttavia ciò non implica che il suo ruolo sia da considerare poco significativo (tutt'altro), o che decada il carattere di regola tecnica della proposizione. Il carattere di regola tecnica non è legato al grado di necessità della relazione, quanto alla possibilità che questa sia sottoponibile a *controllo empirico*[10].
Tutto ciò, è utile sottolinearlo, non significa che venga meno l'interazione con le altre funzioni di natura più propriamente managerial-informale tipiche di ciascun piano; significa soltanto che è necessario avere la consapevolezza che lo scopo primo dell'azione urbanistica è quello di fornire strumenti e conoscenze tecniche per il disegno dello spazio, ossia di indicare alla politica mezzi verificabili per raggiungere i fini che questa decide di prefiggersi.[11]

politica pubblica può essere analizzata e valutata tecnicamente se con ciò intendiamo far emergere costi e benefici attesi, ma non può essere giudicata tecnicamente perché il giudizio degli stessi costi o benefici varia in funzione delle finalità politiche perseguite" (Mazza, 2008)

[5] Ad esempio l'assunzione di una prospettiva di oggettivismo etico, o il riconoscimento di "concetti funzionali" (MacIntyre, 2007: 92)

[6] E' l'ambito che Lefebvre chiama della scienza sociale delle trasformazioni della città, e che con più precisione si potrebbe definire *ambito anankastico* (dal greco Ανάγκη, necessità) (Azzoni, 1991)

[7] O di proposizioni ipotetiche, per dirla con Kant

[8] Non tutte le regole prodotte in urbanistica sono riconducibili alle regole tecniche (Moroni, 1998). Tuttavia quello delle regole tecniche mi sembra il campo sostantivo di maggior interesse (e problematicità) per la disciplina, nonché quello rispetto al quale si è chiamati normalmente ad esprimersi come urbanisti.

[9] Che vanno da un livello massimo (in cui la condizione espressa è necessaria o necessaria e sufficiente per il perseguimento del fine auspicato) ad un livello minimo (è il caso delle "regole stocastiche", che prescrivono un comportamento in quanto probabile coefficiente per l'attuazione di un possibile fine) (Azzoni, 1991; Gometz, 2008)

[10] Una regola è tecnica "in ragione di una *relazione controllabile* (falsificabile) tra comportamento prescritto e fine perseguito" (Gometz, 2008: 46) [corsivo mio]

6.L'urbanistica e la crisi

Quale che sia la ragione (costitutiva o contingente), il riorientamento tecnico della disciplina mi pare oggi doveroso[12]. In una condizione strutturale di "crisi" come quella attuale è evidente la mancanza di valori e principi condivisi (anche in relazione al governo del territorio), e di conseguenza la difficoltà di rintracciare tra gli oggetti dell'urbanistica "concetti funzionali" (ossia che contengono già nella propria definizione il loro fine, e rispetto ai quali, dunque, è possibile mettere sullo stesso piano cognitivo e normativo e dichiarare: poiché si verifica *x*, si deve *y*); se accanto a ciò si accetta, per quanto malvolentieri, come dato di fatto storico l'emotivismo (McIntyre, 2007) e la natura non pacificata (né pacificabile) della società (Mouffe, 2007) se ne deduce che l'urbanistica, per sopravvivere, deve cercare di tornare ad essere *tecnica*. Se pretende di essere (ossia di esprimere scelte di) valore, non può infatti sottrarsi all'azione frantumante delle forze in campo. Alle quali, allo stato attuale, non sembra in grado di opporre alcuna resistenza significativa.

Bibliografia

Azzoni G., (1991), *Cognitivo e normativo: il paradosso delle regole tecniche*, Franco Angeli, Milano
Bianchetti C., (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma
Borri D., (1998), "Postfazione", in Forester, 1998 : 311-343
Conte A.G., (1983), "Regola costitutiva, condizione, antinomia", in Scarpelli U. (ed.), (1983) *Studi dedicati a Norberto Bobbio*, Edizioni Comunità, Milano: 21-39
Costes L., (2009), Henri *Lefebvre. Le droit à la ville. Vers la sociologie de l'urbain*, Ellipses, Paris
Davidoff P., (1965), "Advocacy and pluralism in planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 31: 277-296
Davidoff P. e Reiner T.A., (1973), "A choice theory of planning", in Faludi A., *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, NY: 11-39
Friedmann J., (1993), *Pianificazione e dominio pubblico*, Dedalo, Bari
Forester J., (1998), *Pianificazione e potere*, Dedalo, Bari
Gometz G., (2008), *Le regole tecniche. Una guida refutabile*, Edizioni ETS, Pisa
Kant I., (1970), *Scritti morali*, UTET, Torino
Lefebvre H., (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio editore, Padova
— (1973), *La rivoluzione urbana*, Armando Editore, Roma
— (1976a), *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Moizzi Editore, Milano
— (1976b), *La produzione dello spazio*, Moizzi editore, Milano
— (1979), *La vita quotidiana nel mondo moderno*, il Saggiatore,
MacIntyre A., (2007), *Dopo la virtù*, Armando Editore, Roma
Mazza L., (1993), "Attivista e Gentiluomo?", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 48: 29-62
— (2002), "Technical knowledge and planning actions", *Planning Theory*, 1/1: 11-26
— (2008), "Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana", *Territorio,* 48: 124-132
Milroy B. (1990), "Critical Capacity and Planning Theory", *Planning Theory Newsletter*, 4, Winter 1990: 12-18
Moroni S. (1998), "Regole tecnonomiche", in Comanducci P. e Guastini R., (1998), *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino: 161-187
Mouffe C., (2007), *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Bruno Mondadori, Milano
Peattie R.L., (1983), "Riflessioni sulla pianificazione di parte", in Crosta P. ,(1983), (a cura di), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano: 210-224
Taylor N., (2006), *Teoria dell'urbanistica dal 1945*,CLUEB, Bologna
Wildavsky A., (1973), "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing", *Policy Sciences*, 4 (2): 127-153

[11] In questo senso si può proporre l'esempio della medicina: non si chiede alla scienza medica di decidere sulla liceità dell'aborto, ma solo di fornirne una valutazione scientificamente ponderata rispetto alle possibilità di sopravvivenza extrauterina in relazione alle tecnologie mediche contestualmente disponibili. Starà poi alla politica prendere una decisione sul tema. Ciascun medico (e ciascun planner) ha poi il diritto, in quanto libero cittadino, di svolgere una funzione politica, ma senza arrogare a sé alcuna primazia in nome di un'argomentazione tecnica

[12] Per lo meno inteso nel senso di *direzione verso cui muoversi* ("cattiva infinità", direbbe Fichte), se non di obiettivo pienamente raggiungibile

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Per la città: idee o prospettive?

Enrico Confienza
Dottorando XXIII ciclo,
Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale
Politecnico di Torino, DITER
enrico.confienza@polito.it

Abstract
Le città sono figlie di forme, progetti e trasformazioni che hanno conosciuto, dal XIX secolo, un lavoro intenso e fortemente ideologico sul significato della città e sulla possibilità di risolvere con questa forma le sfide dettate da un progetto di modernità. Oggi quello stesso progetto è compromesso, l'idea stessa di città non è più condivisa, e la disciplina attraversa una crisi legata allo sgretolarsi delle sue ambizioni e alla mancanza di riferimenti e proposte forti. Richiamando brevemente alcune degli atteggiamenti progettuali più diffusi si propone uno spazio di ricerca in cui l'urbanistica discuta la propria opportunità di tornare ad occuparsi in maniera più comprensiva di idee, forme e modelli di città.

1. Ambientazione: il contesto, tra vincoli e opportunità

La riflessione proposta in queste pagine nasce nel contesto di una tesi di dottorato sul rapporto tra progetto urbanistico contemporaneo e lo studio dei nuovi modelli di città. Il ragionamento suggerito ha come presupposto un percorso di ricerca abbastanza approfondito soprattutto sulla parte storica dell'indagine, ma, nello specifico, utilizza il tema della crisi urbana e dell'urbanistica contemporanea come stimolo per individuare nuove prospettive di lavoro e costruzione d'idee di città. In questo senso l'obbiettivo più generale della ricerca è di capire quali siano i margini e le opportunità per tornare a formulare idee di città alternative e forme insediative nuove, attraverso cui affrontare le questioni poste dalla città contemporanea.

La città rappresenta un campo di studi plurale per antonomasia. Ad essa si guarda non solo da latitudini disciplinari estremamente eterogenee, ma talvolta l'oggetto di quest' osservazione non risulta nemmeno lo stesso. Non è certo anomalo incontrare studi e ricerche che, con l'obbiettivo di descrivere la società e la cultura contemporanea, si producano in un tentativo quantomeno parziale di (ri)definizione dell'oggetto "città", ogni volta apostrofandola e relativizzandola a seconda degli aspetti che se ne vogliono mettere in luce. Neppure la definizione fisica di città, intesa perlomeno nel suo rapporto verso qualcosa che città non è, può più essere considerata un dato condiviso (Amin, Thrift, 2005).
Nonostante l'impossibilità di una sua definizione condivisa, la città è ormai la modalità di insediamento umano e di controllo del territorio più praticata e diffusa al mondo. In quanto struttura speculare alla nostra società non può che rifletterne le crisi profonde – di cui quella economica più recente è solo l'ennesima incarnazione – , ed affrontarne le sfide più ambiziose (sostenibilità ambientale e coesione sociale sopra tutte) (Rifkin, 2004).
Questa città ha ereditato la forma e l'organizzazione insediativa figlia del progetto della società moderna. In essa la funzione produttiva e le conseguenti necessità di crescita rapida e di inurbamento di ampie fette della popolazione hanno trovato una struttura che, anche laddove non era espressione di un esplicito modello spaziale, si misurava con una generale e condivisa "idea" di modernità. In questo senso la città, per com'è generalmente intesa, *e "il moderno nascono insieme sotto l'insegna e la promessa dello sviluppo e del benessere, della tecnica e del mercato, della razionalità calcolante ed utilitaristica"* (Scandurra 1998, 15). Produzione, crescita economica, standard abitativi e industrializzazione dell'intero sistema urbano sono stati i principi attraverso cui la città ha costruito la propria forma e in questo senso una sua identità storica. *Quella città moderna subisce oggi le stesse sorti della modernità*[1].
Le trasformazioni economiche e culturali che hanno interessato la società contemporanea hanno messo in crisi non solo l'organizzazione del modello, ma anche le sue regole e i suoi principi. Il significato di sviluppo economico e benessere si sono modificati e sono tuttora in discussione. Allo stesso modo è cambiato il nostro rapporto con l'ecosistema. L'imporsi di nuove economie, e l'occidentalizzazione dei consumi a scala globale ci

[1] Scandurra, *ibid.*

pone di fronte, come mai prima nella storia, alle responsabilità verso il nostro pianeta e i suoi abitanti, e alla necessità di prepararci a un'ennesima rivoluzione tecnica, già avviata dal punto di vista delle tecnologie comunicative, ma ancora in fase di definizione dal punto di vista energetico. In quanto urbanisti non possiamo non tenere conto di come gli aspetti produttivi (dove si produce e come), economici (come si struttura il consumo, e il rapporto tra domanda e offerta), sociali (chi abita la città e quali esigenze esprime), comunicativi (siano essi informativi o trasportistici) ed energetici (il rapporto non è più città-campagna, bensì città-territorio-ecosistema) siano stati gli elementi su cui si era giocato il passaggio dalla città antica a quella moderna. Allo stesso modo dobbiamo porci il problema di come interpretare il modificarsi profondo di tutti questi aspetti nell'affermarsi di una società diversa e sempre più urbana.
L'inizio della società industriale aveva indotto riflessioni anche su quale fosse la forma migliore per la nuova organizzazione produttiva e la metropoli non era né l'unica né tantomeno la più gettonata delle prospettive. Oggi non è più legittimo chiedersi se sia questa o un'altra la forma più auspicabile attraverso cui perseguire un progetto di sviluppo: la città si va affermando come luogo di qualsiasi attività (industriale, politica, sociale, commerciale, ricreativa e abitativa) e pertanto in essa si combatto tutte le principali sfide di sostenibilità, sviluppo e integrazione (Secchi, 1999). L'oggetto di lavoro e lo scenario possono essere meglio definiti ma non certo raggirati: la nostra questione quindi si configura più di metodo che non di oggetto.

Al di là infatti della discussione sulla qualità della materia urbana, che sia essa considerata un dato fisico o una condizione sociale e culturale, non si può eludere la sua natura di "prodotto": la città è di per sé un fatto artificiale, in cui si mescolano elementi volontari ed elementi non controllabili (Rykwert, 1976). Il fatto che questo prodotto non sia l'esito solo di un progetto (di un insieme d'idee, finalità e regole) e nello specifico di una disciplina la cui definizione scientifica è stata messa in estrema difficoltà nel corso della storia, non sottrae a quel progetto e a quell'idea un ruolo chiave, storicamente rilevante (in occidente a partire dal XIX secolo), nella realizzazione e trasformazione della città come noi la conosciamo (Choay, 1986).
Rispetto ad altre scienze che si occupano di città, il complesso dei saperi urbanistici ha instaurato un rapporto privilegiato con l'oggetto città. La sua matrice non è quella dello studio e della comprensione di un determinato aspetto della natura fisica (come nel caso della biologia), né gode del privilegio di alcune scienze di essere nate contestualmente al proprio campo di azione (come nel caso dell'informatica e dei computer). L'urbanistica non nasce con la città, ma l'idea di città moderna nasce con l'urbanistica e con il costituirsi di un bagaglio di conoscenze e saperi legittimi ed esclusivi. La costruzione di modelli insediativi e forme nuove di vivere un territorio ha generato l'idea stessa di città. Ancora più nello specifico i modelli di città hanno rappresentato uno dei più proficui campi di confronto teorico, su cui si sono misurate e proposte soluzioni spaziali e formali che tuttora restano sullo sfondo di molti ragionamenti sulla struttura urbana (Hall, 1988).
Bisogna però riconoscere che, pur sopravvivendo come uno degli strumenti dell'urbanistica moderna, la parabola storica dei modelli ha conosciuto fasi alterne di successo e di parziale emarginazione dal cuore del dibattito. Nella prima metà del XX secolo la diatriba tra approcci culturalisti, progressisti e organicisti, è stata infatti giocata quasi interamente a suon di progetti di città. I modelli proposti erano una delle argomentazioni forti di quelle visioni, che, per quanto distanti tra loro, avevano tutte una certa *presunzione demiurgica* di creazione dell'habitat urbano (Choay, 1973).
È prevalente la concezione per cui i modelli siano sostanzialmente parte integrante di uno specifico pensiero e fase dell'urbanistica. Essi entrano in crisi, dal punto di vista teorico, nel corso degli anni, '60 quando venne sostanzialmente messo in discussione quel modo di fare urbanistica, ed altri saperi iniziarono a integrarsi all'azione progettuale, fornendo una nuova base scientifica alla disciplina, ma modificando profondamente il senso ed il valore del progetto urbanistico (Taylor, 1998).
In quel modo la città smise di essere considerata in termini puramente fisici ed estetici, ma iniziò ad essere valutata e studiata anche per altri aspetti (la vita sociale, le attività economiche, il significato dei luoghi, etc.)[2]. Di conseguenza ad un approccio urbanistico di tipo essenzialmente fisico o morfologico, fu preferita un'idea di città come sistema (di significati, di relazioni e di funzioni) in continua evoluzione. Quest'approccio portò gli urbanisti ad occuparsi meno dell'*oggetto* in sé e più del *processo* che poteva garantire un diverso rapporto con lo studio e la progettazione di un "organismo vivo", piuttosto che la mineralizzazione di un suo stato definitivo. Da un lato quindi la produzione di modelli di città non è mai svanita definitivamente, ma dall'altro ha conosciuto un forte arresto a seguito di questa sorta di rivoluzione paradigmatica[3], che pur non avendo sostituito completamente un approccio (funzionalista) in ragione di un altro (processuale), ha di fatto screditato, più a livello di dibattito scientifico che di applicazione pratica, il ruolo e la credibilità dei modelli.
La sensibilità della disciplina è stata quindi spesa su altri aspetti della città, e declinata secondo un livello meno generale del problema (tradizionalmente internazionale) e più locale, legato prima alla ricostruzione postbellica e poi, a seconda dei contesti, ad arginare le prime avvisaglie di crisi industriale, al recupero dei centri storici, ad una cura degli aspetti qualitativi dell'habitat urbano, fino alla costruzione di politiche per la riqualificazione delle

[2] Ad una concezione geografica e morfologica dello spazio urbano ne viene preferita una sociologica (Harvey, 2002)

[3] In Taylor (1998) riferendosi al concetto di *paradigma scientifico* così come illustrato in Kuhn (1962).

aree dismesse e dei quartieri degradati o periferici. Si è sostanzialmente posta attenzione alla città costruita e ai suoi problemi più che alla città da costruire.
La condizione urbana attuale ha però destabilizzato questo rapporto. La città contemporanea, al di là delle difficoltà d'interpretazione del fenomeno, ha messo in crisi la propria forma e struttura, continuando a espandersi e a consumare territorio. Anzi, pur nel contesto di una crisi ambientale di livello mondiale, attraversata da processi di globalizzazione economica, culturale e di trasformazione industriale, la città continua a crescere, a riconvertirsi, a compromettersi ed in molte parti del mondo al sorgere dal nulla. Di fronte ad una problematizzazione così evidente del tema della città assistiamo, però, ad una crisi dell'urbanistica ed in generale delle scienze della pianificazione.
E' opinione ormai diffusa e consolidata tra molti autori il riscontro, nel dibattito attuale sulla città, di una certa debolezza disciplinare, intesa non solo come un'incapacità di incidere nel processo di definizione continua della città (Bianchetti, 2008, 3,8), ma come una difficoltà di produrre immagini e proposte forti per la città del futuro. Se s'individuano tra le ragioni di questa condizione una sostanziale mancanza di *idee di città* (Gregotti, 2007), attribuibile forse alla più generica mancanza di una proposta culturale alternativa, possiamo più facilmente comprendere l'esplodere della questione urbana e il suo disintegrarsi in diverse tematiche, che nel loro complesso offrono un profilo estremamente intenso delle necessità del città contemporanea, ma al contempo rivelano un'atomizzazione e uno scollegamento tra i diversi temi ed approcci.

Il passaggio, quindi, tra la città moderna e la città contemporanea può essere anche inteso come una questione legata all'emergere di problemi di natura diversa. Non si tratta di una crisi dell'oggetto in sé, quanto della sua forma, delle sue funzioni e delle sue relazioni con il contesto.
Una condizione di debolezza dei riferimenti generali ha indotto un atteggiamento sempre più particolaristico, dove ogni campo e sapere del complesso delle discipline legate alla trasformazione fisica della città e del territorio, tende a confinarsi su alcune posizioni particolaristiche e ad occuparsi di aspetti sempre più specifici della progettazione rifugiandosi nella "forza" dei propri saperi tecnici, escludendo però una proposta più complessiva e generale sulla città. Credo che in questo senso possa essere utile richiamare alcune delle questioni e degli atteggiamenti sui cui più si è lavorato nel corso degli ultimi vent'anni.
La prima serie di questioni è strettamente legata al processo multilivello di globalizzazione. Dal punto di vista della trasformazione e della costruzione della città contemporanea credo emergano con forza due atteggiamenti non rigidamente contrapposti sul piano teorico, bensì distanti dal punto di vista dell'attitudine che dimostrano nei confronti del progetto. Parlando di modelli di città contemporanea dobbiamo infatti dare conto di come si vada affermando una teoria del *non-modello*, o meglio un modello di città generica. Una città globale, che tende ad assomigliarsi sempre di più a qualsiasi latitudine, al cui interno le architetture risultano *equipossibili* e si afferma tutto il narcisismo, l'edonismo e il consumismo della società contemporanea (Khoolaas, 2006). La città è sempre più uguale a se stessa e ad un immagine stereotipata di modernità che nulla a che fare con un senso di modernità tipicamente positivista, se non in alcuni aspetti di forma. La città post-moderna accoglie con generosità e al contempo indifferenza qualsiasi tipo di architettura e funzione ed in questa prospettiva molti dei fenomeni di costruzione di città nuove nei deserti mediorientali, come in India o in Cina, sembrano essere distanti da un senso di città che non sia appunto quello della città generica ed eventuale, in cui il progetto non è più scelta di prospettiva o strategia, ma solo evento, occasione: una coincidenza tra luogo e momento, una circostanza straordinaria da consumarsi come un qualsiasi altro bene. Se da un lato il ragionamento tende subito ad "appiattirsi" ad una scala globale portando ad un livello di competizione territoriale e ad una affinità di problemi e proposte (lo stesso progetto può andare bene a Milano come a Mosca o Pechino) sempre più città nel mondo (senza essere per forza dei sistemi metropolitani di rango internazionale), dall'altro ci si riduce precipitosamente nella scala locale, in cui il riferimento culturale resta spesso lo stesso, ma si perde la dimensione del contesto[4]. Così i progetti di trasformazione di parti di città tendono a diventare occasioni per realizzare trasformazioni o momenti di rinnovamento urbano avulsi da strategie più generali che non siano prettamente di tipo economico.
La seconda serie di strategie riguarda invece alcuni dei temi più ricorrenti che legano città, società e ambiente. In primo luogo costatiamo l'aumento di studi e ricerche sugli aspetti normativi della convivenza e sulle forme di governo del territorio che, nel tentativo di migliorare la gestione dei sistemi urbani, tendono però a perdersi in una dimensione sempre più amministrativa del problema, alimentando un meccanismo che sovente sovraproduce piani, ma difficilmente fortifica visioni condivise. In seconda battuta potremmo riconoscere proprio un lavoro sul senso di partecipazione e cittadinanza, più simile ad un percorso di costruzione politica della città, che passa attraverso una rinnovata riflessione sul concetto di comunità (e se vogliamo ad una diversa relazione tra pubblico e privato), sugli aspetti di innovazione istituzionale (come le politiche sulle nuove forme abitative e di convivenza), e su un diverso modo di costruire la partecipazione alla vita pubblica e al progetto urbano, che,

[4] Da questo punto di vista il tema della dispersione insediativa e della città infinita presentano esattamente i termini della questione: da un lato una genericità ed una indifferenziazione nelle forme e nelle strutture territoriali, e dall'altra una attenzione quasi maniacale a delimitare e circoscrivere ogni singolo lotto o intervento, snaturandone il rapporto con il contesto.

purtroppo non di rado, si dimostrano discorsi legati ad una retorica di legittimazione o di assoggettamento alle esigenze del mercato. Infine gli aspetti di sostenibilità ambientale ed il rapporto con l'ecologia dei sistemi si sono affermati come uno degli elementi centrali dei progetti di trasformazione e costruzione della città, divenendo però a volte un discorso obbligato nella forma, ma evidentemente disconnesso rispetto ad un livello di progettazione più generale[5].
Credo che dalla breve e volutamente non esaustiva schematizzazione qui proposta emerga, nonostante una capacità della disciplina di mettere a fuoco le questioni centrali, un senso generale di disorientamento tra le varie pratiche e di scarso investimento sull'immagine futura della città. Spendersi in particolarismi ha dimostrato come la crisi dell'urbanistica non sia legata strettamente ad un deficit tecnico o scientifico (non più di quanto lo siano tutte le "scienze" che intrecciano le dinamiche della società), ma l'eccessivo concentrarsi su singoli aspetti, tra un uso retorico dell'ambientalismo e un'attenzione preminente al quadro normativo e istituzionale, ha fatto perdere di vista una delle specifiche della disciplina, ovvero la capacità di racchiudere tutti quegli aspetti in una visione d'insieme di città e società, frutto di una tensione etica ed in qualche modo caratteristica peculiare della tradizione urbanistica.

Gli aspetti presi in considerazione ci permettono di riflettere sul ruolo che la disciplina ha assunto, sulle prospettive rispetto ad una città che sta straordinariamente continuando a cambiare, e, a maggior ragione, su una città che in molte parti del mondo ha ancora necessità di essere costruita o radicalmente modificata. Penso che in qualche modo vi siano margini legittimi affinché l'urbanistica torni anche ad occuparsi dell'aspetto di costruzione dell'idea di città, storicamente svolto attraverso l'elaborazione di modelli di città, che credo possa e debba essere superata nella forma, ma perseguita per la capacità di costruire immagini forti e proporre nuove soluzioni e visioni più comprensive. Due sono le ragioni che reputo più interessanti da questo punto di vista.
Da un lato abbiamo osservato la necessità per la nostra disciplina di legare meglio tra loro le diverse visioni e i diversi temi del progetto, dall'altro abbiamo l'occasione di trovare un momento di sintesi delle varie strategie in atto, investendo in quella che sembra essere una nuova stagione dell'urbanesimo. Si verifica in questo caso una circostanza che la nostra disciplina ha già conosciuto in altri momenti della sua storia: un'insieme di fattori la cui concordanza è stata occasione generatrice di modelli e idee fondative per la disciplina stessa. In questo senso i primi modelli nacquero in risposta ad un problema, quello di costruire un città nuova, adatta ad accogliere nuovi abitanti e soprattutto nuove funzioni, in un contesto storico e culturale fertile, che auspicava un progetto di modernità in grado di migliorare le condizioni generali di vita, e in ragione di un processo di innovazione tecnologica e rivoluzione produttiva, tale da indurre una radicale trasformazione, fornendo in parte gli strumenti e le possibilità per il cambiamento stesso.
Le condizioni in cui agire sono oggi effettivamente molto simili e per certi aspetti abbastanza chiare. Il tema della città e la sua attuale crisi si dimostrano il campo di battaglia cruciale su cui la materia deve tornare a misurarsi. Anche il contesto è in qualche modo definito: una crisi economica e sociale che è specchio di una più profonda crisi della nostra società, dei modelli economici e di sviluppo, che vanno acquisendo rilevanza e sentimento a scala globale, una necessità storica di integrazione e di maturazione del senso di cittadinanza attraverso percorsi che ripensino le forme della convivenza, della partecipazione e della costruzione di una comunità. Inoltre la rivoluzione energetica che dobbiamo intraprendere non è certo di portata inferiore rispetto a quella indotta dal vapore, e non saranno minori neanche le ricadute sulla struttura della città. L'innovazione tecnologica nel campo delle comunicazioni ci sta infine fornendo strumenti sempre più sofisticati, che non cambiano solo il modo di vivere, relazionarsi e produrre, ma offrono anche prospettive e strumenti di lavoro decisamente interessanti.
Alla prima crisi della città si è risposto inventando una città nuova. Alla crisi di quella città si è agito rivolgendosi verso altre discipline e mettendo in crisi non il modello (disegno, forma e l'idea consolidata di città), quanto l'opportunità e utilità stessa di un progetto di quel tipo. L'attuale crisi urbana offre uno spazio per ripensare non tanto alla possibilità e al ruolo assoluto dei modelli rispetto alla storia, quanto all'utilità di tornare a produrre idee alternative e nuove forme insediative, evitando così l'errore comune di confondere le argomentazioni (la sostenibilità sopra tutte) con il progetto.
Dovremmo ad esempio lavorare sul tema della sostenibilità integrandolo con quelli della partecipazione e della comunità. È insensato non far interagire tra loro le politiche e i progetti che riguardano questi aspetti. Un modello di città sostenibile richiede forse una nuova idea di città, anche molto distante da quella attuale: un assetto urbano, un dimensionamento, un'organizzazione dello spazio e delle funzioni che diano conto di una logica diversa nelle relazioni tra oggetti e persone (integrazione, trasporti, energia e consumi). Non possiamo, infatti, svincolare un ragionamento sullo spazio pubblico da uno sulle modalità di costruzione di una comunità, o da una riflessione su quale organizzazione permetta di integrare al meglio le diverse esigenze espresse da una città con le prospettive di riduzione dell'impronta ecologica, di razionalizzazione dei trasporti e dei consumi.

[5] Basti pensare alla retorica sull'ecologia delle infrastrutture nel nostro paese o più in generale all'abuso nei progetti della definizione di *green city* o ancora alla follia dei grattacieli agricoli.

Sulla città contemporanea è preferibile quindi esprimersi in termini di idee o di prospettive? In qualche modo dovremmo essere capaci di fare entrambe le operazioni. È necessario costruire scenari e immagini di lavoro non retoriche con cui confrontarci, iniziando, quindi, a prendere in mano la pianificazione e il disegno della città prodotto negli anni ’90 e a proporne una lettura critica, ma dobbiamo anche riappropriarci di uno spazio creativo e propositivo rispetto all’idea e alle nuove forme che la città può assumere. In un certo senso superare il dibattito e la riflessione tra città moderna e città contemporanea implica riconoscere che la nostra disciplina ha storicamente lavorato guardando alla *città del futuro*, e credo che tornare a ragionare in questa prospettiva potrebbe restituire al nostro operato un campo in cui agire con rinnovata legittimità.

Bibliografia

Amin A., Thrift N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna
Bianchetti C. (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma
Choay F. (1973), *La città: utopie e realtà*, Torino, Einaudi
Choay F. (1986*), La regola e il modello. Sulla teoria dell'architettura e dell'urbanistica*, Officina Edizioni, Roma
Gregotti V. (2007), *L’architettura nell’epoca dell’incessante*, Laterza, Bari
Hall P. (1988), *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford
Harvey D. (2002),*La crisi della Modernità*, Net, Milano
Koolhaas R. (2006), *Junkspace*, Quodilibet, Macerata
Kuhn, T. (1962), *The structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago
Rifkin J. (2004), *Il sogno europeo*. Mondadori, Milano
Rykwert J. (1976) *The idea of a town*; trad It. *L’idea di città*, Adelphi, Milano, 2002
Scandurra E. (1999), *Quale ruolo per il planner e per il piano in una società pluralistica senza vertice e senza centro?*, in Dematteis G. [et al.], *I futuri della città*, Franco Angeli, Milano
Secchi B. (1999), *Città moderna, città contemporanea e loro futuri*, in Dematteis G. [et al.], *I futuri della città*, Franco Angeli, Milano

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

From Urban Renewal to the Shrinkage Culture?
New planning policies in the American Rust-Belt

Alessandro Coppola
Docente a contratto presso
l'Universita' Ca Foscari di Venezia ed il
Politecnico di Milano
coppola_alessandro@libero.it

Abstract
In the last decade, the phenomenon of so-called "urban shrinkage" has attracted a growing world-wide interest. The paper discusses the rise of the new definition in reference to previous and more recent definitions treating a similar range of "urban pathologies", presents data and interpretations relative to the historical trajectory of urban shrinkage and metropolitan restructuring in the United States with the consolidation of the so-called Rust-Belt throughout the Midwestern and North-eastern states of the country and describes the shaping, in the area, of a new set of planning policies aimed at the treatment of "urban shrinkage". In the conclusions, it argues the rise of a new "shrinkage culture", discussing the potential of the new narrative and its complex relationship with previous traditional pro-growth urban policy models.

1. From Urban Decline to Shrinkage

In the last decade, worldwide interest in the phenomenon of so-called "urban shrinkage" has grown in the media, academia and policy-making circles. According to Pallangst (2007), one in six cities on the globe was shrinking substantially even before the deflation of the American real estate bubble and the successive economic recession in 2008. Earlier, the Shrinking Cities Project found that since 1950 over 450 cities of over 100,000 lost at least a tenth of their population (Oswalt and Reinitz, 2006).
Especially in the United States, the phrase "urban shrinkage" has become synonymous with various social pathologies such as deindustrialization, extensive blight and the concentration of poverty, occupying the space previously held by labels such as "urban decline" and "urban crises". At the same time, other definitions – such as "Weak Market Cities" – have come to designate cities that are characterized by their relative marginality in the main currents of urban development (Brookings Institutions, 2005; Case, 2008). Under this definition, scholars in the United States have regrouped cities that present challenges such as «loss of home value and equity, a diminishing tax base, large-scale vacant and abandoned property, concentrated poverty, and a low-educated workforce» (Brookings Institutions, 2005), creating a collection of cases almost identical to those previously presented by the "urban decline", the "urban crisis" literatures.
For Beauregard (2006), this similarity of themes and defining criteria makes "urban shrinkage" sound like «an optimistic version of decline», a definition «less freighted with racial conflict, fiscal crises, slums, poverty, and crime and more coherent with the Zeitgeist of the current era of urban resurgence». Particularly in the United States, where demographic decline is more than often presented as a companion of economic contraction and social pathology, "urban shrinkage" has come to represent a proxy of extensive and deep deindustrialization in its urban effects: case-studies gathered in the frame of "Weak-market" and "Urban-shrinkage" research programs (Brookings Institutions, 2005; Furdell e Wolman, 2006; Iurd, 2008;) have almost exclusively addressed the conditions of cities that have not been able to successfully accomplish their transition from an industrial to a service economy. The relative rarity of shrinking but "strong market" cities – not uncommon in Europe - has reinforced the pattern: a long-term shrinking city is in the United States most probably a weak-market city too (Brookings Institutions, 2005; Furdell e Wolman, 2006).
Furthermore, "urban shrinkage" in the United States is peculiar for its persistence, concentration and severity. Long-term declining cities have to face an impressive degree of disinvestment and challenges that are multi-dimensional in their roots as in their effects. The original path followed by urbanization in the United States contributes to the peculiarity of the phenomenon as well. Beauregard (2006) proposes the existence of three distinctive periods in the historical trajectory of urbanization in the country: «one encompassing the widespread urban growth that occurred between 1820 and 1920, the second capturing the extensive urban decline between 1950 and 1980, and the current period (1980-2000) in which assertions of resurgence and shrinkage are framed».

«In terms of population loss, these are the periods – suggests Beauregard – of aberrant, declining and shrinking cities». With the advent of what the author defines as the era of "parasitic urbanization" after WWII, «numerous large cities, particularly the manufacturing centers of the northeast and upper Midwest began to cast off residents» (Beauregard, 2009). During this period, intensive processes of spatial reorganization have taken place both at a micro and at a macro scale. On one side, inner-cities experience a long period of decline while surrounding suburban counties are booming: the demographic, economic and political weight of the first tend to consistently diminish during the period, while surrounding communities see their share of population, income and political influence ever-expanding due to residential and productive suburbanization (Beauregard, 2006) The extreme outcome of such a process will be the shaping of metropolitan regions divided between an affluent, mostly white and structurally sound suburban rings and a poor, minorities-dominated and physically dilapidated urban cores (Wilson, 1987, 1996; Massey and Denton, 1999). On a macro-scale, the 'parasitic period' of urbanization is dominated by the comparative decline of the mid-western and north-eastern regions of the country and the rise the west and south: the decline of the Rust-Belt is the dark side of the boom of the Sun-Belt (Rothenberg, 2005). Considering the statistics of metropolitan areas throughout both the "urban decline" and the "urban shrinkage" periods proposed by Beauregard, the "Sun Belt" *vs* "Rustbelt" hypothesis is fully confirmed. While the metropolitan area of Las Vegas increased its population from 127,000 in 1960 to 1.6 million in 2004 - a 1,200 percent growth – some mid-western and north-eastern metropolitan areas experienced extremely low growth or even population loss in the same period. According to Frey (2005), 34 Southern and Western metropolitan areas more than doubled, and 17 more than tripled their populations over this same period. In contrast, 16 Northeastern and Midwestern metro areas grew by less than 25 percent from 1960 to 2004, including four that lost population: Pittsburgh PA, Buffalo NY, Scranton OH and Youngstown OH.

The pattern of urban shrinkage in the United States therefore responds to the peculiar characteristics that urbanization has assumed during the parasitic urbanization period. As shown by Beauregard, this puts into question the originality of what he defines as the "shrinkage period" (1980-2000) compared to the previous "urban decline" period (1950-1980). Cities that experienced five decades of loss «remind us that decline endures. Until they are no longer losing residents, the country will remain in the grip of a seemingly `parasitic urbanization that draws households away from some cities so that others can grow. Until these shrinking cities add residents, any claim that shrinkage is different from systemic decline will be difficult to defend» (Beauregard, 2009). Furthermore, there is no consistent evidence proving the existence of a different set of causes behind the demographic loss registered by persistently declining cities during the two periods. Powerful factors such as economic restructuring, regional shifts, racial antagonism, poor quality of services and suburbanization seem to have fueled urban decline – where this has endured – during both the periods (Beauregard, 2009).

The spread of demographic loss outside of the urban cores in several rust-belt metropolitan areas seems to show that not only does urban decline endure, but that it has become an increasingly metropolitan phenomenon with a regional significance. In the case of persistently declining inner-cities located at the core of shrinking or slow-growing metropolitan in slow-growth regions, we have three operating variables: urban decline, metropolitan shrinkage or slow-growth, and regional slow-growth. The case of metropolitan areas located in the Rust-belt states of Ohio, Pennsylvania, Michigan and New York such as Youngstown-Warren-Boardman, Pittsburgh, Cleveland, Detroit and Buffalo-Niagara perfectly embodies this trend (Frey, 2005). Therefore, the 'hard-core' of urban shrinkage (Beauregard, 2009) in the United States combines the profile of the persistent decline generated in the "parasitic era" of urbanization, with the characteristics of regional decline affecting the historical industrial heart of the country.

Following Beauregard's and Frey's arguments and data, we can therefore advance the existence of a group of "hard-core shrinking–cities (and metropolitan areas)" characterized by the persistence, over the decades, of population loss within the borders of their urban cores – Beauregard (2009) lists large cities that have been losing population with no interruption since 1950[1] - and the more recent spread of demographic decline or extremely slow growth of their metropolitan areas documented by Frey (2005). Cities like Pittsburgh, Buffalo, Cleveland, Youngstown (urban core and metropolitan areas declining since 1950) and Detroit (persistent decline in the urban core and extremely slow growth in the metropolitan region) would be part of the group. What this rudimentary definition intends to underscore is the existence of a phenomenon of deep and persistent urban and metropolitan shrinkage or slow growth, that seems to be heavily concentrated in the former industrial heartland of the country.[2]

2. After Urban Renewal. The rise of the "Shrinkage Culture".

[1] Beauregard defines cities that have lost population for five decades as «the "hard-core"" in the world of population loss». These cities are Baltimore, Buffalo, Cincinnati, Cleveland, Detroit, Philadelphia, Pittsburgh, Saint Louis, and Washington DC.

[2] The quantitative evidence for Beauregard's model comes from a dataset of the fifty largest US cities by population for each decade from 1790 to 2000, while Frey (2005) uses the 88 large metropolitan areas with populations exceeding 500,000 in 2000.

For a long period, urban areas that are considerable as “Hard-core Shrinking-Cities” have largely applied urban development models and tools offered by the “Urban Renewal” repertoire. Competition with booming suburbs, edge cities and raising Sunbelt metropolitan regions on residential, retail and offices markets, have pushed city governments to aggressively pursue private reinvestments in the Inner City, often embracing imaginary visions of entertainment and tourist developments (Coppola, 2009c; Harvey, 1991; Levine, 2000; Teaford, 1994). Business-friendly fiscal and planning policies throughout the Midwest and the Northeast have been accompanied by the spread of often massive downtown redevelopment programs, aimed at re-branding declining Inner-cities in a perceived battle with competing locations. Such an urban development model has largely survived the agony of the “Keynesian spatial fix” for experiencing a revival with the advent of the “neoliberal spatial fix” (Hachworth, 2006, Kasarda, 1990-91). Even with significant shifts in terms of rhetoric, actors and governance solutions, the season of “urban regeneration” that has accompanied the “urban revival” of the 1990s, can be seen as the offspring of its “Urban Renewal” progenitor (Hackworth, 2006). Within the ranks of “Hard-Core Shrinking Cities”, the battle to attract capitals in rapidly declining urban cores has involved not only the traditional entertainment and real-estate industries, with their panoply of highly subsidized new office towers, luxury condos, malls and sport facilities but, more predatory types of business such as gambling and private incarceration: the build-up of casinos in Detroit, and sub-contractors’ prisons in Youngstown are the most blatant examples of how rough the fight for capitals has become in parts of the urban Midwest. Following a path of a double-faced development model (Coppola, 2009a, 2009b), the Community Development Industry– from philanthropic institutions to community development corporations - has pursued regeneration policies aimed at the consolidation and promotion of residential neighborhoods through real-estate programs, social services, collaborative planning and grass-roots efforts. Very similar redevelopment and community development tools have spread throughout the Rust-belt: business and real estate circles, non-profit organizations and local political elites have come to form distinctive urban regimes oriented by the belief that even “weak-market” and “shrinking cities” can achieve economic growth and demographic expansion again. But more and more, this model has revealed its congenital limits: both neo-liberal urban renewal plans and community development schemes – sharing a fundamentally localist and very incremental approach to problems that are structural in their origin and very deep in their degree - have never succeeded in reversing the historical decline of these cities (Coppola, 2009b). The endorsement of the “urban competition” mindset by the double-faced development model has then come in question: over the recent years, the failure of the ‘urban revival’ (Frey, 1993) promise in much of the urban Midwest, the persistence, even the worsening, of the manufacturing crisis and finally, the effects of the real estate-driven recession have made the quest for growth and demographic recovery in these cities rather unrealistic. In search of a new paradigm, a discourse more based on the acceptance of current economic realities and on the emphasis on new radical planning visions in the treatment of urban shrinkage has emerged within academic, policy-making and community development circles. The themes of this emerging narrative are 1) the need to come to terms with the definitive loss of the urban civilization created by the industrial era, 2) the acceptance of shrinkage and slow growth as a long-term fate of urban cores and metropolitan regions in the Mid-west and 3) the idea of ‘right-sizing’ cities and their governments to these new realities (City of Youngstown, 2005; Hollander, Pallangst, Schwarz and Popper, 2009; Iurd, 2007; Shilling and Logan, 2008). An emphasis on environmental sustainability is one of its key ingredients, in a move that shows all its captivating power when underscoring the competitive potential of hard-core shrinking cities in the pursuit of a new development-model based on green energies, local food systems and the preservation and restoration of natural environments. The recently designed Strategic Plan of the City of Youngstown endorses all these principles proposing for the first time – even if in very vague terms and with few consistent achievements since its introduction – a set of public policies aimed at “right-sizing” the city, that has lost almost 50% of its population since the heydays of the steel-production in the 1950s (City of Youngstown, 2005; Schatz, 2008). The reuse of massive extension of vacant lands and abandoned buildings is inevitably the focus of the narrative: a repertoire of possible tools has been formed following intensive conversations across the Community Development Industry, academic environments such as the Kent State University Urban Design Center and the Shrinking Cities in a Global Perspective group at the University of Berkley and think-tanks such as the Vacant Properties Campaign. The repertoire comprises tools such as extensive demolitions programs of blighted and abandoned properties, the creation of land-banks for redevelopment, reforestation and wet-lands restoration, the creation of large urban-farming enterprises, the decommissioning of under-used infrastructures and services especially in the areas where depopulation has struck the most, vacant lots managing initiatives through different landscaping, environmental and water-management techniques (City of Youngstown, 2005; Geneesee County land Bank, 2006; Lisc, 2005; Kent State University’s Cleveland Urban Design Collaborative, 2007). Bold planning visions like “Leaner, Greener Detroit” have proposed extensive demolition and re-densification initiatives, aimed at the establishment of a radial system of dense urban villages surrounded by re-naturalized and urban-farming areas converging to a vibrant downtown able to preserve its directive regional functions (AIA, 2008). But radical ideas of residents’ relocation and infrastructures decommissioning have met not only financial and technical concerns but also a significant degree of political resistance from potentially targeted populations (Kent State University Urban Design, 2009). Less ambitious strategies recurring to a combination of demolitions, vacant-land management initiatives and gradual

public services refocusing and restructuring seem to prevail, as in the case of Youngstown. But, despite the relative pluralism of the current conversation, what is emerging is a narrative that we could define as a new "Shrinkage Culture" that is in many ways different, even opposed, to previous urban development models. In its most radical interpretation, the "Shrinkage Culture" seems to be strictly associated with a new urban utopia whose main motives are environmental regeneration, food-systems re-localization, residents' participation, technological and energetic change. The growing ranks of organic urban farmers, clean energy and urban recycling young entrepreneurs, high-tech start-uppers and community organizers are the main characters of this new post-industrial utopia, that looks at the urban Midwest as the extreme outcome of the contradictions of American capitalism. A region that – in the words of a Youngstown blogger - «has dead enough to born again», away from the carbon and corporate economy that is no more supposed to be the object of nostalgic representations. On the other side, the "shrinkage culture" repertoire – differently combined with more traditional development tools such as capitals' attraction incentives, business incubators and real-estate valorization programs - is being used in the framing of a reformed redevelopment model aimed at better "right-sizing" the urban fabric and government activities in a renewed search for growth and recovery. Greening strategies and vacant lots managing schemes of all sorts are in this case meant to be mostly temporary arrangements: they are seen as effective and financially sustainable tools for stabilizing local markets and increasing real estate values, making the land viable for investment again (Watcher, 2005). Therefore, it is the statute of reconverted lands - temporary arrangements in the anticipation of redevelopment or definitive uses for a radically new urbanism - to be one of the potentially divisive between supporters of the "shrinkage culture". Suspended between radical utopias and realistic reform, "shrinkage culture" seems to have the potential to play a significant role in the debate for a new era of regionalized federal urban policy.

References

American Institute of Architects (2008), *Leaner, Greener Detroit*, Washington DC, American Institute of Architects;

R.A. Beauregard (2006), *When America Became Suburban*, Minneaopolis MN, University of Minnesota Press;

R.A.Beauregard (2009), "Urban population loss in historical perspective: United States, 1820- 2000", *Environment and Planning*, vol 41, n.3;

Plöger, J.; Power, A.; Winkler, A. (2008), *Transforming Cities across Europe: An interim report on problems and progress*, London, The Center for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics;

Shrinking Cities International Research Network (2009), *The Future of Shrinking Cities - Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, Berkley CA, University of California, Center for Global Metropolitan Studies, Institute of Urban and Regional Development, Monograph Series;

Coppola, A. (2008), *Orti fra le rovine. Urban farming a Detroit*, Il Manifesto, November 14th;

Coppola A. (2009a), *From Exclusion to Empowerment. Social Capital and the Renewal of Urban Democracy*, (Academic Paper), Baltimore MD, Johns Hopkins University, International Fellowship in Urban Studies Program, Final Report;

Coppola, A. (2009b), *Dalla Politica del conflitto urbano alla politica della riqualificazione urbana: il movimento del Community Development negli Stati Uniti* (Academic Paper), Napoli, Istituto Nazionale di Urbanistica;

Coppola, A. (2009c), Urban Renaissance City or Dual City? Squilibri metropolitani e riqualificazione urbana a Baltimore, Roma, Citta' del Mondo, *Annali del Dipartimento di Studi Urbani dell'Universita' di Roma III*, vol. 1, n.1;

City of Youngstown (2005), *Youngstown 2010 Citywide Plan*, City of Youngstown, Youngstown, Ohio;

Cleveland City Planning Commission (2008), *Re-imaging a more sustainable Cleveland. Citywide Strategies for Reuse of Vacant Land,* Cleveland OH;

Frank, A. (2005), *Land Bank Authorities: A Guide for the Creation and Operation of Local Land Banks,* New York City (NY), Local Initiatives Support Corporation*;*

Frey, W. (1993), "The new urban revival in the United States", *Urban Studies* vol. 30, n. 4/5:

Frey, W. (2005), *Metro America in the New Century: Metropolitan and Central Cities Demographic Shifts since 2000,* Washington DC, The Brookings Institutions;

Furdell, K. and Wolman, H. (2006), *Toward understanding urban pathology: creating a typology of 'weak market' cities*, Washington DC, George Washington Institute of Public Policy;

J.Hackworth (2006), *The Neoliberal City. Governance, Ideology and Development in American Urbanism,* Ithaca NY, Cornell University Press;

Harvey, D. (1991), A View From Federal Hill, in Fee, Elizabeth e Shopes Linda, Zeidman Linda (editors), *The Baltimore Book. New Views of Local History*, Philadelphia PA, Temple University Press;

Hollander, J.B, Pallangst, K., Schwarz, T. and Popper, F. J. (2009),"Planning Shrinking Cities", *Progress in Planning*, vol. 72, n.4;

Hoornbeek, J. and Schwarz T. (2009), *Sustainable infrastructure. Options for the future*, Kent State University;

Levine, M. V., (2000) “A Third-World City in the Forst World: Social Exclusion, Racial Inequality, and Sustainable Development in Baltimore”, in Polese, M e Stren R (editors), *The Social Sustainability of Cities*, Torono ON, University of Toronto Press;
D.S. Massey , N.A. Denton (1993), *American Apartheid*, Cambridge MA, Harvard University Press;
P. Oswalt (2005), *Shrinking cities. Volume 1: International research*, Ostfildern-Ruit, Hatje Cantz Verlag;
P. Oswalt (2006), *Shrinking cities. Volume 2: Interventions*, Ostfildern-Ruit Hatje Cantz Verlag;
J. Rothenberg Pack (2005), *Sunbelt/frostbelt: Public Policies And Market Forces In Metropolitan Development*, Washington DC, Brookings Institutions, Washington;
Oswalt, P. and Rieniets T. (2007)m *Global context. Shrinking Cities*, <http://www.shrinkingcities.com/globaler_kontext.0.html?&L=1>. Accessed January 7th2010;
Schatz, L. (2008), *Is the role of the planner changing in shrinking cities? A comparison of findings from Youngstown, Ohio and Sudbury, Ontario* (Academic Paper), Chicago IL, ACSP-AESOP;
Schilling, J. and Logan, J. (2008) “Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 74, n.4;
J.Teaford, J. (1993), Cities *of the heartland: The rise and fall of the industrial Midwest*, Indianapolis IN, Indiana University Press;
Wachter, S. (2004). *The determinants of neighborhood transformations in Philadelphia identification and analysis: The New Kensington pilot study*, (unpublished paper), Philadelphia, The Wharton School;
W.J. Wilson (2007), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Urbanistica teorica: sui problemi irrisolti (e ben celati) di neo-romantici e postmoderni

Marco Cremaschi
Dipartimento di Studi Urbani, Università degli Studi Roma Tre
m.cremaschi@uniroma3.it
http://cremaschi.dipsu.it/

Abstract
Questo intervento contrappone alla ricerca urbana tradizionale le emergenti tendenze prevalentemente postmoderniste. In quest'alternativa, si sostiene, la ricerca urbana italiana si svilisce, perde il contatto con i fenomeni e la capacità di dare spessore alle interpretazioni. E siccome le facili opposizioni servono a chiarire ma non a risolvere, si suggerisce l'opportunità di una mossa del "cavallo", che vada oltre scientismo e relativismo e valorizzi invece l'orientamento pratico della nostra attività.

Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar
Antonio Machado

1. Il problema

La pianificazione urbanistica è un'attività eminentemente pratica che, dai risultati dello studio dei dispositivi spaziali, in particolare degli insediamenti urbani complessi, e di come si associano ai dispositivi sociali, trae spunti per elaborare criticamente la regolazione degli usi e dei cambiamenti possibili dell'assetto spaziale di una società locale.
Questa laboriosa definizione dice che l'attività del pianificatore fa uso di tecniche, saperi e risorse di altre discipline, e ne organizza l'impiego in funzione di uno scopo, la regolazione, per il quale costruisce un'importante logica argomentativa. Non di rado questo nesso ha sapore mitico: si deve fare così (risiedere vicini o lontani, preservare gli edifici o i segni antichi...) per una lunga catena di argomentazione il cui contributo è principalmente nella costruzione di senso collettivo.
Nell'impostazione tradizionale, si faceva derivare dalla crescita cumulativa del sapere analitico il miglioramento delle capacità d'intervento, di progettazione ed, eventualmente, di governo. Le critiche all'empirismo sono note. Ma cosa ha sostituito il quadro occupato dalla cosiddetta scienza normale? Sospetto che lo stato attuale della ricerca urbana presenti in Italia gradi di confusione non giustificati dai problemi che vengono affrontati.
Sembra che si possa segnalare qui la presenza di un problema. Le pratiche di ricerca adottate da pianificatori, urbanisti e progettisti urbani hanno reso prevalenti in apparenza dei riferimenti ai modi della ricerca postpositivista (che più avanti distinguero' da poststrutturalismo e postmoderno). Ma la libertà metodologica promessa da questi nuovi riferimenti è stata assunta in modo a volte confuso, e senza dichiararne le premesse e rispettarne gli oneri teorici: spalancate le porte della vecchia stalla scientista, i buoi sono scappati.
La (eccessivamente) ampia libertà di metodo è comunque positiva, ma è stata autorizzata forse da cattive ragioni: la mancanza di una riflessione sugli orientamenti epistemologici, un progressivo sbandamento nei canoni di qualità, la crescente autoreferenzialità, il simmetrico sradicamento contestuale ma, soprattutto, la discontinuità della memoria politica. Resto invece affezionato all'idea che la nostra attività sia a servizio del governo delle trasformazioni, e non di un'espressione poetica.

2. Programmi senza competizione

Va anche ribadito, per amore di chiarezza, che la ricerca urbana, di cui dunque restano problematiche le connessioni con la pianificazione, resta in questo paese un'attività minore, marcata fortemente dalla strumentalità delle occasioni e dalla forza delle tradizioni. Ma questo aspetto è ancora più negativo: il corpo delle attività principale non è mai stato influenzato dalle sofisticate riflessioni epistemologiche; la maggior parte della ricerca universitaria, per non parlare di quella applicata di istituti ed enti, sembra continuare ad essere marcata dal tradizionale funzionalismo *mainstream*. Interi segmenti della accademia e della ricerca applicata hanno scelto infatti di non confrontarsi con il terremoto degli ultimi trentanni, e proseguono a cumulare incerti dati statistici, a ripetere lamentele sulla insensibilità dei politici, a intensificare la portata di strumenti normativi sempre meno pertinenti.

E peraltro, a parte la tradizione del descrittivismo empirico, la tradizione principale continua a consistere, anche ai fini dei piani, nella collaudata combinazione tra ricostruzione storico-cronologica (che mette in fila le vicende urbane di una presunta unità territoriale: città, regione, ancora più vagamente una porzione di territorio, regione 'naturale' o ecosistema...); con la stratificazione morfologica che ha come oggetto sostanziale l'architettura della città (o man mano estendendo, del territorio costruito, del paesaggio ecc.).
Sosterrei per brevità che nella tradizione della ricerca urbana prevale da sempre un sostanziale "*idiografismo"* chiuso nella particolarità delle singole situazioni" (Rossi, pp. XVIII-XIX); che insiste sullo studio storico-evolutivo del caso, e connette positivamente la conoscenza risultante a ipotesi di intervento generali. Ma non può, per definizione, giungere a problematizzare queste ipotesi rispetto al caso, e rispetto alle dinamiche del contesto. Questa combinazione (straordinariamente ricca nella versione storico-geografica alla Gambi, Sereni ecc.) ha fortemente influenzato i modi in cui viene svolta la ricerca urbana anche in altri ambiti, talvolta con esiti meno efficaci. Ha offerto risultati importanti nelle retrospettive di lungo periodo, quando la storia si è incaricata di fare piazza pulita delle ragioni dei vinti e degli esperimenti falliti: è il fascino esercitato dalle monografie che danno senso alle forme fisiche alla luce delle vicende storiche, che spiegano la piazza medioevale in base alla politica delle gilde. Però, è stata posta a fondamento della attività progettuale e di piano da alcune posizioni culturali pur tra loro diverse (da Quaroni, Astengo e Secchi, per esempio). In questo caso, non è sempre riuscita ad affrontare in modo adeguato il problema del cambiamento delle forme, della contemporaneità, e della pluralità dei valori. E su questa sfida, questo filone mostra la corda nei tempi più recenti[1].
Altre soluzioni teoriche cercano di legare ricerca a intervento, conoscenza a azione. Altre opzioni, come ovvio, sono state esplorate: l'ipotesi sistemica, meno in auge oggi, cerca regolarità nei comportamenti di individui e "popolazioni" di città, e ha spesso implicato un'interpretazione riduttiva della ricerca empirica; forse oggi un approccio rinnovato di questo tipo è tornato in auge con le grandi narrazioni -talvolta un po' solipsistiche- della città 'globale' (o, peggio, 'creativa', infinita, e via aggettivando).

3. Una tradizione sempre molto forte

Indicare i limiti di questo -sempre latente e sempre riproposto- funzionalismo urbanista è stato il grande pregio, a suo tempo, dalla corrente critica neomarxiana, pur rimasta una sostanziale assertrice di continuità epistemologica, che ha rappresentato fino agli anni Ottanta in Italia un serbatoio di coscienza critica e, in modo non del tutto ovvio (e in un senso inverso rispetto alla prevalente corrente internazionale), un originale scrutatore di nuove soggettività.
Infatti, le ricerche e gli studi neomarxiani hanno fornito a lungo una spinta propulsiva, allorché miravano a ricostruire le logiche di dispiegamento dell'organizzazione capitalista del territorio, e introducevano al confronto strategico tra attori diversi. In particolare, dentro questo filone sono emersi contributi tesi ad affrontare criticamente le disfunzioni (lo spreco edilizio, lo sviluppo locale), le forme insediative emergenti (la città campagna), le anomalie (l'informale, l'"abusivismo"), l'interazione tra politica e tecnica del piano.
E' curioso, infine, che nessuno studioso di planning -nonostante alcune evidenti appartenenze- si dichiari oggi "postmoderno" (almeno, in Italia e nel continente: altra cosa è il dibattito anglossassone); o utilizzi il dibattito costruito intorno a questa op/posizione in ambiti a noi prossimi (*urbanism*, planning stesso, geografia, *heritage*...).
Forse aiuterebbe a distinguere meglio posizioni e implicazioni; ma forse solleva il timore di confusione con le posizioni dell'architettura. La mancanza però di questo dibattito confonde approcci e metodi diversi in un unico calderone. A detrimento della penetrazione della capacità critica ai tessuti narrativi, culturali, coloniali, ecc. che sono entrati limitatamente nelle cultura italiana, e ancor meno in quella dell'urbanistica latamente intesa.
D'altra parte, la critica ai tessuti narrativi, culturali, coloniali, ecc. è entrata limitatamente nelle cultura italiana, e ancor meno in quella dell'urbanistica latamente intesa. Ancora più precisamente, la rottura epistemologica antimoderna, che altrove è stata veicolata principalmente dal dibattito sul postmoderno, è rimasta latente, non è mai stata assunta come tale, ma ha autorizzato però un progressivo derogare dai canoni empiristi (in realtà da qualsiasi canone) con gli esiti e le combinazioni più svariate: la ripresa del soggettivismo antifunzionalista degli anni Cinquanta; il revival romantico dei temi ottocenteschi della comunità e della identità; la pratica derivata dalle *performing arts* di produzione di senso comune al fine di attivare salti cognitivi nel riconoscimento delle pratiche sociali.
La situazione è dunque paradossale. E' altrettanto frequente il tradizionale ricorso a inventari descrittivi che, all'estremo opposto, ad approcci (vecchi o nuovi) soggettivisti. Vecchie pratiche nomotetiche e idiografiche coesistono con nuovi approcci, a volte speculari, e tutti vengono esercitati senza riguardo alla natura dei problemi, vecchi e nuovi, e alla forma che ha assunto nel frattempo il governo pubblico.
Ma dove è il confronto dialettico, la critica dei risultati, la verifica degli avanzamenti? Perché tanta pigrizia, tanto accondiscendimento? Anche in questo caso[2], il sospetto è che la risposta stia nella irrilevanza dei risultati, e

[1] Come difendere i centri storici, se non invocando astratte "autenticità", o denigrando la contemporaneità perché volgare? come trovare un assetto della città diffusa che non sia il rimpianto di quella compatta, medievale o moderna?
[2] Altri esempi sono la gestione dei concorsi universitari, e la distribuzione dei fondi alla ricerca, nei quali non prevale certamente la critica pubblica, il prestigio dei meriti, e la valutazione dei risultati. Una "comunità scientifica" legittimata da pratiche organizzative consociative,

nella consapevolezza dell'irrilevanza che ci autoassolve tutti da ogni responsabilita'. L'esito della ricerca urbana non servirebbe al piano né al governo, e non stimola percio' né la critica, né l'affinamento metodologico. Affinamento possibile, non sempre peraltro: ma allora meglio sarebbe non fare ricerca del tutto.

4. Una teoria della pratica

Intanto una precisazione. In un'analoga impresa intellettuale[3] si afferma: "tra fatti e teorie non ci sono vie di mezzo. Peggio della teoria c'è però l'ipotesi fine a se stessa, la congettura, la credenza e, distanziata, la balla più o meno clamorosa".
Dove sono fatti e teorie nel nostro campo di ricerca? dove le ipotesi relative a come cambino i fatti, e quelle relative a come le teorie si superino? Dove la specificità della riflessione euristica rispetto alle responsabilità eminentemente pratiche della attività di piano?
Avanzo alcune ipotesi: si sono accumulate delle pratiche di ricerca rese possibili solo dal fatto che non distinguiamo più le "balle" dalle congetture, le ipotesi dagli accademismi; la confusioni degli stili di ricerca e gli scambi strumentali tra gruppi accademici hanno dilapidato il patrimonio pur esistente di canoni qualitativi del senso della ricerca; l'inefficacia della ricerca è esaltata dall'incomprensione della domanda politica di questa congiuntura, perversa ma efficace nell'assumersi direttamente lo spazio di interpretazione e manipolazione una volta assegnato ai tecnici.
Queste premesse invitano dunque a fare i conti con cosa significhi: a) concettualizzare la realtà fenomenica; b) comprenderne il cambiamento; c) guidare l'azione e dichiarare (se non misurare), nel nostro campo (pur nei limiti delle regole del sapere contemporaneo) il progresso delle conoscenze e il confronto/ superamento tra programmi concorrenti. Tutto questo in un contesto pratico, dove anche il lavoro teorico assume la natura pratica di un'impresa comune.
Si possono distinguere credo tre atteggiamenti, che riflettono diversi orientamenti al sapere e all'azione, e pongono soprattutto un problema di rapporto con la congiuntura politica. Per semplicità, li etichetto in analogia alle posizioni prevalenti nel dibattito scientifico come postpositivista, poststrutturalista e nonstandard (evito postmoderno per via delle possibili confusioni).

5. Collage eclettici

La combinazione più frequente alle domande precedenti accosta, com'è noto, un'ontologia realisto-critica, un'epistemologia sostanzialmente nomotetica (seppur moderata), e un atteggiamento verso l'azione (pratico e politico), intesa spesso riduttivamente come lo strumento che realizza valori (principi e finalità). Questa posizione sostiene la discendenza del progetto e del piano dalla ricerca sulla stessa, con una svalutazione implicita (una riduzione speculare) dell'azione, norma e governo che della conoscenza. Questo problema tipicamente teorico influenza profondamente le pratiche del progetto. Ma non è questa l'unica possibilità di legare conoscenza e azione[4], in particolare se amplia la riflessione dal progetto al governo del territorio. Da questo punto di vista, appaiono altri modi di considerare il nesso tra spazio e sociea' come pure la natura dell'azione e delle regole in cui si sostanzia il piano[5]. Ma restando a questa posizione, è chiaro che un problema rilevante è come viene concettualizzato il cambiamento urbano, che a questo scala spaziale e temporale evidentemente sfugge alle pur blande aspirazioni nomotetiche.
Il secondo atteggiamento accosta un'ontologia (più o meno radicalmente) costruttivista, con un'epistemologia associativista (molto più cauta sulla estensibilità dei nessi causali), e un atteggiamento rivolto all'azione assai problematico e "possibilista", che diventa cioè esso stesso strumento di costruzione dei valori e delle conoscenze. Questa combinazione offre la soluzione di uno "spostamento laterale", della mossa del cavallo (più che dello "stare in mezzo"): accetta la sfida del decostruttivismo (e del relativismo) postpositivista, ma li affronta nel vivo del confronto politico, con tutte le incertezze dei dibattiti etici. In questo confronto, consente però di recuperare la valenza critica della posizione neomarxiana, perché mantiene aperta la riflessione su accordi relativi a principi mutualmente riconosciuti. Infine, nella dimensione storicamente situata del conflitto e della competizione su controversie, consente di esaminare pratiche di governo meno restrittive del caso precedente, con esiti, sperabilmente, più soddisfacenti. Smarcandoci dal finalismo della storia, cosa siamo in grado di dire

difficilmente può sostenere una competizione virtuosa tra programmi di ricerca.

[3] Un agile ma brillante libretto, *Archeologia teorica*, di Giannichedda, Carocci 2002.

[4] Da tempo c'è chi sostiene che il governo del territorio comporti una domanda di conoscenza a sé, relativa ai dispositivi che traducono le intenzioni in azioni pubbliche cogenti. In questa accezione, le"norme"che vengono fatte agire nel governo del territorio sono strumenti che incorporano elementi della cultura (e della mitologia: Mazza) urbanistica, spesso profondamente influenzati da conoscenza sociali e geografiche pur sviluppate per altri scopi. Tali norme cambiano per effetto di maturazioni critiche ed evoluzioni di stile politico; ma anche perché evolve il rapporto tra spazio e società, che fa pertanto cambiare il significato dei dispositivi.

[5] Il caso della griglia è un buon esempio: Farinelli (*Geografie*, Bollati Boringhieri) ne illustra il senso nell'antica Grecia in relazione alle condizioni classiche nei trasporti e nelle comunicazioni. Inutile dire che in altro contesto, tutto cambia, e che in particolare l'innovazione sociale e tecnologica altera il significato dei dispositivi spaziali. La continuità morfologica delle griglie spaziali nel tempo non ne nasconde i profondi cambiamenti.

sul cambiamento che non sia di rimpianto del passato? Senza un qualche ancoraggio ai valori, non riusciremmo dire nulla sulla desiderabilità o opinabilità del cambiamento. Senza una comprensione della forma politica, non sapremmo dove impiegare le preferenze elaborate. Intorno a questi due problemi ci sono sperimentazioni (e l'esito della politica potrebbe essere più innovativo se adottasse la forma sperimentale) e poche certezze; ma neanche l'incommensurabilità astratta possibile in teoria. Una certa idea di giustizia, di diritti, di reciproco adattamento è accettabile anche in via provvisoria, se consente appunto di migliorare la pratica: qui dove naturalmente tutta la problematicità di costruire una teoria della pratica effettiva.
Nel terzo atteggiamento, infine, prevale una critica radicale alla distinzione metodologica tra approcci qualitativi e quantitativi, e in particolare alla separazione tra ricercatore e oggetto di studio, che tende a evidenziare tutta una serie di proprietà "non standard"[6], accomunate dalla caratteristica della irriducibilita' dell'interpretazione personale. L'atteggiamento rivolto all'azione è ancora più libero, consente l'attivazione di risorse impensate tramite azioni estemporanee, e si accompagna spesso a critiche radicali. I temi di oggi sono diversi, e accentuano la ricerca sulle soggettivita' e consiste nel problematizzare l'unitarieta' dell'oggetto urbano e ricostruire le tracce di pratiche stratificate da soggetti diversi, alla ricerca non di sintesi, ma del *collage* di storie e vicende con approcci e tecniche eterogenee. Le ragioni sono molteplici, e la curiosita' che le giustifica non è priva di interesse.
Ma la ricerca della soggettività non può cancellare delle, sia pur caute e consapevoli, nozioni di struttura, potere (e quindi, governo e responsabilità), quelle che appunto la ricerca tradizionale dava per scontate, ma in qualche modo salvaguardava. Il punto di arrivo di questa posizione è doppio: se alimenta della nostalgia dei valori universali del modernismo, perviene a risultati analoghi alla prima posizione mediati solo da una tinta romantizzata (mi sembra la posizione prevalente dei "conservatori" di sinistra, storicamente influenti tra gli urbanisti italiani); se accentua il carattere postmoderno, si dissolve nella estetica del gesto, dell'azione provocatrice tipica del situazionismo, e rinuncia qualsiasi nozione di trasformazione. La combinazione di anarchismo metodologico e fondamentalismo dei valori delle posizioni conservatrici puo' condurre poi, soprattutto nelle versioni meno riflessive, a esiti cinici e controproducenti[7]. E consente all'archistar di grido i voltafaccia radicali ai quali ci hanno abituato le riprese sulle costose pagine delle riviste, tanto femminili che di settore.

6. Anything goes[8]?

Questa è la conclusione, dunque? Tutto va bene? La risposta è no, almeno in linea di principio, anche se il panorama descritto sembrerebbe confermarlo. Il superamento di un modello empirista e positivista di conoscenza (ancora incompiuto, ripetiamo; il gran corpo molle anche dell'accademia e del governo indugia in riti ottocenteschi) non significa necessariamente scadere nel relativismo, nell'estetismo e nel volontarismo arbitrario, con i rischi di conciliazione degli estremi brevemente accennati.
Quali sono allora le ambizioni possibili di un'attività scientifica che in epoca postmoderna si interroghi in modo adeguato sui limiti dei metodi e sulle possibilità dell'agire, senza annullarsi del tutto?
Intanto evitiamo alcune derive. Intanto evitiamo alcune derive. Tra poststrutturalismo e postmodernismo ci sono delle demarcazioni possibili. Gi esiti dell'uno non coincidono con quelli del secondo.
La differenza sta principalmente sul piano dei valori. Il relativismo del primo, fa problema, rischia di cadere nel cinismo o di recuperare un ancoraggio a valori storici tenuti in vita con mezzi artificiali; ma il secondo può non offrire un solido ancoraggio per le attività di piano.
Una seconda importante differenza sta nell'affrontare l'idea del cambiamento. Questo elemento "narrativo" di tutte le grandi teorie copre un'area conflittuale, manifestamente duplice: è incrementale quasi per definizione, e quindi richiama con facilità la metafora evoluzionista, perché il cambiamento è prodotto soprattutto dall'interferenza di diversi circuiti, sempre più numerosi in una società complessa come la nostra. Ma al tempo stesso, è frutto di sconvolgimenti epocali (shock esterni, ma anche azioni consapevoli), più spesso riformulazioni radicali ("idee" veicolate con frequenza crescente dalle tecnologie) che, sebbene rare, pur accadono e sono per natura incommensurabili con l'altra modalità. Il problema nasce dal fatto che non sono egualmente probabili, e che la frequenza della prima non dice molto sulla possibilità della seconda.
Valori e cambiamenti in realtà sono connessi. Senza un'idea finalista della storia, anche i valori cedono. Si deve per questo ricadere in una stentorea ripetizione dei valori tradizionali? Non mi sembra, ma è chiaro che non tutti

[6] Così sintetizzate da Marradi A., *Metodologia delle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2007: riduzione della separazione fra scienza e vita quotidiana; contatto diretto con i (s)oggetti, dipendenza dal contesto, attenzione ai problemi "micro", orientamento idiografico-descrittivo, orientamento induttivo, comprensione globale, capacità intellettuali e umane dei ricercatori.
[7] Che l'intellettuale e lo studioso sociale siano parassiti dei movimenti e dei fenomeni, è cosa risaputa: utilizzare barboni e immigrati come esploratori del fatto urbano, maestri della evenemenzialità, è solo un esempio terminale di una storica gestazione del cinismo e del *voyeurismo* sociologico. Che oggi lo straccio dell'etica sia agitato da chi propone che l'estetica sia da superare, è orripilante quando viene perseguita contemporaneamente l'esteticizzazione delle forme di conoscenza."*More ethic, less estethic"*più che un proposito emancipatorio, sembra un'autocritica convoluta.
[8] "Times have changed": così inizia sorniona la famosa canzone di Cole Porter, cantata innumerevoli volte dal 1932, tra cui in cinese mandarino in apertura a un film di Indiana Jones. E' utilizzata anche da Feyerabend per dimostrare l'inconsistenza del rigore preteso delle teorie razionalista della conoscenza.

i problemi sono qui risolti. Riflettiamo però sulle nuove condizioni storiche e politiche senza rimpiangere un modello forse non riproponibile oltre che non interamente desiderabile.
Soprattutto quando si fanno coincidere valori universali e stato keynesiano, come se il recupero di un'idea di valore debba per forza coincidere con le forme storiche dell'interventismo pubblico del '900. Quasi si dimenticasse che i valori storici della pianificazione sono forme specifiche della politica europea del XIX secolo, quando un "*urban model of general social amelioration*" è venuto a far parte del codice genetico dell'imperfetto capitalismo plurinazionale (come ricorda Hobsbawm sulla nascita dell'Europa).
L'esito della posizione neoromantica e postmoderna è, in definitiva, quello di rendersi impotente rispetto alla ri-formulazione in corso del potere (in mancanza di meglio, lo chiamo liberista, ma basta intendersi), dove la conciliazione degli interessi (che è presupposto del piano) è operata in modo diretto e cinico (strumentale e disinvolto, rispetto alle regole e alle garanzie) dal sistema politico (a costi crescenti e tenuti nascosti in via ideologica o esternalizzati su chi non ha *voice*), tramite negoziazioni particolari e disgiunte.
Nel contesto della ibridazione post liberista, queste pratiche appaiono non solo indifese da un punto di vista epistemologico, ma sostanzialmente assimilabili al tessuto di potere. In realtà, il dubbio vero è che siano i neoliberisti (come lo furono, secondo alcune insidiose interpretazioni, i nazisti) i veri postmoderni, che mettono in pratica -da una posizione di forza- l'epistemologia delle differenze e il narcisismo dell'azione.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Modalità e potenzialità della pianificazione regionale cooperativa: appunti di lavoro

Giuseppe De Luca, Valeria Lingua

Università degli studi di Firenze,
Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio,
via P.A. Micheli, 2 – 50121 Firenze.
E_mail: giuseppe.deluca@unifi.it – valeria.lingua@unifi.it

Abstract
Negli ultimi decenni le politiche dell'Unione Europea, oltre al dialogo tra gli stati membri, hanno perseguito sempre più un rapporto diretto con le Regioni, attraverso la possibilità di organizzarsi sotto forma di accordi cooperativi, prima con programmi specifici (Interreg, Urban, Leader ecc.), ora nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale che porta a congruenza tali episodi nell'ambito degli obiettivi dei fondi strutturali. Questa ha dato modo di sperimentare forme e modalità anche inedite di cooperazione nello spazio regionale. Forme e modalità che si sono misurate con le procedure e le consuetudini del sistema di pianificazione italiano, così come declinato nei sistemi legislativi regionali, tanto da generare ibridi di un certo interesse e, soprattutto, praticabilità operativa.
Il contributo riflette sul concetto di cooperazione territoriale nell'ambito della pianificazione regionale italiana, con l'obiettivo di verificare le condizioni e le caratteristiche di processi improntati da rapporti di governance cooperativa.

1. La governance cooperativa territoriale: delimitazione del campo

Lavorare insieme per governare il territorio con successo: ecco la motivazione che sottende alla diffusione di pratiche collaborative tra enti pubblici e tra questi e i privati a tutti i livelli e in tutti i settori: non c'è ente che non sia legato ad altri enti da un intrico di rapporti più o meno formalizzati e sempre nell'intento di co-operare, di operare insieme per raggiungere un determinato obiettivo; né c'è ente che possa a fare di predisporre forme regolative di cooperazione con privati per trasferire gli obiettivi e i propositi che ha in pratiche concrete dell'operare.

In questo lavoro il focus riguarda le pratiche di cooperazione attivate per governare il territorio, e in particolare il territorio regionale: interessano i meccanismi che hanno portato alla formazione della cooperazione, le diverse forme cooperative che possono attivarsi e le motivazioni che le sottendono, per comprendere quali pratiche di cooperazione possono meglio rispondere alle necessità di governo del territorio a livello regionale. In un processo di progressiva focalizzazione del tema, diventa fondamentale porre alcune definizioni di base, riguardanti la governance e l'aggettivazione "territoriale" con cui se ne parla in relazione alle pratiche di governo e sviluppo del territorio, le caratteristiche della governance cooperativa e le sue possibili implicazioni quando viene declinata nella pianificazione territoriale.

L'azione collettiva territoriale di soggetti locali si esprime in forme plurime di aggregazione, che presentano confini sfumati a seconda della finalità, nonché modalità di aggregazione più o meno formalizzate. In ogni caso, il rapporto tende ad essere in genere di cooperazione: queste forme di "territorialità attiva" a volte si sviluppano con logiche opportunistiche, ma più spesso rispondono a motivi strettamente utilitaristici.-

Il concetto di cooperazione, in un'azione collettiva territoriale, può essere considerata una variante della governance. Si potrebbe definire come "governance cooperativa"; e si esplicita con accordi a geometria variabile. Qui si apre l'annosa questione del controllo e guida dell'azione collettiva territoriale attraverso uno strumento di pianificazione: ovvero se legarla al territorio "istituzione" o al territorio "problema". Come noto tutta l'organizzazione delle competenze e tutta la tecnicalità a questa riferita si innesta sul territorio "istituzione", che traccia confini stabili perché definisce aree amministrate da Comunità di base: per esempio quella dei

Comuni. Eppure il concetto di azione collettiva territoriale sfugge ad essere completamente conchiuso in territori "istituzione" e si avvicina sempre di più a quello "naturale" della geografia economica e o a quello "sociale" dei rapporti di potere che, storicamente, si instaurano su parti di territori tale da determinare sottoprodotti fisici, che per l'appunto lo strutturano e lo rendono in qualche modo unico.

Come aggiornare il sistema di controllo di queste pratiche è lo scopo di questo contributo, che discute e indica nella cooperazione, tra gli attori e nella sua formalizzazione in modalità governate, una delle possibili modalità per una radicale rivisitazione della pianificazione di sistema nel governo del territorio.

Usare il concetto di "cooperazione" permette, poi, di leggere lo spazio come interconnessione tra politiche verticali e orizzontali: il nodo, in questo spazio, non è tanto il confine, "istituzione", quanto il confine "problema" che richiama il ruolo della cooperazione nell'azione.

Il termine *cooperazione* sottintende, infatti, un maggiore coinvolgimento rispetto al semplice coordinamento, in quando non fissa semplicemente l'obiettivo di progetto che un'azione richiede, ma implica di lavorare insieme per raggiungerlo, di lavorare-con (*collaborare*) o di operare-con (*cooperare*). Anche sei i due termini sono molto vicini nella loro derivazione etimologica, abbiamo scelto il secondo perché più orientato all'azione e al progetto (che è la principale azione della pianificazione e del governo pubblico del territorio), e dunque non solo al lavorare insieme (che è già un successo, come dice giustamente Henry Ford[1]), ma anche alla finalizzazione di questo dispiegamento congiunto di risorse (umane, finanziarie, conoscitive, culturali, ecc.) da parte di enti e attori diversi, ovvero al conseguimento dell'obiettivo attraverso azioni congiunte finalizzate all'implementazione.

Per descrivere e interpretare pratiche di governo di natura cooperativa ricorriamo a tre parole chiave per circoscriverne l'essenza di una impostazione collettiva:

- *condivisione* delle funzioni tra enti e attori diversi che hanno competenze e ruoli sulla medesima materia e concorrono alla definizione e realizzazione delle politiche, secondo il livello territoriale e gli interessi rappresentati;
- riconoscimento della *interdipendenza* dei livelli territoriali e delle politiche rispetto all'indipendenza dei livelli di governo;
- *lealtà tra enti*: le competenze condivise portano ad instaurare relazioni cooperative per la formulazione di politiche pubbliche, che nascono dalla cooperazione tra i governi e assumono forme pattizie o associative; la lealtà implica l'impegno a implementare e mantenere nel tempo gli accordi intrapresi, ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni sottoscritti.

Nell'intento di sviscerare le modalità con cui gli attori cooperano e si mettono insieme per sviluppare politiche territoriali, il punto di osservazione ottimale sembra essere quello regionale, perché è questo spazio che nella contemporaneità ha il respiro e l'autorevolezza di legiferare autonomamente, seppur in cornici normative europee e nazionali, e di interconnettere le politiche spaziali con le politiche della programmazione dello sviluppo.

2. Il quadro di riferimento: la "governance cooperativa" in Europa

Il principale promotore del modello cooperativo è sicuramente l'Unione Europea, che pone le basi degli interventi comunitari sui principi di sussidiarietà e coesione. L'elemento chiave per la realizzazione della governance comunitaria è dato proprio dalla *cooperazione* tra le diverse entità coinvolte, invocata fin dal trattato che istituisce l'Unione Europea (1992). Tali forme di cooperazione, da allora, sono state l'elemento fondante dell'elaborazione e dell'implementazione delle politiche europee, attraverso diverse declinazioni che sono generalmente rapportate ai concetti di *governance*, *partenariato* e, nell'ultimo periodo di programmazione, al tema della *cooperazione territoriale*. In particolare, tra le modalità di cooperazione tra enti assumono un certo interesse quelle legate all'*Open method of coordination* e quelle specificatamente mirate al perseguimento della coesione economica e sociale attraverso la cooperazione territoriale.

L'*Open method of coordination* (OMC), definito a inizio anni Novanta e individuato tra gli strumenti attuativi della strategia di Lisbona (2000), fornisce un nuovo quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare alcuni obiettivi comunitari[2]. L'OMC viene applicato in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione: esso si inserisce tra le forme di governance più avanzate

[1] Con la famosa frase: «Trovarsi insieme è un inizio, restare insieme un progresso… lavorare insieme un successo».

[2] L'identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere in ambito intergovernativo comporta la valutazione degli Stati membri da parte di altri Stati membri (*peer pressure*), sulla base di strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida) che permettono il *benchmarking*: l'analisi comparativa dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche degli Stati membri e lo scambio di buone pratiche.

(Faludi 2004) e potrebbe essere definito come metodo "performativo" (Janin 2008). La sua applicazione alla pianificazione spaziale è un campo ancora tutto da esplorare (Faludi 2004).

Quanto alla *cooperazione territoriale*, ovvero ad un modello cooperativo esplicitamente mirato allo sviluppo territoriale regionale e urbano, questo concetto diventa uno dei tre obiettivi posti alla politica di coesione, assieme agli obiettivi di *convergenza* e *competitività regionale e occupazione*, nel periodo di programmazione 2007-2013.

La cooperazione territoriale rappresenta oggi uno degli elementi fondanti delle politiche di coesione territoriale. Il *Sesto Rapporto sulla Coesione Territoriale* (CE 2009) riunisce le definizioni emerse nel dibattito che ha seguito l'approvazione del *Libro Verde sulla Coesione Territoriale* (CE 2008) in una definizione condivisa che individua come obiettivo della coesione territoriale quello di «incoraggiare lo sviluppo armonioso e sostenibile di tutti i territori, basandosi sulle caratteristiche e sulle risorse territoriali» (CE 2009:13) e come mezzi per raggiungerlo: «i. concentrazione (raggiungere una massa critica confrontando nel contempo elementi esterni negativi), ii. connessione (rafforzare l'importanza di collegamenti efficienti di aree più arretrate con centri di crescita mediante infrastrutture e accesso ai servizi), e iii. cooperazione (lavorare insieme superando le frontiere amministrative in modo da realizzare sinergie)» (CE 2009:13).

Nell'ambito di questo obiettivo viene dunque portata a regime l'esperienza maturata nell'ambito di Interreg, inteso come strumento attuativo dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (SSSE o *European Spatial Development Perspective* - ESDP).

Da un'analisi[3] dei documenti elaborati in sede Ue (provvedimenti finanziari, regolamenti, proposte, agende, risoluzioni) per il perseguimento della politica di coesione – e, oggi, di coesione territoriale – emerge con evidenza come la cooperazione sia al tempo stesso un mezzo indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi delle politiche di coesione, nonché un obiettivo e un risultato delle politiche stesse.

Da un lato, infatti, il passaggio dalla semplice partnership alla cooperazione e il progressivo riconoscimento di una dimensione territoriale delle politiche e europee e – di conseguenza – della cooperazione stessa, ha ormai ottenuto una istituzionalizzazione nell'ambito della attuale fase di programmazione, attraverso il *Gruppo europeo di cooperazione territoriale* (GECT), strumento dotato di personalità giuridica con lo scopo di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra Stati membri, collettività regionali, collettività locali o organismi di diritto pubblico.

Dall'altro lato, le esperienze di cooperazione maturate negli ultimi due decenni – e il contestale dibattito – evidenziano che i principali effetti dell'applicazione dello SSSE-ESDP e dei programmi di iniziativa comunitaria (in particolare dei programmi Interreg, finalizzati specificatamente alla cooperazione, ma anche di Urban e Leader), non siano da ricercarsi tanto nel cambiamento delle previsioni di sviluppo territoriale, quanto piuttosto nella cooperazione stessa e nell'apprendimento generato da questi programmi. Nell'ambito dell'azione dell'UE degli ultimi decenni: «There has been cooperation on territorial matters elsewhere, and this will continue to be the case. In fact, being about the integration of various policies and concerns, spatial planning always involves actors cooperating with each other. And, as many pertinent issues are no longer encased within the confines of national borders, let alone of the borders of subnational authorities, the formulation of policy nearly always requires some form of cooperation or other. Naturally, such cooperation results in learning, learning about one's partners, their views and concerns and, by seeing oneself in the mirror of their minds, about oneself» (Faludi 2008:3).

In questo senso, la cooperazione in ambito europeo non rappresenta solo uno strumento trasversale per il raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale (attraverso la formazione di partnership finalizzate all'ottenimento di fondi europei), ma un fine della coesione territoriale stessa, in termini di apprendimento, (Hachmann 2008), di formazione di capitale sociale e istituzionale tra i vari attori coinvolti (Nadin e Stead 2008), di riflessione sulle pratiche di pianificazione territoriale dei paesi coinvolti, di auto-analisi delle proprie pratiche (Faludi 2008).

Se, dunque, all'inizio della programmazione comunitaria, la cooperazione era intesa per lo più nei termini della concertazione di tipo economico, riconducibile a pratiche negoziali, nell'arco dei successivi periodi di programmazione, le pratiche concertative nate in seno ai fondi strutturali, sono sempre più riconducibili a forme di cooperazione operativa e di convergenza verso forme di governo comuni veri e propri.

Le esperienze di cooperazione "stimolate" dall'Unione Europea, proprio per la natura dell'ente e per il principio di sussidiarietà, hanno avuto per oggetto azioni di cooperazione *funzionale*, relative all'attivazione di un network comprendente istituzioni di almeno tre stati differenti (come richiesto generalmente dai bandi dei programmi operativi di attuazione dei fondi strutturali), su uno specifico progetto. Il GECT rappresenta il luogo della

[3] Svolta in modo compiuto in De Luca G., Lingua V., *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, in corso di pubblicazione.

cooperazione istituzionalizzata, in quanto sede di concertazione fissa tra enti, attivabile non più solo su specifici progetti ma per l'attuazione di politiche condivise. Pur essendo pochi, ad oggi, i GECT attivati, la potenzialità di questo strumento ai fini della governance cooperativa non è da sottovalutare.

Due decenni di sperimentazioni hanno ormai maturato un modello di governance cooperativa che non nasce più dalla semplice negoziazione, né da pratiche occasionali dovute ad accordi di progetto su specifici temi (come lo era nel caso dei programmi di iniziativa comunitaria come Leader, Urban, Interreg). Al contrario, considerare la cooperazione territoriale come un obiettivo politico dell'Unione Europea nel suo insieme e dotarla degli strumenti non solo finanziari, ma anche istituzionali, per raggiungerlo, significa innanzi tutto stimolare le istituzioni nazionali, regionali e locali ad una attitudine mentale e ed un modus operandi nelle pratiche correnti di governo del territorio improntate alla collaborazione tra tutti gli stakeholders – istituzionali e non – che vi insistono.

Tuttavia, le modalità di assimilazione del "modello" di governance cooperativa europeo non sono uniformi nel panorama dell'Unione. Gli studi relativi alla "europeizzazione" delle politiche di governo del territorio in alcune realtà europee (Shaw & Sykes 2003, Janin Rivolin 2003, Zonneveld 2005), indicano generalmente processi di assimilazione improntati all'apprendimento e alla cooperazione, ma in forme fortemente differenziate e dovute alle caratteristiche (strutturali, culturali, legislative, istituzionali) e di ciascuno stato membro e alla "ricettività" dell'innovazione da parte delle C nazionali, regionali e locali.

Per l'Italia questa assimilazione è ancora incerta e parziale (Mesolella 2002, Janin 2003), ma potenzialmente rilevante in una fase di aggiornamento delle normative regionali inerenti il sistema del governo del territorio che, in assenza di un quadro di principi nazionali aggiornato, sta definendo plurime forme di regolazione e diverse modalità applicative (Belli, Mesolella 2008). Proprio in virtù di ciò, pensiamo che il modello cooperativo possa assumere una forte valenza se esplicitato a livello regionale (De Luca, 2008b).

3. Il livello pertinente: la regione

Negli ultimi decenni le politiche dell'UE, oltre al naturale dialogo tra gli Stati membri, hanno perseguito sempre più un rapporto diretto con le Regioni: non essendo tuttavia possibile defraudare gli Stati delle loro potestà l'UE lascia libero il dialogo e la possibilità di organizzarsi sotto forma di accordi cooperativi, prima con programmi specifici (si pensi al PIC Interreg, che perseguiva esplicitamente l'obiettivo della cooperazione tra regioni transfrontaliere), ora nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale (che, per l'appunto, inserisce Interreg nell'ambito degli obiettivi dei fondi strutturali).

Nella forma organizzativa italiana, lo spazio regionale tende a coincidere con quello delle Regioni istituzionali, per una serie di motivi storici e contingenti, che nell'economia di questo contributo non è il caso di trattare, ma che certamente pongono dei problemi vista l'attuale articolazione territoriale del sistema regionale italiano (Ruffolo, 2009).

Il modello cooperativo non è una novità. Esso nasce per risolvere i problemi generati da modelli di governo nettamente improntati alla dipendenza o alla separazione delle competenze, ma ha avuto una accelerazione non solo per impulso delle politiche comunitarie, quanto per le rilevanti e significative trasformazioni socio-economiche globali. Trasformazioni che non solo hanno sempre più interconnesso città e territori, fino a rendere fragili e spesso "obsoleti" i tradizionali confini amministrativi locali e regionali, quanto perché hanno portato ad aumentare significativamente gli attori non istituzionali da coinvolgere nella costruzione delle politiche pubbliche. I confini amministrativi degli enti istituzionali, tuttavia, sono uno dei punti più problematici, perché l'evoluzione economica, non solo nelle aree particolarmente dinamiche, ha finito per sopravanzare ed in molti casi anche rendere "critica" la gestione di significative parti del territorio se circoscritta ai tradizionali ambiti istituzionali.

In Italia questo aspetto è particolarmente rilevante, perché la scala dell'amministrazione e della politica per il territorio ha ancora oggi tre gradini: Comuni, Province, Regioni, più un altro in "attesa", quello della Città metropolitana. Più articolato questo aspetto sia nell'esperienza inglese che francese, in cui le articolazioni territoriali rispondono a specifiche esigenze istituzionali e tematiche (dai Syndicat d'Agglomeration, per la pianificazione delle agglomerazioni urbane, ai Pays per affrontare le questioni paesaggistiche).

Tuttavia sia le politiche di sostegno europeo (che obbligano a definire strategie cooperative tra enti per accedere a canali finanziari comunitari), sia il continuo restringimento delle risorse pubbliche locali (velocizzato dalla crisi finanziaria internazionale) tendono ad attivare forme cooperative volontaristiche che tendono ad identificare il "giusto ambito" territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo economico-sociale e di governo del territorio. La nuova stagione sembra nascere dalla presa di coscienza che la cooperazione tra territori può anche essere non istituzionale, e può non essere solo di gestione associata di servizi comuni; e che esiste una

terza modalità di cooperazione più libera ed aperta, quella legabile alla cooperazione volontaria per definire atti di pianificazione e di programmazione. Cioè una cooperazione di scopo.

Interrogarsi sul principio di intervento dei fondi UE significa interrogarsi sul livello più adeguato e più capace per "accomodare" interessi territoriali diversi con gli attori portatori di interessi diversificati e, sovente, anche divergenti. Nella immagine più recente questo livello è stato da alcuni indicato in quello regionale, essendo questo «il luogo istituzionale abbastanza vicino al territorio per riuscire a coglierne le suggestioni e le proposte, e abbastanza lontano per non appiattirsi su ogni singola, specifica increspatura della domanda di territorio e quindi capace di concorrere allo sviluppo locale, ma con un'opportuna mediazione» (Barca, 2006:104).

Il dibattito è, tuttavia, ancora aperto e le pratiche, cui fare riferimento per discernere alcune utili indicazioni sulle quali misurare una possibile proposta operativa, non numerose; mentre diffusa è la convinzione che nell'assetto giuridico e normativo italiano, almeno fino alle recenti modifiche costituzionali del 2001, la Regione e lo stesso spazio regionale erano considerati come soggetti politici deboli, sia nei confronti del governo centrale, sia nei confronti di quelli locali.

Tuttavia, il ruolo di questo ente intermedio è stato rivalutato sia in ambito europeo, sia nel dibattito e nelle più recenti esperienze: ad oggi si può affermare che lo spazio regionale sia quello meglio attrezzato e meglio posizionato a sostenere forme esplicite di cooperazione territoriale nella complessa articolazione del sistema istituzionale italiano e della scala dei problemi del territorio contemporaneo.

L'affermazione poggia su tre assunti:

1. la regionalizzazione delle politiche europee, specialmente nella stagione della programmazione dei Fondi strutturali 2000-06 e con più evidenza in quelli del periodo 2007-2013, che vede le Regioni istituzionali assolvere un ruolo di "attivatori di processi" di territorializzazione delle politiche con forme esplicite di indirizzo e coordinamento sia per gli attori istituzionali che per i portatori di interessi non istituzionali;
2. la modifica dell'assetto istituzionale italiano nel 2001, che ha consolidato un processo di neoregionalismo ridefinendo il ruolo delle Regioni istituzionali, affidando loro competenze legislative concorrenti in molte materie tra cui – per quanto qui interessa – quella del governo del territorio, ma al contempo disegnando un diverso assetto nelle relazioni intergovernative tra governo centrale e governi locali fondato sulla filiera della "leale collaborazione";
3. l'"europeizzazione" della programmazione economica e conseguentemente della parte strategica della pianificazione territoriale e, o meglio l'assoluta necessità, per chiunque tracci politiche spaziali di medio periodo (che non siano "semplicemente" politiche regolative), di dover far conto o di dover intercettare gli input e i canali finanziari originati nell'UE e veicolati non solo attraverso i Fondi strutturali, ma in diverse politiche, strategie e direttive comunitarie.

Quest'ultimo punto è un passo cruciale, non tanto perché nessuna politica spaziale circoscritta ad un ambito territoriale può attualmente fare a meno dell'influenza delle politiche europee, quanto perché intercettare politiche e relativi flussi finanziari provenienti dall'UE innesta, nei modelli di costruzione delle politiche locali, una propensione d'azione orientata al progetto. Si allenta, quindi, la classica impostazione regolativa della pianificazione di sistema, fatta per livelli di competenza e attuata tramite forme di conformità a cascata in territori istituzionali dati, in favore di una pianificazione sistemica dove diversi attori sono obbligati a collaborare, elaborando veri e propri progetti di spazio in territori i cui confini sono "a geometria variabile", cioè legati a problemi da risolvere o a potenzialità locali da attivare, anche in forma competitiva, in più ampie reti globali di competizione e, in maniera quantomeno concertata, predisporre dei crono-programmi d'azione che recuperano la cognizione del tempo, in genere assente nella classica pianificazione di sistema.

Qui sorge il nodo più significativo nell'attuale stagione della pianificazione. Chi meglio può sostenere un impianto d'azione fatto di concorrenzialità e di "adattamento" veloce agli input della programmazione economico-finanziaria che trova le sue origini nell'UE? O meglio chi può sostenere l'europeizzazione delle politiche spaziali in un approccio di coesione territoriale?

A nostro avviso lo può fare solo il livello spaziale regionale, purché "deistituzionalizzi" il tradizionale strumento regionale della pianificazione di sistema, favorendone la sua evoluzione in strumento di regia aperto all'incrocio sia delle istanze che provengono dal territorio, sia agli input europei. solo questo livello istituzionale, dopo le modifiche costituzionali del 2001, ha la forza (ma probabilmente non ancora l'autorevolezza) di attivare e sviluppare ogni possibile pratica di coordinamento intergovernativo e multilaterale sia verticale tra i livelli istituzionali, da quello europeo a quello locale, cui compete (per il principio della sussidiarietà) la formulazione e la messa in opera delle decisioni attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica; sia orizzontale infra-territoriale e infra-attoriale. Solo così, infatti, è possibile generare una nuova governance territoriale, da più parti reclamata.

Questa evoluzione è oramai necessaria, si pensi solo a due temi centrali per lo spazio contemporaneo: la questione paesaggistica inerente la *Convenzione Europea del Paesaggio*, cui sono coinvolti direttamente le comunità locali e quelle istituzionali, a qualsivoglia livello esse appartengano; e il tema delle grandi infrastrutture, le cosiddette *Trans European Network*, che vedono anch'esse l'interconnessione degli interessi locali diffusi con quelli globali e di assetto del territorio europeo. Entrambi richiedono una visione strategica spaziale intorno alla quale dovrebbe essere costruito, in forme negoziali e pattizie e con modalità aperte di partecipazione per tutti gli interessi (anche quelli diffusi), un comune progetto di spazio territoriale o meglio un comune progetto di territorio (De Luca, Clementi 2008).

Tale evoluzione si è riflessa anche nelle pratiche di pianificazione territoriale regionale maturate in Italia a partire dalla legge fondamentale, che esprimono modelli di interazione sempre più allargata e che portano necessariamente verso un approccio cooperativo.

4. L'esperienza italiana: forme di interazione nella pianificazione di sistema

La pianificazione di sistema nasce in Italia nella prima metà del secolo scorso, configurandosi come un apparato squisitamente conformativo, teso a dirigere lo sviluppo urbano e ad organizzare la città e le sue funzioni ai fini di garantire l'interesse pubblico in senso lato.

La legge urbanistica nazionale (Lun) n. 1150 del 17 agosto 1942 assume come principale obiettivo quello di dare certezza allo sviluppo urbano attraverso un sistema di pianificazione gerarchico a cascata, caratterizzato da procedure di interazione strutturate che coinvolgono per lo più soggetti istituzionali, con un impianto fortemente razionale.

Nel corso della seconda metà del secolo emerge con evidenza l'inadeguatezza dell'apparato configurato dalla legge nazionale, dovuto sostanzialmente alle prime applicazioni post-razionaliste. Prende piede una serie di leggi di modifica alla Lun, accompagnata da una notevole evoluzione dei rapporti cooperativi interistituzionali, dovuta ad alcuni istituti nuovi (le Regioni e i comprensori) che, anche se con modalità differenti, richiedono un sempre maggiore coinvolgimento dei portatori di interessi.

A inizio anni Ottanta il sistema di pianificazione configurato dalla legge 1150/42 sembra entrare definitivamente in crisi, per una serie di motivi: l'inadeguatezza della zonizzazione, meccanismi di intervento lunghi e complessi, nuove questioni emergenti (frammentazione degli interessi, aree dismesse, degrado urbano nei quartieri periferici). A queste ragioni si aggiungono i principi e le pratiche assimilate per contaminazione dall'Unione Europea, che opera attraverso modus operandi completamente differenti rispetto al sistema gerarchico di comando-controllo tradizionale.

Questa concomitanza di fattori determina una notevole evoluzione della materia, che nell'ambito del dibattito è generalmente ricondotta alle due dicotomie di *governance* vs *government* e *governo del territorio* vs *urbanistica* (Balducci 2000).

La maturazione della disciplina verso una concezione cooperativa dei rapporti tra gli enti istituzionali, gli stakeholders e gli interessi territoriali, finalizzata alla definizione di politiche integrate di governo del territorio, passa necessariamente attraverso lo scontro tra le forme e le modalità dell'interazione definite nel sistema di pianificazione istituzionale e quelle che maturano alla luce delle pratiche e di nuove istanze e nuovi temi maturati nel corso dell'ultimo secolo: un excursus di questa sembra dunque interessante per comprendere se e come si sono svolte pratiche di interazione di tipo cooperativo.

L'analisi non può prescindere dalla considerazione di due fronti paralleli: la riforma della legge urbanistica nazionale e la contemporanea riforma del sistema amministrativo italiano.

La propugnata riforma della legge urbanistica nazionale n. 1150/42, ad oggi non ha ancora trovato compimento, ma è stata via via affidata a provvedimenti diversi: tra gli anni Sessanta e Ottanta sono maturate leggi che si facevano portatrici di aggiustamenti incrementali e anticipatori della auspicata riforma (tra le più importanti L. 167/62, L. 765/67, L. 10/77), ma ancora in ottica conformativa; a partire dalla metà degli anni Novanta, oltre alle numerose proposte di legge giunte in parlamento, le Regioni si sono fatte protagoniste di anticipazioni della riforma, pur frammentarie e diversamente innovative, anche alla luce di esperienze esterne al quadro consolidato (pianificazione strategica, programmazione negoziale e complessa). Infine, risultano tutt'oggi arenate le proposte di leggi "di principi" presentate a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione sancito con la legge costituzionale n. 3/2001.

Parallelamente, lungo tutto il corso degli anni Novanta, il sistema amministrativo italiano subisce un processo di riforma che, a partire dalle leggi 142 e 241 del 1990, passando per i diversi provvedimenti di riforma firmati dall'allora ministro Bersani, confluisce nel Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) di cui al D. lgs. 18 agosto

2000, n. 267. Si tratta di una riforma finalizzata in parte a modernizzare il sistema amministrativo italiano alla luce del principio della sussidiarietà, attraverso la devoluzione di poteri e competenze agli enti locali e l'estensione dell'utilizzo di strumenti idonei ad esercitare forme di interazione concertative, negoziali, cooperative (accordo di programma, conferenze dei servizi, ecc.).

In sintesi, a partire dal dopoguerra, si sono succeduti diversi tentativi di riforma urbanistica, cui hanno corrisposto altrettanti cambiamenti nel sistema giuridico-amministrativo e nell'ordinamento degli enti locali. Tra questi, alcuni provvedimenti hanno fatto da spartiacque per la disciplina urbanistica, definendo nuovi soggetti di pianificazione (le Regioni nel 1972, le Province nel 1990) o nuovi strumenti utili a ridefinire i rapporti tra enti e tra questi e gli altri soggetti pubblici e privati che intervengono nel governo del territorio (accordi, conferenze, programmazione negoziale negli anni Novanta, ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni nel nuovo secolo). Questi due processi di rinnovamento, contestuali e necessariamente intersecanti, determinano un profondo cambiamento nella concezione dei rapporti tra enti pubblici, tra questi e i privati e, in generale, tra tutti gli attori che intervengono nei processi di governo del territorio.

La considerazione congiunta dell'evoluzione del sistema amministrativo e del sistema di pianificazione italiano può essere ricondotta a quattro macro-fasi, cui corrispondono altrettanti cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione:

- 1942-1972: *interazione istituzionale*. A partire dalla legge urbanistica nazionale (Lun) n. 1150 del 1942 e fino agli anni Settanta si configurano modalità di interazione di carattere prettamente istituzionale, che prefigurano meccanismi di comando e controllo all'interno di un rigido apparato legislativo. L'ordinamento si basa su due livelli amministrativi, lo Stato e i Comuni, che sono chiamati a rapportarsi tra loro attraverso rapporti formali di tipo gerarchico; gli stessi strumenti di pianificazione e le leggi che si susseguono per colmare le lacune della Lun riportano per lo più integrazioni e rafforzamenti del sistema preventivo di comando e controllo e dei meccanismi di verifica della conformità. Tuttavia, nel dibattito e nelle pratiche si riconoscono i limiti della pianificazione di sistema prefigurata dalla Lun e delle procedure e modalità che lo accompagnano, prefigurando la necessità di una riforma e dell'introduzione delle Regioni come ente di pianificazione di carattere sovralocale, come previsto dall'art. 114 della Costituzione.

- 1972-1990: *interazione istituzionale allargata/informale*. Alle Regioni sono delegate dallo Stato competenze in materia urbanistica che consentono loro di legiferare e di assumere la gestione amministrativa dei processi. Prendono piede le prime leggi urbanistiche regionali ed inizia l'elaborazione di Piani territoriali basati su analisi sub-regionali, che aprono un ampio dibattito sui comprensori e sui rapporti tra enti pubblici. In questo quadro risulta indeterminato il ruolo del livello centrale, che all'inizio degli anni Ottanta adotta diversi provvedimenti regolativi di carattere vincolistico e/o emergenziale, legati sia a fatti di carattere naturale (terremoti, alluvioni ecc.), sia a nuove occasioni di sviluppo legate a grandi eventi (es. i mondiali del 1990), che permettono allo stato di bypassare gli enti sotto-ordinati. In quegli stessi anni, matura la riflessione sulla crisi del piano tradizionale, anche nella sua visione più evoluta, quella del cosiddetto approccio razional-comprensivo, nonché sui limiti dei meccanismi di interazione prefigurati nell'ambito della Legge urbanistica nazionale. Per superare l'impasse si teorizza a livello centrale un approccio di tipo deregolativo (la cd *deregulation*), come drastica negazione delle regole di interazione con gli apparati deputati alla pianificazione, a favore di rapporti di carattere informale, improntati ad una maggiore flessibilità e operatività ma caratterizzati da scarsa trasparenza delle procedure; mentre a livello regionale si intravedono i prodromi di un più marcato autonomismo regionale;

- 1990-2001: *interazione contrattuale*. A inizio anni Novanta, una serie di provvedimenti legislativi fornisce la chiave di volta per la legittimazione delle pratiche di interazione informali tra enti pubblici e tra questi e i privati: le leggi di riforma delle autonomie locali n. 142 dell'8 giugno 1990 e n. 241 del 7 agosto 1990 introducono gli istituti dell'*Accordo di programma* e della *Conferenza dei servizi*, come modelli per la concertazione tra soggetti pubblici, mentre la legge finanziaria 1997 (L. 662/1996) introduce una serie di strumenti di regolazione concordata tra soggetti pubblici e tra pubblico e privati riconducibili al termine di *programmazione negoziale.* Questi istituti danno avvio a una nuova stagione nei rapporti tra enti locali, sia in merito alla pianificazione ordinaria, sia attraverso la diffusione di pratiche che non sono previste dall'ordinamento urbanistico prefigurato a livello nazionale e regionale: la pianificazione strategica e la programmazione complessa. Le esperienze maturate nel corso del decennio determinano dinamiche di apprendimento e di trasferimento di buone pratiche delineate in termini generali come urbanistica consensuale (Urbani, 2000) e contrattata (Bobbio, 2000). Dunque nel periodo si è assistito ad una progressiva rivisitazione dei tradizionali canoni dell'agire amministrativo, nell'ottica di un recupero di efficienza ed efficacia indispensabile alla realizzazione di una macchina amministrativa moderna, che si ponga come interprete degli interessi pubblici generali. In tale contesto si pone il superamento del modulo organizzativo della gerarchia sicché. sviluppandosi i rapporti intersoggettivi ed interorganici prevalentemente attraverso moduli improntati alla direzione e alla equiordinazione, sempre più spesso il procedimento amministrativo giunge a conclusione attraverso l'esperimento di attività di concertazione, improntata al coordinamento amministrativo.

- 2001 in poi: *interazione liberale/cooperativa*. La stagione di riforme amministrative che ha interessato tutti gli anni Novanta si chiude con la legge costituzionale n. 3/2001, recante modifiche al Titolo V della Costituzione, che ri-definisce le competenze tra stato ed enti locali, considerando il governo del territorio materia di legislazione concorrente tra stato (leggi di principio) e regioni.

Nelle pratiche che si sviluppano durante il nuovo secolo e nel dibattito che le accompagna, emergono tuttavia questioni, paradossi e contraddizioni della pianificazione contrattata, o consensuale che dir si voglia, in merito a tre temi principali: lo snellimento procedurale nell'ambito di forme di interazione di tipo cooperativo, l'influenza della cooperazione sulla competitività territoriale e l'intervento sempre più importante del privato nella definizione delle politiche pubbliche.

Fin dalla loro nascita, gli strumenti che consentono forme di interazione di tipo consensuale (conferenze, accordi, contratti e le diverse forme della pianificazione negoziale) sono stati tacciati di derive autoritarie e decisioniste (Torchia 1997, D'Auria 1998). Le leggi che introducono tali istituti prevedono infatti meccanismi di esclusione dalla decisione delle amministrazioni che non partecipano al tavolo, o di rimando della decisione al livello più alto in caso di stallo dei lavori della conferenza. Di conseguenza «il fatto di mettere tutte le amministrazioni competenti intorno a un tavolo, non ha avuto solo lo scopo di costringere i partecipanti ad esprimersi in tempi certi, ma anche quello di esercitare una forte pressione (quasi un ricatto) sulle amministrazioni dissenzienti» (Bobbio 2000:131). In questo senso, l'istituto della contrattazione non configura un modello decisionale di tipo pluralistico, adatto a decidere in situazioni complessi, ma si configura piuttosto come strumento per arrivare ad una decisione a qualunque costo, che può giovare soprattutto al livello centrale in quanto dotato di maggiori risorse (Torchia 1997).

Durante il primo lustro del nuovo secolo, i timori delle derive del modello decisionista sembrano lasciare il passo a una maggiore consapevolezza dell'importanza della contrattazione, intesa come strumento per la cooperazione tra enti e tra questi e il privato. L'esperienza maturata via via dalle pubbliche amministrazioni ha determinato processi di apprendimento da parte delle unità coinvolte, definendo modelli organizzativi e modalità di coordinamento maggiormente integrative. La decisione presa «a più voci» risulta sicuramente più complessa di quelle prefigurate nell'ambito di procedure gerarchiche, e in alcuni casi può richiedere anche tempi più lunghi, ma il valore aggiunto della contrattazione sembra risiedere proprio nell'insorgere di forme di collaborazione e, dunque, nel miglioramento della qualità della decisione (Bobbio 2004).

Questo concetto sembra ormai consolidato sia nelle pratiche, sia nei testi legislativi regionali. Dal punto di vista delle pratiche, non c'è amministratore o tecnico che, al momento della presentazione dello strumento di pianificazione di propria competenza, non richiami l'avvenuta cooperazione tra enti, la partecipazione dei cittadini, la presa in considerazione di tutti i possibili interessi. Si tratta di una retorica ricorrente che, se da un lato dovrebbe essere verificata nella sua veridicità, dall'altro lato deriva inevitabilmente dalla necessità di adempiere alle modalità di interazione prefigurate dalle leggi regionali in merito alle procedure di redazione, adozione e approvazione degli strumenti di governo del territorio e delle loro modifiche. Infatti, tutte le leggi regionali di ultima generazione che hanno recepito le modifiche costituzionali, così come quelle che ne hanno anticipato i tratti fondamentali, prevedono forme più o meno strutturate di cooperazione e co-pianificazione, dalla possibilità di redazione di piani intercomunali alla introduzione di tutta la cassetta degli attrezzi della pianificazione negoziale (accordi, conferenze, ecc.) anche se con forme e procedure differenziate.

Una seconda importante riflessione riguarda il valore aggiunto delle forme di cooperazione nei termini di sviluppo e di competitività territoriale. E' infatti indubbio che, a parità di strumenti, i risultati della cooperazione tra territori variano in funzione degli attori che se ne fanno carico, in particolare della diverse amministrazioni locali che insistono su un territorio, della loro capacità di riconoscersi come entità interdipendente e di portare avanti processi decisionali all'insegna della cooperazione e dell'interdipendenza[4].

Le implicazioni della cooperazione sono dunque notevoli e coinvolgono questioni sia di sviluppo locale sia di rappresentanza politica: esse sono emerse con evidenza negli anni Novanta in relazione ai meccanismi concorsuali di allocazione delle risorse maturati sia in ambito europeo, attraverso i programmi di interesse comunitario, sia in Italia, durante tutta la stagione della programmazione complessa.

Nel nuovo secolo, l'assimilazione della programmazione complessa nella cassetta degli attrezzi della pianificazione urbanistica di tutte le regioni indica la graduale perdita di innovatività di questi strumenti a favore

[4] P. Urbani indica come acquisito «che il sistema della pianificazione urbanistica, pur all'interno di regole generali da osservare, costituisca uno degli elementi di forte differenziazione tra aree, tra territori, in rapporto alle possibilità di sviluppo, di modernizzazione e di riconversione urbana. In altre parole, in un sistema di forte federalismo amministrativo, alla capacità delle amministrazioni di utilizzare tutti gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento – concertazione con gli "altri" poteri pubblici, codeterminazione pubblico-privato degli assetti urbanistici, partecipazione popolare – potranno corrispondere una maggiore flessibilità e un più rapido adeguamento delle scelte strategiche alle esigenze del mercato e dell'occupazione, mentre, nel caso di inerzia politica e amministrativa dei poteri locali, i territori e le collettività da questi governati sono destinati a uno sviluppo recessivo, imponendosi, così, un rapido ricambio della classe politica di governo» (Urbani 2000:149).

di una progressiva acquisizione dei meccanismi e delle modalità di interazione che li caratterizzano (Lingua 2005 e 2007). Anche in merito alle modalità di redistribuzione dei fondi strutturali europei, il concetto di cooperazione territoriale lascia lo status di programma speciale per diventare uno degli obiettivi della politica di coesione 2007-2013. Dopo le sperimentazioni dei periodi di programmazione precedenti, è ormai acquisita l'importanza della cooperazione tra territori e tra enti per lo sviluppo territoriale e il superamento delle disparità regionali.

Infine, la riflessione sui rapporti collaborativi non può prescindere dal considerare con sempre maggiore importanza i rapporti tra pubblico e privato. La crisi economico-finanziaria in cui versa la pubblica amministrazione, acuita nell'ultimo periodo, ha indotto le amministrazioni a un ampio ricorso alla contrattazione preventiva col privato, che è stata istituzionalizzata con modalità differenti in tutte le leggi urbanistiche regionali. Nel dibattito sono emerse due posizioni divergenti, espressioni di due modi molto differenti di considerare l'apporto del privato e le forme di espressione dei poteri della pubblica amministrazione: il modello classico della concertazione preventiva e quello del liberalismo.

Da un lato, infatti, viene ribadita la possibilità di una concertazione preventiva tra pubblico e privato, sollecitata dalla pubblica amministrazione anche attraverso bandi e avvisi, per la definizione degli assetti territoriali e urbani, che perviene a un accordo per definire le condizioni di fattibilità dell'intervento e le dovute garanzie di esecuzione delle opere di utilità pubblica.

Dall'altro lato, la legge della regione Lombardia (Lr. 11 marzo 2005, n. 12), prevede la possibilità di definire a priori solo le strategie di massima, per rimandare poi alla concertazione col privato la definizione di quantità e destinazioni e delle opere di interesse pubblico da realizzare, in funzione delle esigenze di mercato e nell'ambito del piano dei servizi. A partire da questa legge e dall'esperienza del documento direttore di Milano, si apre un ampio dibattito sulla necessità di aprire il sistema di pianificazione a forme di auto-organizzazione all'insegna del liberalismo attivo (Moroni 2007), attraverso una rigida definizione delle competenze dell'ente pubblico e la liberalizzazione degli usi dei suoli, che diventa oggetto di contrattazione con la pubblica amministrazione. Tuttavia, dal punto di vista amministrativo, tale tendenza richiede capacità e competenze nuove, se non un nuovo di fare urbanistica, cui le pubbliche amministrazioni non sono ancora avvezze; in particolare, richiede nuove capacità da parte dei tecnici e degli amministratori, che devono essere in grado di comprendere e valutare l'effettiva convenienza pubblica nelle analisi costi/benefici presentate dai privati.

A scapito delle diverse posizioni in merito (De Luca 2008a), resta certo il cambiamento del ruolo della pubblica amministrazione, che non si basa più sul presupposto dell'autorità per far valere un generico interesse comune, ma assume un valore di stimolo, di sollecitazione, di regia o di coordinamento delle pratiche di cooperazione sia tra diversi livelli amministrativi, sia con il privato e con i cittadini: una amministrazione che funge da catalizzatrice di processi inclusivi di formazione delle scelte (Osborne e Gaebler, 1992, cit. in Bobbio 2004).

Tale ruolo è ribadito dalla maggior parte delle leggi regionali di governo del territorio, che configurano processi cooperativi sulla base di conferenze e accordi tra amministrazioni e con i diversi soggetti, sollecitando dunque all'amministrazione una attività di ricerca e di sollecitazione dei diversi stakeholders alla partecipazione ai processi decisionali e, in particolare, a quelli relativi al governo del territorio (De Luca 2008b).

5. Pianificazione regionale cooperativa: implicazioni e potenzialità

L'evoluzione dei "modelli" di interazione si riflette nelle leggi regionali di governo del territorio, dando adito a tre tipi di pianificazione con cui si regolano e governano gli interessi territoriali:

- quello che conserva il primato del potere pubblico nel campo delle trasformazioni urbane e territoriali in una impostazione collaborativa tra istituzioni
- quello negoziale, aperto ad una gestione flessibile del governo del territorio, fondata anche su una concertazione con il privato
- quello "semiclassico aggiornato" incentrato su una robusta gerarchia tra le istituzioni.

Abbiamo proposto in altri contributi questa distinzione. Per quanto qui interessa e per quanto basta riportare per sostenere il nostro argomentare ne tracciamo una brevissima sintesi.

Al primo tipo appartiene l'esperienza della Regione Toscana – che ha in parte raccolto, rielaborandola, la proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica – che ha direttamente influenzato numerose esperienze regionali (in primis Liguria, Umbria, Emilia-Romagna). Questo tipo sembra muoversi verso politiche spaziali fondate su elementi strategici volti a raggiungere obiettivi condivisi – indipendentemente dalla formulazione linguistica dello strumento utilizzato – e soprattutto partecipati – attraverso conferenze e/o accordi di pianificazione e forme più o meno solide di cooperazione e

concertazione, nonché mediante la partecipazione degli attori non solo istituzionali – muovendosi così lungo una linea "mediana" e sottile tra *government* e processi di *governance*.
Al secondo tipo appartiene sostanzialmente l'esperienza della Lombardia ed è incentrata su un presupposto di massima flessibilità decisionale pubblica. Lo schema concettuale che informa il tipo è che il governo del territorio non può essere associato ad un'unica procedura o ad un singolo strumento di pianificazione, univocamente determinato, ma si debba proporre come progettazione del processo per la definizione di decisioni e azioni successive e conseguenti. Il concetto di fondo è che nei sistemi urbani densi e ad alta infrastrutturazione non sia utile conferire un valore normativo alle previsioni di piano – ad esclusione di particolari salvaguardie – ma che programmi e progetti di trasformazione urbana debbano essere decisi in attuazione delle strategie negoziali della Amministrazione e a seguito della valutazione dei risultati attesi.
Al terzo tipo appartengono esperienze più incerte, come quella della Puglia o del Veneto, che innestano nel tronco del modello classico i temi della sussidiarietà, della concertazione e della copianificazione, nonché della partecipazione, ma non discostandosi troppo dalla conformità tra i piani. Quindi le innovazioni connesse al sistema della valutazione o a quelle della partecipazione alle scelte pubbliche sono "adattate" e "modellate" all'impianto classico della pianificazione di sistema.
In questo processo di aggiornamento rispetto alle nuove istanze portate dal dibattito culturale e dai cambiamenti legislativi, il panorama dei piani territoriali regionali presenta forme e velocità di adeguamento differenti[5], ma è unificato dalla comune necessità di superare un approccio tradizionale alla pianificazione territoriale, attraverso un piano di natura strategica più che strutturale: il PTR deve dare un'idea di futuro, un obiettivo comune, una vision condivisa. Gli enti locali e provinciali sono chiamati a condividere e specificare tale scenario, anche attraverso il coordinamento della pianificazione sotto-ordinata e settoriale in termini di coerenza e rispondenza agli indirizzi definiti a livello regionale.

Alcuni episodi recenti di pianificazione territoriale nelle regioni del Nord (Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte) forniscono un quadro avanzato di tali riflessioni, delineando alcune risposte alle nuove sfide della pianificazione regionale.

Lo scenario delineato per la predisposizione del PTR dell'Emilia Romagna, ad esempio, illustra tre principali prospettive, relative alle reti di città e territori, all'economia della conoscenza e alle reti ecologiche, cui è riferita una serie di obiettivi. Il PTR è dunque il luogo degli obiettivi e degli indirizzi per tendere allo scenario prefigurato, mentre spetta alle Province, nell'ambito dei loro Piani territoriali di coordinamento, il compito di sedimentare e mettere a sistema una serie di norme già esistenti e proprie della pianificazione settoriale, delineando un vademecum complessivo delle disposizioni che sovrintendono l'area vasta e definendo la coerenza delle regole con lo scenario regionale. Per dare forma e concretezza allo scenario strategico, con il PTR si intende proporre un nuovo "patto sociale" con gli enti locali, che nasca da una visione partecipata del futuro.

Anche il PTRC Veneto è inteso come patto sociale e lo slogan che lo accompagna, "un piano che traguarda il futuro attraverso lo sguardo degli uomini" evoca uno strumento inteso non tanto a mettere ordine attraverso regole prescrittive, quanto piuttosto come operazione di costruzione di senso intorno ad una vision condivisa. Questa nuova concezione della natura del piano deriva da un ampio dibattito interno a tutte le componenti amministrative, politiche e socio-economiche della Regione, che ha portato a scartare l'idea, ormai obsoleta, di un "piano regolatore del Veneto", ma anche a non considerare il PTRC come semplice trasposizione territoriale delle previsioni del Programma regionale di sviluppo (PRS), quanto piuttosto come disegno di una vision. Alla luce di questo intento, la definizione di un processo di piano improntato al "pragmatismo visionario", pur suonando come un ossimoro, permette di comprendere la forma piano che ne deriva: uno strumento leggero, tecnologico e suggestivo, capace di essere compreso anche dai non addetti ai lavori attraverso un linguaggio fatto di tavole schematiche degli obiettivi e delle direzioni di sviluppo, filmati e descrizioni multimediali, indirizzi finalizzati non a vincolare ma ad orientare la pianificazione sotto-ordinata.

La Regione Friuli Venezia Giulia, essendo a statuto speciale, presenta una situazione particolare in merito sia alle questioni del governo del territorio, sia nel rapporto con gli enti locali e provinciali. La Lr. 5/2007 e il Piano Territoriale Regionale adottato lo stesso anno sanciscono l'abbandono di una dimensione prettamente conformativa della pianificazione territoriale, legata alle vicende del Piano urbanistico regionale generale (PURG) del 1978; vicende che, se per l'epoca sono state paradigmatiche e hanno permesso di affrontare questioni impellenti (come la ricostruzione dopo il terremoto del 1976), oggi richiedono un notevole sforzo di adeguamento alle attuali esigenze di governo del territorio. Rispetto a un tipo di piano tradizionale, dunque, il

[5] Per una disamina e un confronto tra tutti gli strumenti di pianificazione regionale si rimanda al capitolo «Piani e Quadri Regionali», in Properzi P. (acd), *Rapporto dal Territorio 2007*, INU, Roma 2008, pp. 45-74.

PTR adottato nel 2007 e le modifiche previste dalla nuova giunta regionale[6] sono mirate a definire una prospettiva maggiormente strategica del governo del territorio regionale e a delineare nuovi rapporti con gli enti locali.

La dimensione visionaria e strategica della regione nel panorama italiano ed europeo richiede infatti un rilevante cambiamento: se nei decenni passati il FVG era considerato come l'ultima propaggine dell'Europa verso l'Est, nell'Europa a 25 assume una posizione più centrale e dunque un ruolo differente e fortemente improntato all'integrazione interna e con i contesti regionali vicini.

Quanto alla governance regionale, la natura storico-culturale della 4 province, tra loro molto diverse, con caratteri di disomogeneità e di incompatibilità reciproca, ha determinato da sempre un difficile rapporto con la regione e tra le province stesse.

La prospettiva delineata dal PTR riguarda dunque lo sviluppo dell'area vasta, considerando il livello provinciale non praticabile: il nuovo piano territoriale intende dare ai Comuni uno scenario con obiettivi generali e specifici entro i quali gestire una completa autonomia nel governo del loro territorio, anche attraverso l'intercomunalità.

In questo panorama, si evidenziano alcune questioni comuni ed emergenti nelle esperienze di pianificazione regionale in corso: da un lato, infatti, il tema del rapporto con la pianificazione sotto-ordinata e settoriale, richiede una riflessione sulla natura del piano territoriale regionale e invoca la necessità di una dimensione strategica e di indirizzo, finalizzata sia a fornire la direzione verso cui far convergere le previsioni dei PTCP e dei piani comunali, sia a rappresentare l'elemento attorno al quale coordinare la normativa esistente e di settore, di per sé già cospicua e spesso configgente.

Dall'altro lato, la visione strategica veicolata dal PTR richiede necessariamente uno sforzo di integrazione tra politiche di area vasta, anche a livello finanziario. Il PTR infatti soffre della difficoltà di incidere su alcuni settori piuttosto che su altri, difficoltà legata sia alla necessità di una effettiva rispondenza tra le politiche del PTR e le previsioni del Piano Regionale di Sviluppo, sia alla volontà politica di attuare determinate azioni piuttosto che altre, che determina ancora l'emergere di temi più forti (mobilità, abitare, risorse rinnovabili ecc.), perché meglio finanziati e sostenuti a livello politico, rispetto a temi deboli come la ruralità e il paesaggio.

La risposta possibile, relativa alla gestione di questioni di area vasta attivando rapporti con gli enti territoriali improntati all'interazione e alla cooperazione, implica necessariamente una riflessione sulla natura del PTR (da piano conformativo a performativo), e sulla forma piano che ne deriva, oltre alla necessità di interpretare le dinamiche regionali a tutti i livelli (non solo sub-regionale e regionale, ma anche a scala macro-regionale).

Il Piano territoriale regionale di ultima generazione delinea un quadro strategico piuttosto che strutturale, attorno al quale costruire una vision condivisa delle dinamiche di sviluppo regionali.

Le previsioni strutturali riguardano per lo più la pianificazione di settore e le questioni paesistico-ambientale, soprattutto nei casi in cui il piano regionale assume anche valenza di piano paesaggistico.

Questa natura strategica, prettamente performativa, determina una forma-piano molto diversa rispetto al piano conformativo tradizionale, con schemi e tavole di scenario che inseriscono la regione in contesti di analisi macro-regionali e definiscono in modo schematico e accattivante obiettivi e indirizzi di sviluppo, piuttosto che regole e vincoli. Le stesse procedure di formazione dei piani richiedono complessi processi di condivisione degli scenari che coinvolgano gli interessi regionali e locali.

In questo quadro, gli elementi caratterizzanti un piano territoriale regionale di natura cooperativa possono essere sintetizzati in una serie di elementi:

- il carattere strategico del piano, sia nella forma che nel processo, che si esplicita nella costruzione di vision territoriali e la loro definizione e condivisone nell'ambito di tavoli di confronto e interazione;
- l'elaborazione di ambiti di progettualità regionale come momenti in cui si misura l'operatività delle opzioni strategiche del piano;
- a necessità individuare gli attori rilevanti: al livello regionale non sembra possibile coinvolgere l'universo della popolazione, per cui il piano, per la sua natura strategica, dovrebbe poter individuare e interagire con gli attori più rilevanti rispetto alle tematiche in essere (per cui si generano processi non solo selettivi, ma a volte più inclusivi, proprio in base alla vision di riferimento);
- lo stimolo alla intercomunalità e, in generale, alla cooperazione di area vasta con gli attori pertinenti, per definire territori-problema piuttosto che territori-istituzioni;
- l'apertura a una dimensione ancora più ampia, di carattere interregionale

[6] Adottato con DPR n. 329/Pres del 16 ottobre 2007, il PTR del Friuli Venezia Giulia è oggi in corso di revisione da parte della nuova giunta regionale.

Considerare il Piano Territoriale Regionale come un quadro di riferimento strategico, vocato a definire uno scenario di sviluppo futuro piuttosto che un quadro di regole certe, e deputato a formare il quadro all'interno del quale configurare nuovi rapporti con gli enti locali e nuove aggregazioni tra gli stessi, richiede una forte maturazione delle strutture tecniche e politiche regionali.

Se, da un lato, le ultime esperienze di pianificazione regionale sembrano dare prova di tale maturazione, tuttavia, l'evoluzione della natura e della forma del Ptcp implica un vero e proprio cambiamento culturale: l'elevato numero di osservazioni al PTRC Veneto (più di 15.000), tese per lo più a rivendicare regole conformative e prescrizioni localizzate, suggeriscono che la natura strategica del PTR sia ancora lungi dall'essere compresa e assimilata, e richieda un notevole sforzo di coinvolgimento degli attori rilevanti (cittadini, enti e possibili interessi territoriali a tutti i livelli), nei processi di formazione degli strumenti di governo del territorio regionali.

Coinvolgimento che si riflette anche nella necessità di delineare strategie condivise finalizzate ad inserirsi nel più ampio contesto nazionale ed europeo della cooperazione territoriale, per far fronte ad istanze di competitività interregionale ormai ineludibili nel panorama europeo e mondiale.

Bibliografia

Balducci A. (2000), "Le nuove politiche della governance urbana", /Territorio/, n. 13, pp. 7-15.
Barca F. (2006), /Italia frenata/, Donzelli, Roma.
Belli A., Mesolella A. (2008), acd, /Forme plurime della pianificazione regionale/, Alinea, Firenze.
Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", /Stato e Mercato/, n. 58, pp. 111-142.
Commissione delle Comunità Europee (2009), /Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale/, COM(2009) 295 definitivo, Bruxelles.
De Luca G. (2008a), acd, /Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo/, Alinea, Firenze.
De Luca G. (2008b), "Quale natura cooperativa per la pianificazione regionale", in Belli A., Mesolella A. /Forme plurime …/, cit., Alinea, Firenze.
De Luca G., Clementi A. (2008), "Dal progetto di infrastrutture al progetto di territorio: un'evoluzione necessaria" (con A. Clementi), in A. Belli et al. (acd), /Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza/, F. Angeli, Milano.
Faludi, A. (2004), "The Open Method of Coordination and 'post-regulatory' territorial cohesion policy", /European Planning Studies/, 12(7), pp. 1019-1033.
Faludi A. (2008), "European Territorial Cooperation and Learning", /disP/, n. 172/1, pp. 3-10.
Hachmann V. (2008), "Promoting Learning in Transnational Networks", /disP/, n. 172/1, pp. 11-20.
Janin Rivolin, U. (2003), "Shaping European spatial planning. How Italy's experience can contribute", /Town Planning Review/, n. 74/1, pp. 51-76.
Janin Rivolin, U. (2008), "Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation", /Planning Practice and Research/, 23(2), pp. 167-186.
Lingua V. (2005), "I Programmi complessi, strumenti innovativi in via di estinzione?", /Archivio di Studi Urbani e Regionali/ n. 83, pp. 87-104.
Lingua V. (2007), /Riqualificazione urbana alla prova/, Alinea, Firenze.
Mesolella A. (2002), /Riflessi locali delle politiche Europee. Governo sostenibile e Agende 21 locali: il caso Modena/, Alinea, Firenze.
Moroni S. (2007), /La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato/, CittàStudi, Torino.
Nadin V., Stead D. (2008), "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", /disP/, n. 172/1, pp. 35-47.
Ruffolo G. (2009), /Un paese troppo lungo: l'Unità nazionale in pericolo/, Einaudi, Torino.
Shaw D., Sykes O. (2003), "Investigating the application of the European Spatial Development Perspective (ESDP) to regional planning in the United Kingdom", /Town Planning Review/, n. 74/1, pp. 31-50.
Urbani P. (2000), /Urbanistica consensuale/, Bollati Boringhieri, Torino.
Zonneveld W. (2005), "The Europeanization of Dutch National Spatial Planning: an Uphill Battle", /disP/ n. 163/4, pp. 4-15.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Migliorare o innovare: una riflessione a partire dall'esperienza delle politiche temporali in Lombardia

Elena Donaggio, Erica Melloni
Istituto per la Ricerca Sociale,
via XX Settembre 24, Milano (Italy),
edonaggio@irsonline.it
emelloni@irsonline.it

Abstract
Questo contributo nasce dall'esperienza che chi scrive ha maturato nel corso di due anni di attività di consulenza e accompagnamento nell'ambito del programma Governare il Tempo, un'iniziativa di Regione Lombardia volta a promuovere le politiche dei tempi a livello locale. Il gruppo di lavoro[1] è stato composto da urbanisti, economisti e scienziati politici la cui attività di ricerca e consulenza è caratterizzata, a livello metodologico, da un approccio di policy, secondo un doppio obiettivo di analisi e valutazione dei processi di implementazione delle decisioni, e di consulenza/intervento per lo sviluppo di tali processi. Il paper che segue propone quindi una ricostruzione ed una valutazione dei principali esiti legati all'esperienza fin qui condotta dalla Lombardia in tema di politiche temporali, alla luce del bagaglio disciplinare e dell'approccio proprio dell'analisi delle politiche pubbliche.Sono passati più di venti anni dalla prima volta che si è cominciato a parlare di politiche dei tempi in Italia (e circa quindici da che invece questo genere di interventi è stato avviato in Lombardia) e riteniamo che, per permettere alla riflessione di procedere, sia necessario provare a fare il punto di quanto accaduto fino ad ora attraverso un processo di valutazione, sia in un'ottica di miglioramento dell'esistente che di innovazione nelle soluzioni proposte.Se per politica pubblica intendiamo l'insieme di azioni e di interazioni volte a trattare un problema, cioè un'insoddisfazione relativa a una domanda, un bisogno o una opportunità di intervento pubblico (Dente, 1989)[2], è chiaro che anche le politiche temporali rientrano in questa categoria.L'approccio proposto permette di leggere il problema della conciliazione degli orari e dell'uso del tempo come un problema di policy, e come tale consente anche di sottoporre la policy a valutazione, per consentire possibili miglioramenti o per individuare nuovi problemi da risolvereIl risultato di questa operazione di prima valutazione costituisce il contributo principale che il paper propone. Esso è, in estrema sintesi, che le politiche temporali, al di la del loro specifico campo di intervento legato alla armonizzazione e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle donne e degli uomini che vivono e lavorano nelle città, possono essere un'utile lente/chiave di lettura attraverso cui guardare al funzionamento dei contesti urbani e permettere:
l'individuazione di nuove soluzioni per vecchi problemi. In generale la lettura dei problemi che le politiche temporali suggeriscono può contribuire a individuare nuove possibilità per dare soluzione a problemi già noti (si pensi agli interventi in favore del decongestionamento, della sicurezza, della mobilità sostenibile);
un miglioramento dei servizi esistenti e del sistema urbano nel suo insieme. L'approccio proposto permette infatti di guardare all'uso dello spazio pubblico urbani, ai servizi , alle relazioni tra soggetti che si danno nella città, attraverso la categoria del tempo. Questa modalità di analisi può contribuire alla pianificazione dello spazio immaginando pratiche e destinazioni d'uso dei luoghi più flessibili e/o diverse in funzione di diverse categorie di soggetti (target), contribuendo ad esempio a definire nuove e diverse modalità e tipologie di servizi erogati (ad esempio nel piano dei servizi e/o in altri strumenti di pianificazione di settore).
Riteniamo quindi che vi sia in generale l'esigenza di sviluppare la riflessione sul tema di policy a partire da questi due aspetti.
Nata come politica finalizzata al migliore coordinamento degli orari dei servizi pubblici in ambito comunale, in un'ottica di conciliazione e di pari opportunità; nel corso degli anni la policy sta progressivamente assumendo una definizione più ampia e complessa, connessa alla qualità dei tempi di vita. Il tema non sembra più, solo,

[1] Il gruppo di lavoro IRS comprende, oltre a chi scrive, Manuela Samek Lodovici, Claudio Calvaresi, Giancarlo Vecchi, Silvia Beltrametti, Giulia Alberio e Cristina Vasilescu.
[2] Dunn W. N., *Public policy analysis. An Introduction*, 1981, Prentice-Hall, Englewood Cliffs
Dente B. Fareri P., *La valutazione dell'efficacia dell'intervento amministrativo nel mezzogiorno: l'approccio dell'analisi delle politiche pubbliche*, 1992 – rapporto di ricerca IRS

quello di gestire meglio gli orari pubblici in relazione alle esigenze delle donne lavoratrici, quanto quello di sviluppare una nuova categoria di analisi dei servizi, dei prodotti, dell'uso dello spazio pubblico e delle relazioni tra soggetti, in funzione del contributo al miglioramento dell'uso del tempo delle persone. Sviluppare questa intuizione (da politiche degli orari a politiche dei tempi) costituisce secondo noi una delle esigenze prioritarie.
Riteniamo opportuno allora fissare alcuni punti per lo sviluppo della riflessione futura, sviluppo che sarà possibile, crediamo, solo attraverso una ridefinizione parziale sia del livello di policy, sia degli strumenti attuativi. In altre parole, si tratta di ridurre la complessità che ha caratterizzato la policy temporale nella sua fase "sperimentale", al fine di proseguire il percorso a partire da alcune delle principali acquisizioni ottenute.

1. Breve storia delle politiche dei tempi in Italia

L'Italia è l'unico paese europeo ad essersi dotato di leggi, nazionali e regionali che conferiscono poteri formali ai sindaci, alle province e alle regioni di azione nel campo della pianificazione dei tempi e degli orari. Il vero punto di partenza di questa riflessione sui tempi risale al 1985 e coincide con il progetto di legge di iniziativa popolare sottoposto al parlamento dalle rappresentanti (donne) del PCI dal titolo: 'Le donne cambiano i tempi: una legge per rendere più umani i tempi del lavoro, gli orari della città, il ritmo della vita'. I punti di applicazione sottolineati dalla proposta di legge erano i seguenti:

- il tempo del lavoro (la riduzione dell'orario di lavoro, la pianificazione legata alla possibilità di congedi parentali e di tempo per la formazione);
- la condivisione degli impegni e dei carichi all'interno della coppia;
- il coordinamento dei tempi della città.

Su questo ultimo punto la legge proponeva 'di attribuire ai comuni il potere di regolamentare e coordinare tutti gli orari della città attraverso un piano di coordinamento degli orari'.
La legge non fu approvata anche se costituì un importante punto d'avvio del dibattito; di fatto, fu la legge 142 del 1990 "Ordinamento delle province e dei comuni", ad inserire il coordinamento degli orari tra le funzioni di competenza dei sindaci delle città. Nel frattempo, alcune Regioni introducono leggi sul coordinamento degli orari: sono l'Emilia-Romagna, nel 1994, seguita dal Piemonte, nel 1995, e dalla Toscana, nel 1998. Le prime città a raccogliere la sfida saranno Milano (1994), Genova e Roma (1996), Pesaro (1999), ma la sperimentazione riguarda anche alcuni piccoli comuni.

Nel 2000, su iniziativa del ministro Livia Turco, viene approvata la legge 53/2000, che obbliga i comuni (o le associazioni di comuni) con più di 30.000 abitanti a redigere un Piano territoriale degli orari (PTO) e ad istituire un Ufficio Tempi nell'ambito della pianta organica comunale[3].
Il PTO è un piano comunale ma con una forte vocazione partenariale e intersettoriale, il cui obiettivo è quello di sviluppare partnership tra comune ed altri stakeholders rilevanti sul tema del tempo (i cittadini e le imprese, le amministrazioni locali e sovra-locali) anche attraverso un dialogo con gli altri strumenti della programmazione cogente (si pensi ai piani generali del territorio o al piano dei servizi socio-sanitari).
Ad oggi, otto regioni italiane hanno adottato una legge sui tempi (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Marche. Lombardia, Basilicata, Abruzzo, Puglia).

2. Gli snodi della riflessione

In Italia le politiche temporali nascono nell'ambito delle politiche di genere, nell'ipotesi, presente tra i promotori dell'iniziativa del 1985, che sia possibile sperimentare nuovi strumenti per il riequilibrio tra le opportunità di vita e lavoro tra uomini e donne, a partire da più adeguate modalità di organizzazione degli orari a livello urbano.

La matrice del pensiero femminista è evidente se si pensa all'attenzione posta ai soggetti (uomini e donne) che abitano le città, al valore della vita quotidiana, alla funzionalità dei servizi pubblici rispetto alla vita delle persone. In ambito accademico, settori disciplinari diversi si sono interessati al tema del tempo (studi *time oriented*). Tra gli altri vogliamo ricordare: urbanistica dei tempi e mobilità, sociologia della vita quotidiana e del tempo del lavoro[4]; *time geographer*[5]; sociologia urbana e nuove popolazioni temporanee[6]. In particolare, in ambito sociologico e in campo urbanistico negli ultimi venti anni sono state sviluppate numerose osservazioni su come l'organizzazione del tempo sociale può favorire o ostacolare una reale parità nelle opportunità di vita,

[3] Il PTO è uno strumento di pianificazione, approvato dal consiglio comunale su proposta del sindaco, con il compito di proporre politiche e progetti capaci di incidere sui principali problemi legati ai tempi e agli orari dei cittadini, sulla base di appropriate analisi delle caratteristiche geografiche e delle condizioni socio-economiche del territorio.
[4] S. Bonfiglioli, a cura di, 1995, *Il Piano degli Orari. Antologia di materiali per progettare ed attuare politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano. Mentre è a Sandra Bonfiglioli che si deve principalmente l'affermarsi del tema dell'urbanistica temporale in Italia, i contributi degli altri autori stanno più sul fronte sociologico.
[5] T. Carlstein, 1978, *Human activity and time geography*, Edward Arnold, London.
[6] G. Martinotti, 1993, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.

lavoro e di reddito tra uomini e donne, a partire dal permanere di ruoli di cura parentale ancora marcatamente assegnati alla popolazione femminile.

Piuttosto rapidamente, tuttavia, il tema legato alle pari opportunità uomo-donna e alla conciliazione tempi di vita/tempi di lavoro ha subito un ripensamento complessivo. Dal focus sul genere femminile, la riflessione ha presto riguardato numerose fasce sensibili della popolazione, quali i bambini, gli anziani, gli immigrati, fino alle cosiddette "popolazioni temporanee" (come ad esempio, i turisti, i lavoratori pendolari) sostenendo la necessità di cogliere le peculiari configurazioni di disponibilità, assenza ed uso del tempo di queste categorie di cittadini, fino ad allora accomunati sotto un'unica etichetta omogeneizzante. Il suggerimento complessivo di questo percorso concettuale ha finito per sottolineare un nuovo approccio alla lettura della qualità dei servizi e delle città, come un complesso sistema di esigenze dettate dalla somma delle diversità che compone una comunità.
Sul fronte della strumentazione, lo stato dell'arte è ancora meno consolidato. Questo sia perché si tratta di un approccio ancora relativamente recente, sia per l'estensione concettuale che del problema è stata offerta dalla riflessione sviluppata fino ad oggi. In ogni caso, gli strumenti più consolidati riguardano alcune modalità di analisi dei flussi territoriali (i "cronotopi"), sviluppati in ambito urbanistico, ed alcune soluzioni di progetto che hanno avuto un discreto successo in termini di diffusione sul territorio: le "giornate del cittadino"[7], il calendario integrato dei servizi e delle manifestazioni, il "piedibus"[8], ed altri.
Poiché tuttavia i problemi troppo complessi rischiano di sfociare nell'intrattabilità, crediamo che sia a questo punto utile esplicitare tre dei principali nodi critici sollecitati dall'approccio temporale rispetto ai quali la riflessione può essere portata avanti, nelle due direzioni sottolineate in premessa:

a) Tempi di vita e tempi di lavoro

Il primo problema riguarda il tema della conciliazione, e cioè il rapporto tra tempi di vita e tempi di lavoro.
Su questo tema le politiche temporali possono costituire il vettore di analisi ed intervento per rafforzare l'accesso al mercato del lavoro da parte delle donne, attraverso soluzioni che mirano ad intervenire sulla disponibilità e fruibilità di servizi più rilevanti in tema di conciliazione (ad esempio, apertura degli asili nido e orari di lavoro); ma anche analizzare la disponibilità di servizi accessibili dal luogo di lavoro (come i nidi aziendali) o presso l'abitazione, la copertura della domanda potenziale, l'affidabilità del servizio che tocca anche il tema della sicurezza[9], la flessibilità oraria, eccetera, assumendo come punto di analisi la popolazione femminile e le proprie esigenze di vita e lavoro.

b) Tempo come dimensione dell'accessibilità dei servizi

Un secondo tema è quello dell'**accessibilità dei servizi**. Nell'ambito delle politiche temporali il riferimento prevalente è all'accessibilità dei servizi pubblici, anche se viene dato rilievo a tutta una serie di servizi privati la cui presenza produce anche valore pubblico. Un esempio è dato dai servizi del commercio, nella duplice funzione di luogo di acquisto per i clienti (utilità privata) e di presidio per la sicurezza e la vivibilità di un quartiere (valore pubblico). Un approccio temporale permette di analizzare e migliorare la qualità dei servizi a partire da una diversa osservazione delle caratteristiche degli utenti e della possibilità che questi hanno di accedere in modo semplice ed autonomo ai servizi.

c) Il tempo e l'uso dello spazio pubblico

Il terzo tema lega il tempo all'uso dello spazio pubblico. Come hanno mostrato i geografi del tempo, spazio e tempo sono due aspetti inscindibili delle pratiche di vita delle persone. Sono infatti gli orari che regolano la presenza di ciascuno di noi in un certo luogo, per un certo arco di tempo. L'ottica delle politiche temporali invita allora, in materia di progettazione e/o riqualificazione dello spazio pubblico, a porre attenzione alle attrezzature, alla sicurezza, alla qualità architettonica degli spazi al fine di ospitare pratiche sociali di popolazioni diverse (i bambini, le donne con i figli e con le carrozzine, i giovani che occupano lo spazio nel loro tempo libero)[10].

[7] La "giornata del cittadino" è un'iniziativa che promuove l'apertura coordinata dei servizi pubblici in un giorno particolare (ad esempio il mercoledì) o in un orario particolare (ad esempio durante la pausa pranzo, o fino alle sette di sera). Lo scopo è quello di rendere più accessibile la pubblica amministrazione dando maggiore chiarezza sugli orari di apertura e migliorando la loro compatibilità con le esigenze di chi lavora.
[8] Il Piedibus è un percorso protetto casa-scuola in cui gruppi di bambini sono accompagnati da due o più adulti, a piedi, e sostituendo quindi l'uso di mezzi privati.
[9] Questo è molto rilevante, ad esempio, per quanto riguarda i servizi di trasporto urbano: le lunghe attese notturne per l'arrivo dell'autobus (ad esempio per le donne che fanno turni di lavoro serali o notturni) costituiscono un fattore che incrementa il senso di insicurezza e pericolo.
[10] S. Bonfiglioli, 'Nuovi usi del tempo, trasformazioni urbane. Temi di urbanistica temporale', in M.C. Belloni, a cura di, 2007, *Andare a tempo. Il caso di Torino: una ricerca sui tempi della città*, Franco Angeli, Milano

3. L'esperienza della Regione Lombardia: il programma Governare il Tempo

3.1 Le caratteristiche del programma

Anche in Lombardia la nascita delle politiche temporali è da ricollegarsi alla volontà di individuare nuovi strumenti finalizzati alla promozione delle pari opportunità di genere all'interno della società, dopo le grandi aspettative e le cocenti delusioni connesse alle politiche promosse a partire dagli anni Settanta. L'intervento più organico in questo senso è il programma regionale "Governare il Tempo", che prende avvio nel 2004 con l'emanazione della legge regionale 28/04, con cui la Regione promuove presso i comuni lombardi la realizzazione di progetti sperimentali finalizzati all'approvazione di Piani territoriali degli orari - PTO. Il Programma è stato attuato prevalentemente tramite lo strumento del bando pubblico (due edizioni, nel 2004 e nel 2007) ed è tuttora in corso.
I contributi, finalizzati alla realizzazione di azioni sperimentali su temi temporali propedeutici alla definizione del PTO, sono diretti a tutti i comuni lombardi: se i comuni con oltre 30000 abitanti - sono 37 in Regione Lombardia - devono obbligatoriamente dotarsi di un PTO (è la legge nazionale che lo impone), i comuni più piccoli[11] sono favoriti nell'assegnazione di contributi ove presentino progetti in forma associata. La scelta è stata quindi quella di non escludere nessun ente dalla possibilità di avviare una progettazione specifica sul tema del coordinamento degli orari.
Dal punto di vista dell'oggetto della policy, la Regione ha scelto di evitare una strutturazione forte dei temi di lavoro, limitandosi ad indicare alcune priorità di intervento[12].
Il programma stimolava i comuni a costruire ampie reti partenariali (pubbliche e private), con lo scopo di coinvolgere i principali stakeholder del comune per la definizione delle priorità del territorio e l'allestimento delle possibili soluzioni.
A livello locale, i principali strumenti a supporto della pianificazione comunale sono stati di tipo partenariale e negoziale: finalizzati ad attivare, cioè, percorsi mirati alla conclusione di accordi con gli stakeholders del territorio.
Sul fronte delle risorse, i comuni potevano utilizzare il finanziamento regionale (al massimo 200.000 euro, in media circa la metà) per l'acquisizione di consulenza diretta, per l'acquisto di beni strumentali, per la realizzazione di indagini e rilevazioni sui servizi. Queste scelte sono state anche portatrici di elementi di criticità: infatti, se il programma regionale da un lato sollecitava soluzioni "leggere" per il miglioramento della qualità della vita del territorio, dall'altro richiedeva competenze progettuali e capacità di gestione della complessità non sempre disponibili all'interno delle strutture, soprattutto dei piccoli comuni.

3.2 Gli esiti

Da un punto di vista quantitativo, il programma regionale Governare il Tempo ha certamente contribuito alla diffusione delle policies temporali sul territorio. I Comuni che in forma singola o associata hanno fino ad oggi aderito al Programma regionale sono stati 182; altri ancora hanno affrontato il tema in modo autonomo. Se prima della LR 28/2004 erano stati approvati soltanto cinque Piani Territoriali degli Orari[13], a fine 2009 erano 90 e saranno, presumibilmente, oltre 100 a fine 2010.
Più incerto è il giudizio sull'efficacia delle politiche temporali e dei progetti realizzati. Come già accennato, il programma chiedeva ai comuni di agire entro due ambiti. Il primo riguardava la definizione di obiettivi a partire dall'analisi dei problemi temporali del territorio; il secondo, l'elaborazione di progetti sperimentali, cioè degli strumenti di attuazione delle politiche stesse. Gli stili decisionali messi in atto dai comuni per questa complessa operazione possono essere classificati in tre categorie[14], a seconda del grado di riflessione sugli obiettivi delle politiche, e sul tipo di strumenti (tradizionali oppure sperimentali) a disposizione (Tavola 4).

[11] Su un totale di 1546 Comuni, 1153 sono i comuni lombardi con meno di 5000 abitanti. In questi comuni vive il 24% della popolazione regionale.
[12] Le priorità sono: il coordinamento degli orari, la mobilità sostenibile, l'accessibilità dei servizi, gli interventi a promozione delle banche del tempo.
[13] I Comuni erano: Cremona, Milano, Rozzano, San Donato e Sesto San Giovanni.
[14] Il riferimento è alla nota matrice di J.D. Thompson (1967) che individua quattro stili decisionali (razional-sinottico, incrementale, sperimentale, garbage-can) in base al grado di condivisione degli obiettivi, e della disponibilità di mezzi, di una determinata politica (Thompson J.D., 1967, *Organizations In Action*, Mac Graw Hill).

Tavola 4. Gli stili decisionali messi in atto dai comuni

		Grado di definizione degli obiettivi di policy temporale	
		Alto	Basso/assente
Disponibilità di conoscenza/informazioni sugli impatti probabili degli strumenti attuativi	Alta	Razionalità sinottica (non praticabile)	**"miglioramenti incrementali"** Alto incentivo costituito dal contributo economico Definizione di priorità politiche formale o di breve periodo Implementazioni di progetti già "nel cassetto"; miglioramenti realizzati grazie ad analisi più approfondite e migliore progettazione dei benefici ottenibili per diversi tipi di destinatari
	Bassa/assente	**"Sperimentazione"** Presenza di elevato commitment tecnico-politico Acquisizione di una cultura condivisa in tema di politiche temporali Definizione di priorità politiche di medio/lungo periodo Propensione alla sperimentazione Valutazione degli esiti conseguiti e riprogrammazione	**"garbage can"** Alto incentivo costituito dal contributo economico Definizione di priorità politiche assente o formale Implementazione di progetti ready-to use, senza collegamenti evidenti con il tema "tempo" Nessun orientamento al miglioramento Esiti non valutabili

Trattandosi di una policy poco consolidata, uno stile di tipo razional-sinottico non era praticabile. Alcuni comuni, incentivati dal contributo regionale ma poco interessati al tema temporale, hanno messo in atto progetti a semplice gestione e basso impatto, accoppiando opportunità e soluzioni secondo uno stile tipicamente "garbage can". In altri casi, il comune ha utilizzato una logica incrementale, scegliendo di intervenire su servizi su cui già convergevano le priorità dell'Ente, utilizzando l'approccio temporale per migliorarne le caratteristiche e la qualità, ampliando ad esempio gli orari di apertura degli sportelli comunali o coordinando le aperture di servizi pubblici e privati. Altri infine, attivando percorsi di riflessione ed analisi delle caratteristiche del territorio entro una prospettiva temporale, hanno modificato le priorità comunali e avviato percorsi di progettazione complessa, spesso di tipo partecipativo, tentando di fornire risposte innovative a problemi del territorio non colti o non affrontati.

Questi diversi stili decisionali suggeriscono che il successo delle politiche temporali può essere il prodotto di interventi sperimentali, e quindi innovativi, oppure - più semplicemente - di strumenti e strategie di miglioramento dell'esistente. Dal momento che produrre innovazione e immaginare buone soluzioni richiede una dotazione di risorse (culturali, tecniche, politiche) certamente consistente, un comportamento di tipo incrementale è senza dubbio razionale oltre che lecito; e tuttavia, operare soluzioni incrementali non deve significare lavorare in modo riduttivo o generico.

Entro questa alternativa – miglioramento o innovazione – può avviarsi un percorso di tipo valutativo delle esperienze realizzate. Restano infatti senza adeguata risposta ancora alcune domande di fondo: in che misura le iniziative realizzate hanno contribuito a migliorare il modo con cui i cittadini e le cittadine sono favoriti da una migliore gestione della risorsa-tempo? Quali strumenti sono più utili per conseguire i risultati attesi? Quali processi hanno favorito il raggiungimento dei risultati?

4. Alcune, temporanee, conclusioni

L'esperienza maturata nel corso dell'affiancamento a Regione Lombardia, l'approfondimento delle tematiche e degli interventi che all'interno delle politiche temporali si inscrivono, ci portano ad avanzare alcune riflessioni che riteniamo possano essere utili per lo sviluppo della policy e degli strumenti di implementazione fino ad oggi utilizzati.

Una prima riflessione riguarda il valore aggiunto che una lettura temporale porta con sé, sul lato analitico e progettuale, nel modo di interpretare le dinamiche di trasformazione della società e del territorio. La complessità che un tale approccio sollecita sembra infatti particolarmente fertile per affrontare da una parte i cambiamenti rapidi delle moderne società urbane, e dall'altra per avvicinare temi e questioni tradizionalmente esclusi dal

dibattito e dall'intervento pubblico, innovando così le politiche settoriali[15]. Le politiche temporali offrono una lettura alternativa (non sostitutiva né antagonista, piuttosto complementare) delle politiche pubbliche tradizionali, arricchendo attraverso la "lente" del tempo il modo di leggere ed interpretare i bisogni ed i problemi tipici di altri e più consolidati settori disciplinari. Alcune politiche settoriali (ad esempio quelle per il turismo, alcune buone pratiche di pianificazione urbana e le più recenti e innovative politiche sulla sicurezza) hanno già colto questa opportunità, utilizzando l'approccio temporale per proporre soluzioni più articolate ed adeguate alle esigenze degli utenti.

In secondo luogo, crediamo che una prospettiva di tipo valutativo, rimasta decisamente sullo sfondo del dibattito in tema di politiche temporali, costituisca un passo necessario alla prosecuzione del percorso. L'opportunità offerta dalla valutazione è quella di produrre informazioni argomentate utili a generare *apprendimento* dalle esperienze realizzate (quali soluzioni sono più in grado di risolvere quali problemi?) e per impostare accorte *strategie di diffusione* di tali politiche (ad esempio, selezionando gli strumenti che funzionano rispetto a quelli che non funzionano).

Per valutare le politiche temporali, ponendo le basi per l'apprendimento e la diffusione, è necessario tuttavia realizzare alcune operazioni. La prima sta nel riconoscere che le politiche temporali sono politiche pubbliche e quindi che, per definizione, devono essere orientate ad affrontare un qualche problema o una qualche opportunità di rilevanza collettiva. Stabilire quale tipo di problema/opportunità viene affrontato (miglioramento incrementale di servizi esistenti? Nuovi strumenti per affrontare vecchi problemi? Riconoscimento, nella agenda politica, di problemi che prima ne erano esclusi?) fa parte di questa operazione preliminare. La seconda operazione è di semplificazione e precisazione di concetti: è necessario, cioè, definire il "problema" in modo sufficientemente operativo perché sia trattabile – sia cioè possibile interpretare il contributo delle azioni messe in campo per affrontarlo. Ciò implica il passaggio da definizioni molto generali (es. promuovere la mobilità sostenibile) ad altre più circoscritte (es. ridurre la congestione nei pressi di aree target, come gli edifici scolastici) che permettano un maggiore controllo dei cambiamenti prodotti nel corso del tempo. La terza operazione è relativa alla definizione di alcune misure sulla base delle quali valutare le esperienze realizzate. Poiché il processo di apprendimento utilizza meccanismi di confronto e differenza rispetto ad altri, servono *metriche*, qualitative o quantitative, da utilizzare come piano di discussione dei risultati conseguiti, in modo da poter disporre di criteri per giudicare se un certo risultato è comparativamente buono, soddisfacente o inadeguato. Si tratta di un passaggio più semplice nel caso di politiche temporali orientate al miglioramento incrementale dell'esistente (essendo il controfattuale costituito dal modo con cui il servizio veniva erogato in precedenza), ma senza dubbio praticabile anche nel caso di interventi di tipo più spiccatamente sperimentale.

Riteniamo cioè che, per cogliere il contributo offerto dall'approccio temporale al miglioramento della qualità della vita delle persone, sia necessario agire non solo sul piano dell'innovazione, ma anche su quello della riflessione e del consolidamento di quanto finora promosso. Il rischio è infatti che l'esplosione delle politiche temporali, in termini di destinatari e ambiti di intervento, conduca alla individuazione di soluzioni *bonne à tout faire*, troppo generiche e quindi deboli. Un serio percorso di valutazione costituisce senz'altro uno strumento utile al consolidamento: oltre trenta anni di politiche temporali, praticate in Lombardia come in altre esperienze italiane ed internazionali, mettono a disposizione un patrimonio informativo adeguato a questa operazione.

Bibliografia

Bonfiglioli S., a cura di, *Il Piano degli Orari. Antologia di materiali per progettare ed attuare politiche pubbliche*, Franco Angeli, 1995, Milano

Bonfiglioli S., '*Nuovi usi del tempo, trasformazioni urbane. Temi di urbanistica temporale'*, in Belloni M.C., a cura di, *Andare a tempo. Il caso di Torino: una ricerca sui tempi della città*, Franco Angeli, 2007, Milano

Carlstein T., *Human activity and time geography*, Edward Arnold, 1978, London

Dente B. Fareri P., *La valutazione dell'efficacia dell'intervento amministrativo nel mezzogiorno: l'approccio dell'analisi delle politiche pubbliche*, 1992 – rapporto di ricerca IRS

Dunn W. N., *Public policy analysis. An Introduction*, 1981, Prentice-Hall, Englewood Cliffs

Lo Schiavo M., *Le lancette in comune. Un caso di progettazione partecipata delle politiche temporali in comuni di piccola dimensione*, Tesi di Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp), Corep, 1997, Torino

Mareggi M., *Innovation in Urban Policy: The Experience of Italian Urban Time Policies*, in Planning Theory & Practice, Vol 3, no.2, 173-94, 2002

Martinotti G., *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, 1993, Bologna

Thompson J.D., *Organizations In Action*, 1967, Mac Graw Hill

[15] Si veda ad esempio: M. Mareggi, *Innovation in Urban Policy: The Experience of Italian Urban Time Policies*, in Planning Theory & Practice, Vol 3, no.2, 173-94, 2002.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Planning Theory. Indicazioni per le pratiche e prospettive disciplinari

Isidoro Fasolino
Università di Salerno

Abstract
Si ritiene utile una riflessione sulle elaborazioni teoriche del passato come guida, anche per non ripetere sperimentazioni di scarso successo, e rinnovata fonte per trarre spunti utili per le prospettive disciplinari della pianificazione urbanistica e del governo del territorio.
La tesi sostenuta nel presente articolo è relativa alla esplorazione di una possibile integrazione, in termini tecnico-normativi, di alcuni contenuti di teorie all'interno del processo di formazione del piano urbanistico.
Tale processo può essere utilmente implementato mediante metodi e tecniche che si ispirino alla planning theory.

1. Teorie vs pratiche?

Le teorie e le pratiche di pianificazione costituiscono un campo esteso ed eclettico, che attinge, all'epistemologia, alla politica, alla sociologia, alla filosofia, all'economia, alla letteratura scientifica e utopistica.
La cassetta degli attrezzi del *plan-manager* è ricca di strumenti, non mutuamente escludenti ai fini operativi, frutto di esperienze e riflessioni. Non perseguendosi più pratiche di pianificazione sulla base di posizioni ideologiche, per le correnti politiche urbanistiche si ricorre, sempre più spesso, a una sapiente utilizzazione delle tecniche e delle procedure più efficienti ed efficaci.
La *planning theory* è un ristretto e generalmente trascurato campo di riflessione che può essere utile per guidare una *riflessione sulle esperienze*, "quanto meno per evitare di ripercorrere le vie già esplorate da altri che non hanno dato esiti rilevanti" (Palermo, 2004).
Teorie e pratiche hanno subito una trasformazione nel corso degli ultimi decenni, passando dalla largamente condivisa, negli anni '60 e '70, *pianificazione razionale-sinottica*, alla cosiddetta *pianificazione strategica*, che si è affermata nel corso degli anni '80 e '90 e prosegue tutt'oggi in rinnovate forme.
Nel corso degli anni '70 sono stati sviluppati approcci differenti delle pratiche: regolative dei suoli o orientate all'azione, programmatiche o progettuali. Tali sviluppi sono stati l'esito di un processo evolutivo di approccio ai problemi e di adattamento all'esperienza piuttosto che l'applicazione di principi disciplinari legittimati e condivisi.
Molti degli argomenti teorici (metodi di decisione, nesso conoscenza-azione, forme dell'azione) risultavano, peraltro, sostanzialmente marginali rispetto ai problemi della pratica, tendente a concentrarsi su alcune questioni di volta in volta contingenti (Palermo, 2004).
Alla pianificazione razionale classica, di tipo procedurale, si è aggiunta una pianificazione razionale innovativa, di natura interattiva, ma entrambe sono inadeguate a gestire i problemi emergenti di complessità, instabilità, incertezza e conflittualità sui temi del governo del territorio.
Si assiste a una *metamorfosi dei piani comprensivi*. Strategie di sviluppo e modelli flessibili e contingenti si sostituiscono a piani di geometrie e funzioni negli usi del suolo. Vi è una crescente frizione tra quadri legislativi e normativi e quadri di pratiche (Borri, 2008).
Nelle arene politiche irrompono continuamente nuovi attori e nuovi saperi. Sempre più di frequente si mettono a punto *sistemi ibridi* basati su conoscenza *esperta* e *non esperta*, richiedendosi conoscenza locale e senso comune. Si moltiplicano le *tecnologie*, cui è richiesto di essere sempre più *amichevoli*. Si pongono problemi di *digital divide* tra quanti hanno strumenti informatici e quanti non ne hanno. Appare, quindi, sempre più necessaria una *integrazione di forme di razionalità* sostanziale e di razionalità procedurale nei nuovi piani (Borri, 2008).
Il campo della *pianificazione* è storicamente diviso con riferimento al suo *oggetto* (l'uso del suolo e la sua normativa) e/o con riferimento al *metodo* (i processi decisionali e attuativi), proponendo una contrapposizione tra una pianificazione *sostantiva* e una pianificazione *procedurale*. Allo stesso modo, si distinguono *teorie*

sostantive, centrate sull'oggetto della pianificazione, e *teorie procedurali*, centrate sulla decisione (Faludi, 1973; riprendendo Webber, 1963).

2. Uno schema di lavoro

Nelle esperienze concrete la formazione del *piano urbanistico comunale* può essere schematizzata secondo le seguenti fasi[1]:
1. *Strategie*: concerne le modalità mediante le quali il soggetto, con competenza di governo del territorio, individua un insieme di obiettivi e, per ciascuno di essi, formula opportune strategie, da riformulare e specificare sulla base della successiva conoscenza e partecipazione.
2. *Organizzazione*: concerne la *struttura organizzativa* preposta alla elaborazione tecnico-amministrativa del piano; tale fase riguarda: le *competenze* (la costituzione di un ben definito staff); la *logistica* (di sedi operative e attrezzature con determinate caratteristiche) e le *procedure*.
3. *Partecipazione*: concerne il sistema relativo alle modalità di coinvolgimento di soggetti esterni al processo di formazione del piano; essa, in realtà, è *trasversale*, nel senso che interessa tutte le fasi del processo stesso.
4. *Conoscenza*: concerne il *sistema della conoscenza*; esso riguarda tutte le analisi di supporto alle scelte di piano e dell'intero processo di pianificazione.
5. *Scelte*: concerne il contenuto del piano; si tratta della fase più complessa, quella che esige il confronto incrociato con tutte le fasi precedenti, e che deve anche riuscire a decodificare la forma per entrare nel merito della sostanza delle idee espresse.
6. *Verifica / approvazione*: concerne il momento di verifica-approvazione da parte dell'ente sovraordinato approvante; esso è parte fondamentale del processo di pianificazione.
7. *Attuazione / monitoraggio / aggiornamento*: concerne la fase attuativa; essa implica la necessità di monitoraggio costante della gestione del piano, nonché come attività capace di seguire il suo processo di formazione, evoluzione e aggiornamento in qualsiasi suo momento.
Lo schema procedurale, che riflette un approccio di tipo razionalista, in cui si inquadrano normative e pratiche, è, di per sé, messo in discussione da molte delle stesse teorie esaminate. La stessa sequenza adottata nello schema metodologico, e il fatto di fare riferimento ad uno schema è, in un ambito aperto di teorie, del tutto discutibile. Ritengo, tuttavia, necessario agganciarmi, per qualche riflessione, a una griglia di riferimento nelle pratiche. Ritengo, inoltre, che l'incrocio fra le fasi di percorso metodologico legato alle pratiche e le teorie sia di ausilio alla problematizzazione dei temi e alla messa in evidenza delle criticità dello stesso. Alcune teorie, peraltro, possono essere considerate assorbenti del medesimo intero processo di pianificazione, pur essendo collocate, nella presente discussione, in corrispondenza della/e fase/i cui sono ritenute maggiormente pertinenti.
La *planning theory* può, infatti, anche essere considerata come una materia che tratta, all'interno di un quadro logico e operativo, specifici segmenti di una generica procedura di pianificazione. Ciascuna di tali teorie, associate a singoli segmenti di procedura, può essere intesa essenzialmente quale supporto metodologico utile per conferire significato ed efficienza all'attività di pianificazione.
Non si può non considerare, infine, come, a *piani di qualità* si pervenga generalmente tramite: una *collettività* che esprime priorità e contenuti dei suoi bisogni; *enti* in grado di interpretarli e formulare la domanda; *planners* in grado di proporre alternative da raffrontare; un *giudizio* critico e scelta della soluzione da realizzare; il *dialogo* fra ente e planner per la rimessa a punto di domanda e soluzione; *normative e procedure* evolute, tese alla collaborazione e non alla conflittualità fra i soggetti; una *comunità scientifica* produttrice di teorie, tecniche e procedure; *realizzatori* che seguano procedure di attuazione e *controllori* capaci di tenere la regia del processo.

2. 1. Strategie

Nel mondo reale delle politiche, preferenze, obiettivi e mezzi a disposizione sono in continuo mutamento. Non c'è, dunque, approssimazione verso una soluzione ma ci si muove cambiando continuamente valori, obiettivi e possibilità di intervento.
Al fine di gestire le incertezze e affrontare le criticità, la pianificazione deve essere più flessibile e produrre una serie di alternative di piano che consistano non di specifiche soluzioni, ma di piattaforme programmatiche che possono essere modificate se nel corso del processo di pianificazione divengono disponibili nuove informazioni, se accadono eventi inaspettati e se i pianificatori giungono a ulteriori dettagli conoscitivi[2].

[1] Tale esemplificazione scaturisce dalle ricerche, e relative applicazioni, in corso da parte del *Gruppo di Tecnica e pianificazione urbanistica* (GTpu) operante presso il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Salerno. In particolare, il descritto schema metodologico è adottato, in una forma più complessa e articolata, dal GTpu nelle esperienze di pianificazione in corso, nell'ambito di convenzioni con enti per il supporto tecnico-scientifico alla produzione di strumenti di governo del territorio.

[2] La *pianificazione strategica*, così come è oggi intesa, non si pone in alternativa, ma risulta quasi *complementare* ad altre modalità di pianificazione, in particolare, per motivi normativi, al piano tradizionale. Essa dà enfasi agli obiettivi ed ai mezzi per perseguirli. Inoltre, in un regime democratico e in una società ad economia di mercato con una pluralità di attori, qualunque strategia deve, in qualche misura, basarsi sul *consenso.*

Il modello di *transactive planning* (Friedmann, 1973) riconosce che, nel processo di formazione delle strategie, stimoli vengono sia dagli esperti esterni, sia dalla comunità locale. Mentre i primi apportano importanti strumenti teorici, la seconda ha una conoscenza diretta e profonda degli argomenti oggetto di analisi e di intervento.
I modelli di decisione razionale continuano ad affidare alla politica la determinazione degli obiettivi, ma, al tempo stesso, essi confidano nel fatto che lo sviluppo delle scienze sociali e dell'economia sia in grado di relegare l'intervento della politica alle scelte fondamentali, rimettendo alle tecniche gli sviluppi che tali scelte implicano[3]. I decisori non sono in grado di scegliere i mezzi sulla base di obiettivi dati, ma tendono piuttosto ad adattare i fini a seconda dei mezzi disponibili, per cui la decisione politica appare sempre più dipendente dalla competenza specialistica (Galimberti, 1999).
Chi decide aspira a ciò che, di volta in volta, è *praticamente* possibile, piuttosto che perseguire ciò che è *teoricamente* desiderabile.

2. 2. Organizzazione

Non è possibile pensare il piano avulso dal suo *contesto* dal punto di vista *organizzativo*.
In ragione dell'obiettivo da perseguire, fattori della produzione di politiche e strumenti urbanistici, sono: i *metodi* (operazioni, tempi, sequenze, controlli, qualifiche, ecc.); le *risorse umane* (qualificazione, formazione, ecc.); i *mezzi* (hardware, software, sedi, ecc.); l'*organizzazione* (struttura, responsabilità).
Il noto motto *survey-analysis-plan* (Geddes, 1915) pone, in termini semplificati, l'attenzione ai processi di pianificazione anche con implicito riferimento ai fattori di produzione del piano.
Il successo culturale del paradigma razionale comprensivo deriva dalla sua ambizione di contrastare, al tempo stesso, l'irrazionalità della politica e l'irrazionalità delle burocrazie formali, fondandosi sulla sua capacità di avvalersi dei nuovi mezzi offerti dalle tecnologie dell'informazione.
Si pone l'esigenza di curare il nesso, in termini tecnici, tra conoscenza e decisione, la problematizzazione del rapporto tra analisi e progetto, attraverso un'enfasi del ruolo tra la produzione della conoscenza e il suo utilizzo: il pianificatore diventa un mediatore fra il sapere comune e la conoscenza tecnico-scientifica (Schön, 1993).
La decisione razionale presuppone che esistano risorse sufficienti per l'analisi (che spesso per sua natura è lunga, complessa e costosa) e, in particolare, che esista abbastanza tempo per condurla al riparo di scadenze troppo pressanti.

2.3. Partecipazione

La pianificazione si configura come espressione della volontà collettiva della comunità.
Gli studi sulla *mobilitazione sociale*, sostenendo che "la pianificazione consiste in minor misura in risorse territoriali e analisi e maggiormente in relazioni caratterizzate da un processo di mutuo apprendimento" (Friedmann, 1973) hanno concepito la pianificazione come un processo *interattivo*. La pianificazione, cioè, è condotta in un contatto faccia a faccia con la gente interessata alle decisioni. La pratica professionale comporta un processo di *mutuo apprendimento*, del professionista e dell'abitante, con modalità non predefinite ma che si formano e modificano nel corso del processo di pianificazione[4]. La *pianificazione*, quindi, non consiste tanto in inchieste sul campo e analisi di dati quanto in un dialogo interpersonale.
La pianificazione *a difesa* (Davidoff, 1965) parte dall'assunto che una società è composta da un vasto numero di gruppi, ognuno con proprie preferenze e valori[5]. Il pianificatore-avvocato, quindi, è un esperto di pianificazione che riconosce come cliente non il soggetto istituzionale, ma un gruppo territoriale o una categoria sociale che egli rappresenta, ne salvaguarda gli interessi, evitandone l'esclusione dal processo di piano, e a cui offre le proprie prestazioni[6]. È necessario, a tal fine, nei processi di piano, identificare tali gruppi e mappare i loro valori.
La teoria comunicativa applicata alla pianificazione propone (Forester, 1989) l'idea di una pianificazione *per* e *con* i cittadini, esplorando quali debbano essere le capacità del pianificatore utili a massimizzare l'efficacia della sua opera in relazione ai poteri in gioco.

[3] Il principio dell'agire razionale che prevede il primato dello scopo (politica) sui mezzi (tecnica) è capovolto: l'incremento dell'apparato tecnico ha reso evidente non solo che non si possono stabilire scopi senza tener conto dei mezzi, ma addirittura che è necessario scegliere gli scopi muovendo dalla disponibilità dei mezzi.

[4] John Friedmann (1973) descrisse la crescente distanza tra i cosiddetti esperti e i loro clienti. Una distanza esacerbata dall'inaccessibilità del linguaggio con il quale i professionisti abitualmente formulavano i problemi. Egli riteneva che le due forme di conoscenza dovessero essere integrate, sviluppando relazioni personali tra clienti ed esperti, attraverso l'adozione di ciò che definì uno stile *transattivo* di pianificazione.

[5] Nella letteratura e nella pratica americana, l'*advocate planner* assume una posizione secondo cui i piani devono tenere in conto gli interessi di tutti i gruppi sociali, per quanto essi siano in conflitto.

[6] Il ruolo del pianificatore-avvocato si articola in un sistema complesso di attività: incontro e ascolto dei soggetti sociali e istituzionali, esplicitazione di tutte le posizioni e degli interessi in gioco, ricerca e argomentazione delle cause dei problemi e individuazione delle necessità dei suoi *clienti*, soprattutto quelle meno consapevoli e conoscibili. Infine, il pianificatore difensore si impegna nella redazione di materiali divulgativi che aiutino la popolazione a negoziare il soddisfacimento dei bisogni o nell'istruzione delle pratiche di sovvenzionamento, offre la consulenza nelle procedure amministrative, costruisce codici di comportamento, ecc. (Carta, 2003).

L'approccio *riflessivo* (Schön, 1993), invece, è caratterizzato, da una maggiore disposizione all'ascolto, ed è finalizzato a sollecitare la partecipazione del *cliente* alla individuazione dei problemi e alla costruzione delle soluzioni.
Una strategia per *trattare* i problemi, anche se non per risolverli, è il *disjointed incrementalism* (Lindblom, 1979). Per la *pianificazione incrementale*, infatti, la *frammentazione* non è necessariamente negativa dal punto di vista dell'efficacia decisionale, anzi è talvolta preferibile al metodo razionale-comprensivo, perché riduce la possibilità di errori, in cui facilmente cade il decisore sinottico,.
Le estreme conseguenze della critica della decisione razionale, basata sulla certezza, avviata dai cognitivisti, si condensa nel paradigma che va sotto il nome di *garbage can model* (bidone della spazzatura) (March, Olsen, 1993). Esso descrive una situazione che non è solo caratterizzata, come nel modello cognitivo, *dall'incertezza*, ma soprattutto dall'*ambiguità*, pressoché impossibile da gestire.
Le arene politiche vedono la partecipazione di attori che entrano ed escono dalla scena a seconda di come si modificano i propri interessi, problemi, impegni, occasioni. Non necessariamente il loro interesse è per il merito della decisione: partecipare può rappresentare un valore in sé, una obbligazione verso terzi, una aspettativa connessa al ruolo ricoperto o rispondere al semplice desiderio di *esserci*. Il problema è particolarmente rilevante per arene in cui tutti possono partecipare a qualsiasi decisione e dove c'è una grande libertà di entrata e di uscita (Bobbio, 2003).
La svolta argomentativa nella pianificazione (Habermas, 1986) forniva risposte alle domande relative alle modalità con cui la pianificazione può diventare più efficace nel prospettare e condividere alcuni risultati e, successivamente, nell'attuarli.
La *communication and negotiation-centred view of planning* estende il processo di pianificazione aggiungendo la fase della comunicazione, ma ne amplia la portata fino a proporla come matrice della pianificazione stessa[7]. La pianificazione che ne deriva coinvolge anche il dibattito e l'argomentazione, cioè il negoziato elevato da un ruolo pragmatico a uno ontologico, in quanto componente strutturale della pianificazione.

2. 4. Conoscenza

Il modello razionale si basa su un metodo *comprensivo*, o *sinottico*, in quanto presuppone un'indagine completa del campo decisionale. Cerca di non lasciare nulla al caso o all'improvvisazione. Ambisce ad annullare l'incertezza.
Per il trattamento di problemi complessi tale *metodo* si dimostra del tutto inadeguato, non adattandosi all'inevitabile incompletezza delle informazioni disponibili, all'esigenza di contenere il costo dell'analisi e all'impossibilità di stabilire criteri decisionali generalmente validi.
Per la *pianificazione incrementale* la conoscenza è alimentata dalla frammentazione del *policy making*: la conseguente interazione politica tra molti partecipanti non solo serve per limitare il potere, ma, assai spesso, anche per aumentare il livello di informazione e razionalità necessarie alla decisioni (Lindblom, 1979).

2.5. Scelte

Le incertezze legate al momento decisionale non riguardano soltanto le capacità cognitive degli attori (come suppone la teoria della razionalità limitata), o la frammentazione degli attori (come suppone il modello incrementale). Spesso, nei processi decisionali l'incertezza è assai più profonda e pervasiva (Bobbio, 2003).
I modelli della *pianificazione razionale* e della *pianificazione sistemica* (McLoughlin, 1969; Chadwick, 1971; Regulski, 1981) sostengono la generazione e la valutazione di alternative prima di fare una scelta (Faludi, 1987).
Il modello razionale presuppone un decisore unico dotato di preferenze univoche. Ma le decisioni sono sempre, in qualche misura, l'esito di processi collettivi. Situazioni in cui la decisione dipende dall'interazione tra più attori possono presentarsi in molti ambiti empirici, come avviene per le scelte pubbliche effettuate nelle arene democratiche e pluraliste (Bobbio, 2003).
Le stesse decisioni del sindaco la cui laedership sia la più indiscussa emergono all'interno di un contesto interattivo (grandi sponsor, consulenti, giunta e consiglio comunale), e che i processi decisionali obbediscono tutti, in modo più o meno evidente, a una logica di tipo politico.
Al tradizionale modello dì pianificazione onnicomprensiva, di derivazione ingegneristica, viene sempre più frequentemente contrapposto un paradigma *debole*, in cui il pianificatore non pretende di trovare una soluzione ai problemi, ma piuttosto di mediare tra gli interessi contrapposti. Il piano non riflette più il disegno razionale del pianificatore, ma piuttosto l'aggiustamento tra le politiche perseguite da diversi attori partigiani (Bobbio, 2003).
Al variare del modello decisionale mutano le competenze richieste al decisore. I modelli che basano la scelta su una razionalità *di tipo sostanziale* implicano che il decisore sia un *esperto del problema.* I modelli che fondano su una razionalità *di tipo procedurale* richiedono che il decisore sia soprattutto in grado di definire il processo e

[7] Partendo da una critica della razionalità funzionalista, che caratterizzava la pianificazione degli anni '70, e sulla base delle teorie sulla *razionalità comunicativa* (Habermas, 1981), fu sviluppata quella che è definita *pianificazione comunicativa*, capace di influenzare quasi tutte le attuali teorie e pratiche di pianificazione.

di tenerlo sotto controllo[8]. In questo caso il decisore è soprattutto un *esperto del processo.* Queste ultime abilità sono normalmente considerate appannaggio dei politici (Bobbio, 2003).
Le decisioni pubbliche sono il risultato di un *mutuo aggiustamento* tra attori partigiani, ciascuno dei quali conduce un'analisi semplificata e parziale del problema, trascura aspetti importanti, rinuncia a una visione globale, si concentra esclusivamente sulle variazioni marginali introdotte dalle soluzioni proposte (Lindblom, 1979)[9].
Il *mutuo aggiustamento* rappresenta, in qualche modo, una forma di coordinamento delle decisioni tra loro in quanto i diversi attori trattano con le conseguenze delle decisioni di altri attori. In questo senso, la molteplicità degli attori rappresenta una garanzia di razionalità del processo, nel senso che, di fatto, vengono prese in considerazione la maggior parte delle azioni possibili nell'ambito di una *policy* (Balducci, 1991).

2. 6. Verifica / approvazione

Le tecniche di decisione basate sul modello razionale hanno conosciuto una crescente fortuna nelle amministrazioni occidentali, soprattutto negli anni '60, come riflesso del diffuso ottimismo circa la possibilità di fondare le scelte politiche su una base scientifica (Sternberg, 1989). Alla base del loro successo sul piano politico-culturale vi è la promessa di creare uno spazio sottratto alla politica, ai suoi mercanteggiamenti e alle visioni di breve respiro[10] (Bobbio, 2003).
Le posizioni aventi alla base una scelta tecnocratica o ingegneristica, tende ad affiorare nei casi in cui la sfera politica appare particolarmente delegittimata, inefficiente, o indirizzata verso scelte particolaristiche o di breve respiro.
Nella *pianificazione incrementale* un unico centro decisionale (individuale o collettivo che sia), è soppiantato dalla rete delle interazioni attraverso cui il processo di scelta prende corpo.
Un esito di tale approccio può essere rappresentato dalla mancata approvazione del piano.

2.7. Attuazione / monitoraggio / aggiornamento

Di fatto, non esiste mai un rapporto gerarchico tra chi formula un piano e chi lo deve attuare.
Il processo di piano oscilla continuamente fra formulazione, attuazione, riformulazione.
Nella *pianificazione sistemica* le città e i territori sono affrontati come sistemi complessi, e la pianificazione è vista come un processo continuo che agisce attraverso i metodi dell'analisi, del controllo e del monitoraggio di tali sistemi (McLoughlin, 1969)[11].
Nel modello *planning and control* il piano iniziale e la sua realizzazione si pongono sul medesimo livello logico; l'unico problema è il controllo di conformità dell'esecuzione, e una buona implementazione rappresenta "l'irresistibile dispiegarsi di una tautologia" (Majone, Wildavsky, 1978). In realtà, "Gli elementi costitutivi di una politica sono vincoli ed obiettivi, ma gli obiettivi sono multipli, confliggenti e vaghi, né è possibile stabilire in anticipo tutti i vincoli rilevanti che possono emergere solo nel corso del processo" (Majone, Wildavsky, 1978).
Dunque, è impossibile operare una distinzione netta fra fase di formulazione di una politica e fase di attuazione: le politiche vengono continuamente riformulate nel corso dell'implementazione.
Gli elementi che definiscono l'attuazione delle politiche non implicano, evidentemente, alcun automatismo e il rapporto fra formulazione e implementazione, che è continua ridefinizione dei vincoli e degli obiettivi, non può che essere oggetto di ricerca empirica (Balducci, 1991).
I piani, i programmi e le relative norme tecniche di attuazione esistono solo come potenzialità e la loro realizzazione dipende sia da fattori endogeni sia da fattori esogeni, in quanto insieme di *disposizioni* che possono produrre risultati in determinate circostanze.
Peraltro, il problema dell'*efficacia* non può ridursi al controllo dell'*attuazione conforme* del piano, il che condurrebbe a limitare l'azione di pianificazione a poche aree in cui i problemi di potere sono in qualche misura risolvibili[12] (Balducci, 1991).

[8] L'accento viene posto su capacità di tipo interattivo: anticipare le reazioni dei soggetti interessati, ridefinire l'impostazione dei problemi in modo da renderli accettabili, facilitare gli scambi, negoziare, mediare, cogliere le occasioni.

[9] Il *mutuo aggiustamento partigiano* può essere giustificato come metodo decisionale, qualora si ritenga che il sistema pluralistico garantisca a tutti gli interessi una rappresentanza eguale nelle arene decisionali (Bobbio, 2003).

[10] Appartengono a tale filone tecniche quali la *ricerca operativa*, la programmazione per obiettivi, la *decision analysis*, l'analisi costi-benefici, l'analisi di impatto ambientale.

[11] Il processo che ha condotto a tale proposta è stato tormentato, oscillante tra due distinte teorie fortemente correlate: *l'approccio sistemico*, derivato essenzialmente da una riflessione teorica sull'oggetto concreto della pianificazione, considerato come un sistema di parti interconnesse ed interagente con dinamiche complesse; *l'approccio razionale e processuale*, il quale, tralasciando l'oggetto, sopravvaluta la pianificazione come un processo razionale di supporto alla decisione.

[12] Per la gran parte degli eventi che si propone di governare, la pianificazione svolgerebbe solo un ruolo simbolico e comunicativo che è immediatamente efficace nel superamento di situazioni di conflitto e nella costruzione di rappresentazioni dei problemi temporaneamente condivise, ma che non può aspirare a determinare il comportamento futuro di una molteplicità di attori (Balducci, 1991).

Presupposto dell'area di studi della *implementation research*[13] è che se si vogliono comprendere i fallimenti, per poterli in futuro evitare, occorre puntare l'attenzione sull'*implementazione*, sul processo di attuazione delle politiche pubbliche. E' pertanto necessario porre altrettanta attenzione al disegno dei processi di implementazione di quanta se ne presta al progetto delle politiche se si vuole che siano attuabili, riducendo il più possibile il numero degli attori coinvolti e semplificare al massimo i percorsi decisionali necessari (Pressman, Wildavsky, 1973).
Diventa parimenti importante il *monitoraggio* per cui la decisione presa viene poi seguita in tutte le fasi successive di messa in opera, al fine di verificarne modalità e tempi di attuazione e, nel caso, intervenire in corso d'opera per adeguamenti e correzioni, senza attendere la fine dell'intervento[14]. Emerge infine la presenza, in molti casi, di *mediatori* o *accompagnatori* dell'intervento, che ne verificano non solo la messa in opera *tecnica* ma anche l'accettazione sociale.
La *razionalità sostanziale* si oppone alla tradizionale razionalità formale e burocratica delle amministrazioni pubbliche, trasformando la loro responsabilità nei confronti delle regole, in responsabilità rispetto ai risultati, e ciò pare particolarmente necessario in situazioni amministrative, come quella italiana, improntate a pratiche ritualistiche e socialmente irresponsabili (Bobbio, 2003).
La necessità che si impone per ridurre le possibilità di fallimento è di minimizzare il numero degli attori coinvolti dal processo di piano, evitando, in tal modo, che la moltiplicazione esponenziale delle interdipendenze riduca ad una evenienza, più o meno probabile, la possibilità che un piano venga attuato e che gli obiettivi vengano raggiunti[15].
Ma ciò contraddice l'indirizzo europeo verso una accezione assai ampia, sempre aperta e indefinitamente ciclica del processo di partecipazione.

3.Valutazioni di sintesi

La fattibilità politica dei processi di pianificazione ha subito una evoluzione a partire *dalla prospettiva razionalista*, fino all'*attuale posizione comunicativa*.
Il requisito dell'efficacia/efficienza è stato progressivamente rimpiazzato o supplito da altri importanti requisiti: giustizia, legittimità, comprensione reciproca, integrazione epistemologica e pluralismo democratico.
Molti nodi individuati dal dibattito dei decenni precedenti sono rimasti irrisolti: è mancata, forse, proprio una capacità di *riflessione sul corso delle azioni* utile per chiarire il senso della disciplina e la sua identità in formazione (Palermo, 2004).
E' necessaria una evoluzione e un rafforzamento della pianificazione razionale classica mediante il passaggio dall'agente razionale singolo all'agente razionale multiplo, perseguendo una intelligenza distribuita, con un sempre crescente ruolo delle valutazioni e dei monitoraggi.
Occorre perseguire una maggiore diffusione della pianificazione razionale interattiva. Ciò può avvenire mediante l'integrazione di conoscenze esperte e non esperte, operando la costruzione di una nuova forma politica della pianificazione, come integrazione di tecnica e democrazia, attraverso la promozione di agenti e organizzazioni capaci di riflettere (Borri, 2008).
Il presente contributo può rappresentare una prima traccia per una riflessione su come le teorie possano ancora offrire un contributo all'azione, nella consapevolezza della necessità di educazione alla complessità e all'incertezza, integrando saperi e apprendendo dalle pratiche.

Bibliografia

Alexander E. R. (1997), /Introduzione alla pianificazione. Teorie, Concetti e problemi attuali/, Clean, Napoli.
Archibugi F., Bisogno P. (1994), /Per una teoria della pianificazione/, FrancoAngeli, Milano.
Archibugi F. (1998), "La teoria della pianificazione: postulati e campo di lavoro", /Planning theory conference/, Oxford Brookes University, April 2.4.1998.
Archibugi F. (2003), /Teorie della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica/, Alinea, Firenze.

[13] Il testo inaugurale di questo filone di studi è il molto noto *Implementation*, di Pressman e Wildavsky, del 1973, il cui sottotitolo recita "come le grandi aspettative di Washington si infrangono a Oakland; ovvero perché è stupefacente che i programmi federali funzionino anche solo un po'».

[14] Oltre al monitoraggio degli interventi in corso d'opera, si è diffusa la valutazione, nei suoi vari aspetti: valutazione *ex-ante*, *in itinere*, *ex-post*; e poi valutazione dell'impatto, dell'efficienza, ecc..

[15] La spiegazione del fallimento delle politiche va ricercata nella complessità del processo di attuazione che presenta una *progressione geometrica* delle interdipendenze fra i diversi attori e le diverse decisioni. La molteplicità degli attori che intervengono implica pluralità di obiettivi individuali, diversa intensità di mobilitazione, discordanza sui mezzi, moltiplicazione della possibilità di incorrere in effetti non voluti (Balducci, 1991).

Balducci A. (1991), /Disegnare il future. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica/, Il Mulino, Bologna.
Banfield E.C. (1959), "Ends and Means in Planning", /International Social Science Journal/.
Blasi C., Padovano G. (1991) /Teorie di pianificazione e progettazione/, Etaslibri, Milano.
Bobbio L. (2003), /La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi/, FrancoAngeli, Milano.
Borri D. (2003), "Pianificazione spaziale in evoluzione: ricerca e formazione", /Urbing. Quadernetti per la didattica/, uno, Fisciano (Sa).
Borri D. (2004), "L'innovazione di prodotto e di processo nel territorio", /Urbing. Quadernetti per la didattica/, due, Fisciano (Sa).
Borri D. (2008), "Per un assetto strategico delle discipline di pianificazione della città e del territorio", in /Urbing. Quadernetti per la didattica/, quattro, Fisciano (Sa).
Carta M. (2003), /Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto/, Palumbo, Palermo.
Chadwick G. (1971), /A system view of planning: toward a theory of the urban and regional planning process/, Pergamon Press, Oxford.
Curti F., Gibelli M. C. (a cura) (1996), /Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano/, Alinea, Firenze.
Davidoff P. (1965), Advocacy and pluralism in planning, /Journal of the American Institute of Planners/, n.4.
Faludi A. (1973), /Planning Theory/, Oxford, Pergamon Press.
Faludi A. (1987), /A decision-centred view of environmental planning/, Pergamon Press, Oxford.
Faludi A. (2000), /Decisione e pianificazione ambientale/, Dedalo, Bari.
Fera G. (2002), /Urbanistica. Teorie e storia/, Gangemi, Roma.
Forester J. (1989), /Planning in the face of power/, University of California Press, Berkeley.
Friedmann J. (1973), /Retrackting America: a theory of transactive Planning/, Anchor Press/Doubleday, New York.
Friedmann J. (1987), /Planning in the public domain: from knowledge to action/, Princeton University, Princeton, N.J.
Friedmann J. (1993), Towards a non-euclidian mode of planning, /Journal of de APA/.
Galimberti U. (1999), /Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica/, Feltrinelli, Milano.
Geddes P. (1915), /Cities in evolution/, William & Norgate, London.
Gibelli M.C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario", in Curti F., Gibelli M.C. (a cura), /Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano/, Alinea, Firenze.
Gorio F. (a cura) (1979), /Urbanistica: dall'empirismo verso la teoria/, FrancoAngeli, Milano.
Habermas J. (1986), /Teoria dell'agire comunicativo/, Il Mulino, Bologna.
Healey P. (2003), /Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate/, Dedalo, Bari.
Khakee A. (1999), "Valutazione e pianificazione: concetti inseparabili", /Estimo e Territorio/, n. 7/8, ed agricole, Bologna.
Lacaze J.P. (1996), "La pianificazione strategica in Francia: frandeur, decadence, renouveau", in Curti F., Gibelli M.C. (a cura), /Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano/, Alinea, Firenze.
Lindblom Ch.E. (1979), /Politica e mercato/, Etas libri, Milano.
Majone G., Wildavsky A. (1978), "Implementation as evolution", in Freeman H. E. (a cura), /Policy studies review annual/, Sage Publications, Beverly Hills, California.
Marescotti L. (2008), /Urbanistica. Fondamenti e teoria/, Maggioli, Rimini.
March J.G., Olsen J.P. (1993), "L'incertezza del passato: l'apprendimento organizzativo in condizioni di ambiguità", in March J. G. (a cura), /Decisioni e organizzazioni/, Il Mulino, Bologna.
McLoughlin B. (1973), /La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistemico/, Marsilio, Venezia.
Palermo P.C. (2004), /Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica/, FrancoAngeli, Milano.
Pressman J., Wildavsky A. (1973), /Implementation/, University of California Press, Berkeley.
Regulski J. (1981), /La pianificazione della città: un approccio sistemico/, Officina Edizioni, Roma.
Sandercock, (1998), /Towards cosmopolis/, Wiley, New York.
Schön D. (1993), /Il professionista riflessivo/, Dedalo, Bari.
Sternberg E. (1989), "Incremental versus methodological policy-making in the liberal state", /Administration and society/.
Taylor N. (2006), /Teoria dell'urbanistica dal 1945/, Clueb, Bologna.
Webber M. (1963), "The prospects for policies planning", in Duhl L.J. (a cura), /The urban condition/, Basic Books, New York.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Rigenerazioni urbane cultural oriented

Maria Guida

Abstract
Il paper si propone di mettere in luce le problematiche derivanti dalle trasformazioni urbane e fornire degli spunti di riflessione sulle strategie di rigenerazione urbana. L'obiettivo è quello di fare un quadro delle attuali tendenze delle politiche urbane che vedono la partecipazione al centro del processo di pianificazione per rigenerare alcune aree urbane e la cultura come la strategia per favorire la nascita di nuovi spazi per la socialità.

1. Trasformare, riusare e riciclare: i nuovi obiettivi dell'urbanistica contemporanea

I profondi cambiamenti in atto, la spinta tecnologica degli ultimi decenni del XX secolo, il processo di decentramento e ristrutturazione del sistema produttivo, la crisi di alcuni settori industriali, hanno generato importanti ripercussioni sulle modalità di produzione e, conseguentemente, sull'organizzazione delle città e del territorio, determinando l'improvvisa obsolescenza e l'abbandono di opifici industriali e la perduta funzionalità di vaste aree urbane.
Queste trasformazioni profonde, tuttora in atto nelle città contemporanee, incidono sulla morfologia e sulla struttura sociale, economica, culturale, politica dando vita a nuovi fenomeni urbani, nuove strutture e forme spaziali. La grande trasformazione geografica di cui parla Paul Virilio (Virilio, 2004) vede un ripensamento dei sistemi urbanistici tradizionali determinati dalle innovazioni tecnologiche e dai mutamenti sociali. Le **trasformazioni urbane** sono il risultato delle politiche che incidono profondamente sull'assetto e sul funzionamento della città. Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali rappresenta oggi il principale ambito di progettualità politica e amministrativa degli enti locali. L'efficacia delle procedure e concretezza applicativa, l'insieme di teorie, modelli e tecniche riconducibili al governo delle trasformazioni urbane costituisce uno strumento imprescindibile per leggere, analizzare ed orientare l'evoluzione dei sistemi urbani e territoriali. Le città e i territori si trasformano attraverso la presentazione di processi di pianificazione strategica, programmi di trasformazione urbana, interventi di riqualificazione e valorizzazione di aree dismesse (Papa, 2009).
Il noto economista americano Jeremy Rifkin nella Carta per l'Architettura del Nuovo Millennio afferma che il "**riciclaggio di vecchi spazi**" è assunto come pilastro della Terza Rivoluzione Industriale (Bucci, 2009). Il passaggio dalle società industriali a quelle postindustriali è caratterizzato dall'abbandono e dismissione di aree, fabbriche, magazzini, macelli, stazioni, ed ora vede una fase di rigenerazione, una riappropriazione da parte della collettività di nuove realtà urbane (Amirante, 2006). La trasformazione delle aree dismesse è parte di un processo fisiologico di rinnovo delle città ai fini di un miglioramento della funzionalità complessiva del sistema urbano. La questione delle aree dismesse, definite come superfici e complessi immobiliari disponibili al riuso anche per attività diverse da quelle originarie, è da sempre presente nella storia urbana. La dismissione è, infatti, un processo fisiologico legato all'evoluzione degli usi e della forma della città. L'interesse per le aree dismesse è stato rivolto solo di recente a tutte le realtà, il problema è stato definito epocale, per la sua consistenza e diffusione sul territorio (Papa, 2003).
Le aree dismesse sono considerate come "la risorsa" che offre l'opportunità di riorganizzare il sistema urbano secondo i principi di sostenibilità dello sviluppo, che si caratterizzano per un'attiva partecipazione della collettività alla formazione del progetto, per una maggiore attenzione all'identità locale e culturale, per una ponderata utilizzazione delle risorse naturali e per l'integrazione fra i soggetti coinvolti nel progetto (Gargiulo et al., 2007).
Una delle conseguenze di questo processo è il mutamento di quel "terzo paesaggio" di cui parla il paesaggista Gilles Clèment (Clément, 2005) che per decenni ha caratterizzato alcuni territori con l'etichetta di vuoti urbani, aree considerate marginali, che avendo perso la loro funzione iniziale avevano perso anche la loro identità.
In Europa, e di recente anche in Italia, riusare, riconvertire, rifunzionalizzare, riqualificare diventano tra i maggiori obiettivi delle amministrazioni pubbliche e dei privati. In questo processo un ruolo fondamentale hanno le aree dismesse (Amirante, 2006) perchè diventano un problema-risorsa chiave per le politiche urbanistiche

pubbliche e private che ha dato vita ad un proliferare di procedure, leggi, strategie a diversi livelli (comunali, regionali, statali, europee) atte a fronteggiare l'abbandono e ad investire sulla rifunzionalizzazione per riorganizzare il sistema urbano (Gargiulo et al., 2007). Come afferma Gregotti (Gregotti, 1990) si comincia a considerare le aree dismesse "un'occasione storica di trasformazione concreta": dal punto di vista urbanistico (per la possibilità di insediare nuove attività e di riequilibrare il sistema urbano), dal punto di vista della qualità urbana, dal punto di vista delle opportunità economiche per gli operatori, pubblici e privati (D'Agostino, 2003).
La riutilizzazione delle aree dismesse si è dimostrata una possibilità effettiva per avviare un più generale processo di riorganizzazione urbana e territoriale (Spaziante, 2000).

2. La rigenerazione urbana un'opportunità per creare nuovi spazi per la socialità

La città è concepita come società locale in termini di aggregazione, integrazione e di rappresentanza di gruppi di interessi (Le Galès, 2007) attorno a obiettivi condivisi e a progetti di sviluppo locale attraverso un approccio bottom-up, che vede i tecnici e le nuove comunità sperimentare nuovi modi di vivere, progettare e trasformare la città nel tentativo di riscoprire nuove attribuzioni di significato, nuovi modi insediativi e nuove geografie urbane. Già Jane Jacobs (Jacobs, 2009) aveva evidenziato il rischio di un'eccessiva "estetizzazione" degli interventi, rifiutano il modello della città giardino ed invitano gli urbanisti a non considerare lo spazio urbano e la complessità dei problemi della città contemporanea, "in termini semplicistici di antagonismo fra pedoni e veicoli".
L'ipotesi è quella di verificare la possibilità di considerare rilevante il riuso degli spazi anche come elementi che contribuiscono all'innovazione sociale. Valorizzare i vantaggi della dimensione collettiva, disporre di uno spazio in cui poterlo fare è determinante contrastare la tendenza individualizzante della società (Bauman, 2001).
Attraverso gli spazi sono possibili forme di radicamento territoriale, associate a una presenza delle organizzazioni sul territorio, che permette nel tempo di intercettare stimoli e opportunità da sviluppare in chiave progettuale.
Le esperienze di riuso nate alla fine degli anni ottanta tendevano a rispondere ai bisogni di particolari gruppi sociali e ad avere una sola funzione, o una funzione prevalente, i casi più recenti sono sempre più caratterizzati dal sovrapporsi di più usi e di più fruitori, e il più delle volte anche di più gestori. Il riuso diventa l'opportunità per dare l'avvio a percorsi di riqualificazione complessivi, in grado di interessare segmenti più ampi della cittadinanza;
di tessere relazioni fra esperienze diverse, coniugando servizi di cura e *loisir*, attività culturali, interessi privati e pubblici, etc. (Cottino et al., 2009).

3. La cultura nei processi di rigenerazione urbana

Secondo Le Galès le politiche culturali contribuiscono a ricreare un senso di appartenenza, ad affermare un'identità, a ridare vita a spazi pubblici, a dare un senso della località, a mobilitare e integrare gruppi sociali (Le Galès, 2007). La cultura è divenuta una componente sempre più rilevante nelle strategie di rigenerazione urbana ed ha contribuito ha diversificare lo sviluppo economico di numerose città, soprattutto in Europa, Nord America, Australia.
Tale processo è stato incoraggiato dalle politiche nazionali di decentralizzazione dei poteri, dalla necessità di adattamento alle trasformazioni economiche e sociali causate dai processi di ristrutturazione economica degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta e da una domanda di cultura crescente, sempre più articolata. L'inclusione delle politiche culturali nei processi di rigenerazione urbana hanno subito una forte accelerazione in anni recenti, ma sostengono Bianchini e Parkinson (Bianchini et al., 2007) le politiche culturali connesse a pratiche di rigenerazione urbana nell'Europa Occidentale è un tema presente nel dibattito scientifico già da alcuni anni. I due autori hanno sollevato degli interrogativi di fondo sulla capacità della cultura di innescare circoli virtuosi all'interno di scenari complessi come sono le città. La soluzione più appropriata passa attraverso l'elaborazione di un "**cultural planning**", che consideri la cultura nella sua accezione più ampia e che tenga conto del territorio nella sua totalità.
Le principali tendenze che hanno caratterizzato la cultura nei processi di rigenerazione urbana vedono negli anni Ottanta l'affermarsi di approcci che riconoscono il potenziale contributo della politica culturale nella rigenerazione economica e fisica; negli anni Novanta l'accentuarsi della convergenza tra cultura e economia; successivamente l'emergere di diverse tendenze (città creative, capitali europee della cultura, quartieri e distretti culturali, città dei giovani, etc…).
Le politiche per la rigenerazione urbana adottate per riqualificare di grandi vuoti urbani rappresentano lo strumento con il quale le pubbliche amministrazioni decidono di cambiare l'immagine della città. Spesso questi quartieri si caratterizzano per un basso livello di qualità della vita derivante da molti aspetti: ambientali, economici, sociali e culturali. Obiettivo di questi interventi è la rivitalizzazione dell'area grazie all'applicazione di un modello di intervento integrato (Mela, 2006) e sono spesso caratterizzati da una pluralità di fini convergenti

che spaziano dalla riqualificazione urbana e architettonica, al miglioramento dell'ambiente, ad una stimolazione dell'economia locale, e favoriti attraverso la partecipazione ai processi decisionali. La partecipazione non è solo finalizzata alle scelte delle linee di intervento condivise, essa si propone di contribuire alla creazione di nuove forme di identificazione della popolazione con i luoghi, stimolando e consolidando il senso di appartenenza, ciò presuppone il coinvolgimento di diversi attori (istituzioni, operatori economici, associazioni locali, operatori culturali, etc…) e l'integrazione di diverse linee di azione.
Partire dalle trasformazioni dei luoghi abbandonati in luoghi per la produzione, condivisione e confronto culturale, può diventare un processo sistematico di trasformazione del territorio per favorire la competizione, l'innovazione, la ricerca, il welfare, ed un valido sostegno per i giovani ed un attrattore di talento. Non sono solo i grandi centri che hanno a disposizione spazi di dimensioni significative, ogni comune dovrebbe avere uno spazio, il proprio incubatore di progetti per pubblici diversi che dialogano con il territorio (Sacco, 2007).
La riflessione proposta da Simon Roodhouse, nel suo libro *Cultural Qu4rters. Principles and Practices* (Roodhouse, 2006), sul tema della riconversione urbana a fini culturali permette di tracciare un bilancio delle esperienze fino ad oggi realizzate, in particolare in Inghilterra e delinea possibili metodologie di intervento. Per creare un'economia che permetta di favorire processi creativi a beneficio del rinnovamento urbano è necessario che "le sinergie potenziali rese possibili dalla contiguità spaziale e dalla valorizzazione identitaria possano esplicarsi all'interno di una visione coerente dei flussi di cose e di persone che vengono attivati dalla presenza del *cultural quarter,* alla consapevole e intelligente ricostruzione di un senso del luogo".
Alcune delle esperienze inglesi prese in esame dall'autore sono particolarmente interessanti perchè esempi di operazioni di successo che hanno investito sul rinnovamento basato sulla cultura come Sheffield, Wolverhampton o Newcastle e perché sono casi che contribuiscono in modo decisivo alla ridefinizione del modello di specializzazione dell'economia locale, ai modi d'uso degli spazi urbani, ai modelli di relazionalità prevalenti nella comunità locale. Espressioni di una visione strategica puntuale e complessa, che definisce e persegue coerentemente obiettivi di lungo termine.
Anche in Italia il tema della creazione di centri culturali attraverso operazioni di riconversione sta diventando un tema al centro delle politiche urbane (Sacco, 2007); lo dimostrano il proliferare della letteratura, i convegni e seminari dedicati, i documenti predisposti ad hoc, vi è anche una particolare attenzione alla qualità urbana."La Carta Audis della rigenerazione urbana" che l'associazione aree urbane dismesse ha deciso di redigere per individuare gli elementi della qualità ritenuti necessari perché la trasformazione delle aree dismesse o dismettibili producano non solo la loro riqualificazione ma rigenerazione urbana. La qualità è intesa da diversa punti di vista: urbana, urbanistica, architettonica, dello spazio pubblico, sociale, economica, culturale, ambientale, energetica e paesaggistica. Prende in esame i diversi attori che intervengono nei processi di rigenerazione il Pubblico, il Privato economico e il Privato collettivo; e individua gli strumenti più idonei per realizzare gli interventi: la politica urbana, la partnership pubblico-privata, la valutazione, l'informazione e la partecipazione (Audis, 2008).
La necessità di avviare politiche integrate che riescano a governare questi fenomeni e sostengano e indirizzino il recupero e il riuso di questi edifici/siti non utilizzati diventa un'emergenza impellente.
Città di tradizione industriale come Detroit, Glasgow, Bilbao, Milano, Torino, Genova, Napoli, Terni hanno scelto la cultura come motore di sviluppo e cambiamento per riempire quei vuoti creati della dismissione. Il futuro delle città europee si sta sempre legando all'espansione di attività economiche legate alla produzione di beni e servizi culturali (Bove, 2004).
In questa fase il *cultural* planning (Bianchini, 1999*)* si inserisce nei processi di pianificazione partecipata delle comunità locali e in qualche modo rende più ampi e democratici i processi e le politiche di allocazione delle risorse economiche.
Evans e Shaw (Evans et al., 2004) individuano tre fondamentali approcci nell'utilizzo delle attività culturali a sostegno dei processi di rigenerazione urbana, denominandoli rispettivamente 'rigenerazione incentrata sulla cultura', 'rigenerazione culturale' e 'cultura e rigenerazione'. Nel primo approccio, l'attività culturale è considerata come catalizzatore e vettore del processo di rigenerazione. Nel secondo la 'rigenerazione culturale', "l'attività culturale è integrata nell'ambito di una strategia d'area, accanto ad altre attività riguardanti la sfera ambientale, sociale ed economica"; è questo il caso della cosiddetta pianificazione culturale (Evans, 2003) ed è questo l'approccio che orienta la mia ricerca. Infine, nell'approccio chiamato 'cultura e rigenerazione', "l'attività culturale non è parte integrante della fase di sviluppo strategico o di master planning (Evans et al., 2004) e l'intervento in questione è spesso di scala ridotta.
La complessità della scelta che gli enti pubblici si trovano ad affrontate richiede una capacità di realizzare processi decisionali complessi, elastici ed innovativi per poter garantire una pianificazione di lungo periodo, un'ottica integrata delle risorse per promuovere la partecipazione, l'accesso all'arte e alla cultura e l'integrazione sociale.
Il lavoro di ricerca, attualmente ancora in corso, riguarda un'analisi delle principali strategie di rigenerazione a fini culturali in Italia e in Europa. Sono stati presi in esame esempi di città che nell'ultimo decennio stanno investendo nella trasformazione di alcune aree dismesse promuovendo progetti che vedono al centro la cultura come motore di queste trasformazioni; "l'attività culturale è integrata nell'ambito di una strategia d'area, accanto

ad altre attività" (Evans, 2003); sono progetti che stimolano processi di partecipazione e che non favoriscono fenomeni di gentrification. Ed in particolare i progetti possti sotto osservazione sono i centri per le arti contemporanee: 104-Parigi (Francia); Fresnoy-Tourcoing (Francia); Friche La Belle de Mai -Marsiglia (Francia); Matadero - Madrid (Spagna); Chocololate Factory - Londra (Inghilterra); Ex Manifattura delle arti (Bologna) Emilia-Romagna; Ex Siri - CENTRO CULTURALE PER LE ARTI CONTEMPORANEE (Terni) Umbria; Ex fabbrica a Vapore (Milano) Lombardia; Centro Culturale ZO (Catania) Sicilia; Ex KNOSS (Lecce) Puglia.

Bibliografia

Amirante, M.I. (2006), "La compatibilità ambientale nella riqualificazione urbana", in Valente R., (a cura di) *La riqualificazione delle aree dismesse. Conversazioni sull'ecosistema urbano*, Liguori Editore, Napoli.

Audis, (2008), *La Carta Audis della rigenerazione urbana*, Audis.

Bauman, Z. (2001), *La società individualizzata*, Il Mulino, Bologna.

Bianchini, F. & Parkinson, M. (Eds) (1993), Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience (Manchester: Manchester University Press)

Nadia Kiwan, When the Cultural and the Social Meet. A critical perspective on socially embedded cultural policy in France, International Journal of Cultural Policy 13: 2, pp. 153 - 167.

Bianchini, F. (1999), "I risultati della politiche culturali degli anni '80 e la situazione attuale. Il cultural planning: una strategia di sviluppo del territorio e della comunità", *Marketing Who Think*, n.4, http://www.undo.net,

Bove, L. Magatti, M. Mora, E. Rovati G., (2004), *Intraprendere cultura. Rinnovare la città*, Franco Angeli, Milano.

Bucci S., (2008), "Rifkin ridisegna l'architettura. Niente nuovi edifici che sprecano, meglio riciclare i vecchi", 9 settembre, Corriere della sera.

Clément, G. (2005), *Il Manifesto del Terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata.

Cottino, P. e Zeppetella, P. (2009), "Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi. Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali", Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, n. 4.

D'Agostino, R. (2003), "Qualità urbanistico-architettonica e ricadute socio-economiche nella riflessione di Audis", in Dragotto M. e Gargiulo C. (a cura di), *Aree dismesse e città. Esperienze di metodo, effetti di qualità*, Franco Angeli, Milano.

Evans, G. e Shaw, P. (2004), *The Contribution of Culture to Regeneration in the UK: A Review of Evidence.* London: Department for Culture, Media and Sport.

Evans, G. (2003), *Hard-branding the Cultural City.* From Prado to Prada, International Journal of Urban and Regional Research, 27(2), pp. 417-440.

Evans, G. e Shaw, P. (2004), *The Contribution of Culture to Regeneration in the UK: A Review of Evidence.* London: Department for Culture, Media and Sport.

Gargiulo, C. e Travascio, L. C. (2007), *Conservare, ristrutturare, demolire: vincoli, scelte ed opportunità nella trasformazione delle aree dismesse*, Convegno Inertech, Rimini, 7 Novembre.

Gregotti, V. (1990), "I territori abbandonati. Editoriale", *Rassegna*, 42.

Jacobs, J. (2009), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Enaudi, Torino.

Le Galès, P. (2007), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.

Mela, A. (2006), *Sociologia delle città*, Carocci editore, Roma.

Papa, R. (2009), *Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Metodi, tecniche e strumenti*, Franco Angeli, Milano.

Papa, R. (2003) "Napoli. Tipologie, spazi e opportunità urbane della dismissione" in Dragotto M. e Gargiulo C. (a cura di), *Aree dismesse e città. Esperienze di metodo, effetti di qualità*, Franco Angeli, Milano.

Roodhouse, S. (2006), *Cultural Qu4rters. Principles and Practices*, Intellect, Bristol.

Sacco, P.L. (2007), "Dismissioni creative", Cagliari, Convegno, 29 Giugno.

Sacco, P.L. (2007), "Creative industries e quartieri di qualità", http://www.good-will.it/index.php?action=view&id=206

Spaziante, A. (2000), *Se i vuoti si riempiono. Aree industriali dismesse: temi e ricerche*, Alinea, Firenze.

Vicari Haddock, S. (2004), *La città contemporanea*, il Mulino, Bologna,

Virilio, P. (2004), *Città Panico*, Cortina, Milano.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Sistemi di Pianificazione come “Tecnologie Istituzionali”: Utilità e Implicazioni del Concetto

Umberto Janin Rivolin
Dipartimento Interateneo Territorio
Politecnico di Torino, *umberto.janinrivolin@polito.it*
Tel 011 0907461 / fax 011 0907499

Abstract
La corrente crisi globale, originata dalla bolla immobiliare statunitense, e la più generale difficoltà di regolare lo sviluppo urbano a fronte dei pressanti cambiamenti ambientali e sociali rinnovano i problemi di governo del territorio e invitano a riflettere sull’adeguatezza dei sistemi di pianificazione istituiti nel secolo scorso.
L’analisi comparata dei sistemi di pianificazione, sviluppatasi in anni recenti specialmente in Europa, è potenzialmente utile a tale scopo. I confronti svolti finora rivelano, tuttavia, più che altro l’assenza di una riflessione sulla natura di un sistema di pianificazione, che inibisce i giudizi di merito e disorienta i propositi di rinnovamento. A fronte del problema richiamato, il presente contributo pone l’attenzione sulla natura di “tecnologia istituzionale” che caratterizza i sistemi di pianificazione e ne considera alcune implicazioni di ordine generale.

1. Introduzione

Mentre la necessità di una riforma urbanistica è tornata da qualche anno sulla scena politica del nostro paese, le regioni si rincorrono nel varare nuove leggi per il governo del territorio (Janin Rivolin, 2003). L’esigenza di rinnovare obiettivi e strumenti della pianificazione territoriale, peraltro, non distingue l’Italia dagli altri paesi economicamente evoluti (ESPON, 2007; Cullingworth, Caves, 2009). Alla crescente difficoltà di orientare lo sviluppo urbano in contesti quasi ovunque trasfigurati dalla palingenesi post-fordista, si aggiunge infatti l’effetto domino del capitalismo globale. Così i mutamenti ambientali, sociali e insediativi ridefiniscono di continuo le agende governative in territori sempre meno garantiti dalle rispettive sovranità nazionali (Sassen, 1996, 2006); ciò di cui la recente crisi mondiale, scaturita dalla bolla immobiliare statunitense, rappresenta soltanto l’ultimo severo ammonimento.
Può colpire, di fronte al pressante cambiamento e al diffuso fermento istituzionale, il ritardo della riflessione tecnica circa la natura, le possibilità e i limiti di un “sistema di pianificazione”, quasi si trattasse di materia irrilevante in confronto ai dilemmi della *planning theory* (Healey, Hillier, 2008). Se il tema è stato almeno richiamato in ambito nazionale (Mazza, 2003), la discussione internazionale si è al più tradotta in una serie di studi comparativi[1], tanto utili a testimoniare l’attualità dell’argomento, quanto incapaci di definire l’oggetto del confronto. Appare chiaro che, senza un’idea definita di sistema di pianificazione, non sono possibili valutazioni di merito convincenti né, pertanto, il sapere tecnico è in grado di suggerire ipotesi di rinnovamento attendibili.
In base a tali presupposti e sulla scorta di alcune recenti riflessioni (Janin Rivolin, 2008a, b, c, 2009), le note che seguono indagano sulla possibilità di individuare una nozione condivisa di sistema di pianificazione. In particolare, il concetto di “tecnologia istituzionale” è utilizzato per delineare le modalità generali di funzionamento e di evoluzione dei sistemi di pianificazione come specifici costrutti sociali.

2. In cerca di una nozione affidabile di sistema di pianificazione

A parte i primi tentativi di confronto nel campo della pianificazione economico-regionale, gli studi comparativi sui sistemi di pianificazione territoriale si sono sviluppati negli ultimi vent’anni, in parte sollecitati dal processo di integrazione europea (Nadin, Stead, 2008a, b). Volti in principio a considerare la pianificazione come il prodotto di leggi e strutture amministrative, al più influenzato dalle tradizioni professionali, tali studi si esauriscono generalmente nell’individuazione delle “famiglie giuridiche” di appartenenza dei sistemi.
Un approccio più critico e comprensivo è stato in seguito adottato dal “Compendio dell’Unione europea” (CEC, 1997), che è anche il primo studio del genere espressamente commissionato da un’istituzione sovranazionale. In

[1] Tra gli altri: Davies, Edwards, Hooper, Punter, 1989; Healey, Williams, 1993; Berry, McGreal, 1995; Newman, Thornley, 1996; CEC, 1997; Alterman, 2001; Larsson, 2006; ESPON, 2007.

breve, il Compendio considera la famiglia giuridica d'appartenenza unitamente ad altre sei variabili[2], arrivando a definire quattro "idealtipi" di sistemi europei di pianificazione: "economico-regionale", "comprensivo-integrato", "gestione degli usi del suolo" e "tradizione urbanistica" (*ibid.*; pp. 36-37).
Al di là dell'esito specifico, il merito del Compendio sembra doversi ascrivere soprattutto al tentativo di definire un concetto più articolato di sistema di pianificazione, a incominciare dal ripensamento della sua accezione istituzionale. Le istituzioni, a cui senz'altro i sistemi di pianificazione partecipano, sono in fin dei conti costrutti sociali attraverso cui le comunità di individui organizzano, con la spontaneità che le condizioni storiche consentono, la vita comune in base a strutture e meccanismi di ordine e cooperazione sociale, incluse leggi e apparati amministrativi (Dahrendorf, 1968; North, 1990). I sistemi di pianificazione andrebbero considerati, pertanto, come entità complesse "incorporate nel proprio contesto storico e nelle logiche socioeconomiche, politiche e culturali che hanno dato luogo a particolari leggi e dispositivi di governo" (Nadin, Stead, 2008a; p. 35)[3]. Se correttamente intesi, i processi di istituzionalizzazione sembrano poter contribuire inoltre a comprendere l'evoluzione dei sistemi di pianificazione nel tempo, come risposta a spinte interne ed esterne al cambiamento e ciò che può derivarne in termini di convergenza o divergenza tra sistemi (Healey, Williams, 1993).
Malgrado le intuizioni del Compendio europeo e la discussione che ne è seguita, occorre ammettere che l'idea di sistema di pianificazione continua però a rimanere vaga[4]. Manca, in altre parole, una nozione affidabile che definisca "la natura dei sistemi di pianificazione nel senso proprio del termine"; di conseguenza, "i criteri utilizzati per valutare l'efficacia di un sistema restano particolarmente controversi" (Nadin, Stead, 2008b; p. 8). In definitiva, senza trascurare che "la pianificazione prende forma in un dato contesto nazionale" (Newman, Thornley, 1996; p. 27), bisognerebbe riuscire ad "evitare di prendere a riferimento un paese specifico e assumere idealmente un quadro concettuale o terminologico sufficientemente generico o universale per spiegare le caratteristiche dei sistemi" (Nadin, Stead, 2008b; p. 3).

3. Ipotesi sul funzionamento di un sistema di pianificazione

Sembra che un dato di partenza, a sufficienza generico e universale per perseguire tale scopo, sia che "la pianificazione territoriale ha in larga misura a che fare con la 'terra' in senso generale" (Larsson, 2006; p. 2). Rispetto a tale oggetto, "il disegno di un sistema per la pianificazione, l'attuazione e il controllo dipende per lo più dalla generale attitudine sociale al coinvolgimento e all'indirizzo pubblico" (*ibid.*; p. 5). Sia pure al costo di qualche semplificazione, dunque, "la pianificazione può essere considerata una tecnologia per l'azione collettiva finalizzata a migliorare l'ambiente fisico" nell'ambito di determinate organizzazioni sociali (Sager, 2009; p. 17). Tali considerazioni conducono infine a rappresentare il sistema di pianificazione come una "tecnologia istituzionale di governo", che agisce "come una cerniera tra il sistema di governo […] e il sistema di produzione e consumo territoriale" (Mazza, 2003; p. 55).
In breve, un sistema di pianificazione sembra configurarsi come un costrutto sociale caratterizzato dall'assunzione, in dati contesti organizzativi nel tempo e nello spazio, di determinate tecniche di ordine e cooperazione sociale, utili a consentire e regolare l'azione collettiva volta al miglioramento dell'ambiente fisico. Al centro delle relazioni fra i tre "sistemi" richiamati (governo, pianificazione e produzione e consumo territoriale) c'è la terra, che "va vista non come un'unità fisica isolata ma come qualcosa di integrato nel complesso della società con le sue regole, istituzioni e caratteristiche socioeconomiche"[5]. Al sistema di governo spetta l'assegnazione dei diritti sulla terra per il funzionamento del sistema di produzione e consumo territoriale. Come tecnologia istituzionale, il sistema di pianificazione consente e condiziona tale processo di assegnazione, potendo così contribuire al miglioramento dell'ambiente fisico.
Chi abbia provato a definire le funzioni di un sistema di pianificazione[6] ha finito per osservare che in ogni caso il sistema combina azioni di garanzia verso i diritti e i valori sulla terra esistenti (regolazione) con azioni trasformative, volte a stabilire nuovi diritti e valori (strategia, progettazione, sviluppo). Tale combinazione può dirsi cruciale per l'efficienza della tecnologia istituzionale, nel senso che la capacità del sistema di consentire all'azione collettiva di migliorare l'ambiente fisico appare incardinata, in ultima istanza, nei dispositivi definiti per gestire il passaggio da diritti e valori esistenti e nuovi, in termini di principio e caso per caso.

[2] Ovvero: il campo di applicazione in termini di temi politici rilevanti; il concorso tra politiche nazionali e regionali; la spartizione di competenze tra livello centrale e locale; i ruoli attribuiti al pubblico e al privato; la maturità del sistema in termini di riconoscimento nell'agenda di governo e nella vita pubblica; la distanza tra obiettivi dichiarati e risultati conseguiti (cfr. CEC, 1997 e, per un commento critico, Nadin, Stead, 2008b).
[3] Traduzione mia, come per ogni altra citazione in lingua diversa dall'originale.
[4] Ancora negli studi più recenti si fa genericamente riferimento a "sistemi che sono essenzialmente diretti ad organizzare lo spazio fisico in modo appropriato e a coordinare le diverse attività al proprio interno" (Larsson, 2006; p. 1). Il concetto resta dunque "un termine generico per descrivere l'insieme delle disposizioni di governance territoriale volte a definire le forme di sviluppo spaziale in determinati luoghi" (Nadin, Stead, 2008a; p. 35).
[5] "…l'uso della terra e il valore della terra vanno ben oltre ciò che può apparire a occhio nudo. […] I diritti sulla terra, che si tratti di proprietà o di altri interessi, sono vitali. Altrettanto decisivo è come tali diritti siano legalmente definiti, se siano più o meno assoluti o limitati da specifiche condizioni e regole" (Larsson, 2006; p. 2).
[6] Ad esempio, secondo Healey e Williams (1993; p. 702) un sistema di pianificazione esplica funzioni di elaborazione di piani (*plan-making*), di sviluppo (*developmental*) e di regolazione (*regulatory*). Mazza (2003; pp. 56-58) individua tre funzioni specifiche (strategica, di regolazione e di progettazione) ed una generale (di informazione).

Accogliendo l'immagine della "cerniera", sopra richiamata, si può supporre che tali dispositivi siano organizzati come un'interfaccia tra due "sfere d'interazione" correlate (fig. 1), all'interno delle quali le funzioni del sistema si esplicano in vari modi. Pur dovendo rimandare la descrizione della figura ad altri contributi (Janin Rivolin, 2008a, 2009), qui importa sottolineare, da un lato, che l'attuazione – esito finale dell'intero processo rappresentato – non è una funzione di per sé imputabile al sistema di pianificazione[7]; dall'altro che, malgrado la comprensibile attenzione degli urbanisti al disegno dei piani, l'attività di controllo delle trasformazioni non è da considerarsi una pratica esterna al sistema di pianificazione o comunque soltanto accessoria.

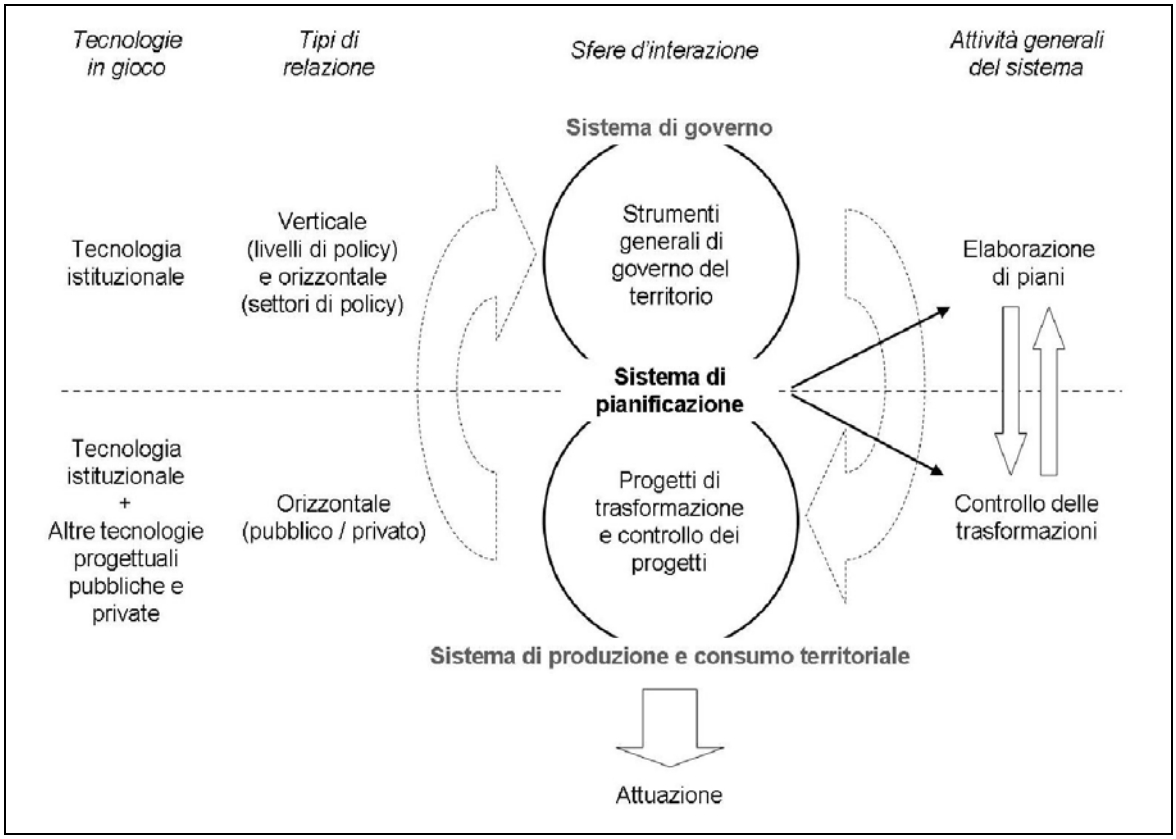


Figura 1: Sistema di pianificazione come "cerniera" tra due sfere d'interazione

Si può dire, al contrario, che in molti sistemi (quello italiano, ad esempio) è consueta l'ambizione di anticipare all'interno del piano gli esiti possibili del controllo, arrivando a irrigidire le predisposizioni normative fino al dettaglio. In ogni caso, malgrado la chiara autonomia concettuale e funzionale che le distingue, le attività di pianificazione e di controllo tendono ad interloquire e ad intrecciarsi nella pratica per varie ragioni. Tra le due "sfere d'interazione" descritte si stabilisce così un processo di mutuo apprendimento, che può condurre a modificare le attività dell'una in funzione dei comportamenti dell'altra (un aspetto decisivo per quanto sarà trattato nel paragrafo che segue). Comunque sia, il tipo di interfaccia tra attività di pianificazione e di controllo, istituita nel sistema, appare cruciale nel determinare le modalità del passaggio da diritti e valori sulla terra esistenti e nuovi e, pertanto, nel contribuire al possibile miglioramento dell'ambiente fisico. Va dunque sottolineato che, al di là della generalità dello schema, tale legame non è affatto scontato né immodificabile[8].

4. Ipotesi sull'evoluzione di un sistema di pianificazione

Il concetto di tecnologia istituzionale consente di formulare qualche congettura anche in merito alle modalità di trasformazione dei sistemi di pianificazione nel tempo, in risposta a spinte interne ed esterne di cambiamento. A tal fine, appare utile indagare tanto nel campo dei processi di istituzionalizzazione (North, 1990; Burns, Scapens, 2000), quanto in quello dell'innovazione tecnologica e sociale (Rogers, 2003; Gardner, Acharya, Yach, 2007).

[7] "La funzione di attuazione è funzione specifica dei sistemi di produzione e, pertanto, non può essere assorbita nel sistema di pianificazione…". È certo "indispensabile non isolare la pianificazione dai problemi dell'attuazione, ma bisogna evitare un'indebita saldatura concettuale…" (Mazza, 2003; p. 58). Si tratta di un aspetto già magistralmente chiarito, del resto, da Pressman e Wildavsky (1973).

[8] Si è ad esempio sostenuto che il consueto (ma non universale) metodo di assegnare nuovi diritti attraverso zonizzazioni prescrittive finisca per impedire un controllo efficace delle trasformazioni (Mazza, 2003; Janin Rivolin, 2008a). Per contro, si sono pure messi in evidenza i limiti della zonizzazione "flessibile" e non prescrittiva (Faludi, 1987; Tewdwr-Jones, 1999).

In estrema sintesi[9], gli studi sulla gestione organizzativa propongono di rappresentare l'istituzionalizzazione come un prodotto ciclico non lineare di attività di codificazione, emanazione e riproduzione tra il "dominio istituzionale" e il "dominio dell'azione", attraverso cui il quadro stabilito di relazioni tra regole e routine risulterebbe progressivamente modificato (fig. 2). Seguendo anch'essa un andamento ciclico, l'innovazione tecnologica tenderebbe a diffondersi in un dato contesto sociale secondo una "curva a S", dal momento dell'invenzione a quello dell'esaurimento applicativo (Rogers, 2003). L'origine della curva darebbe avvio a fasi di "miglioramento" e "prosperità" (nell'accezione di Kondratieff), che nel punto di massima diffusione comincerebbero a tendere verso la "recessione" e la "depressione", in concomitanza con la domanda o l'offerta di nuove tecnologie e con il possibile avvio di un nuovo ciclo d'innovazione.

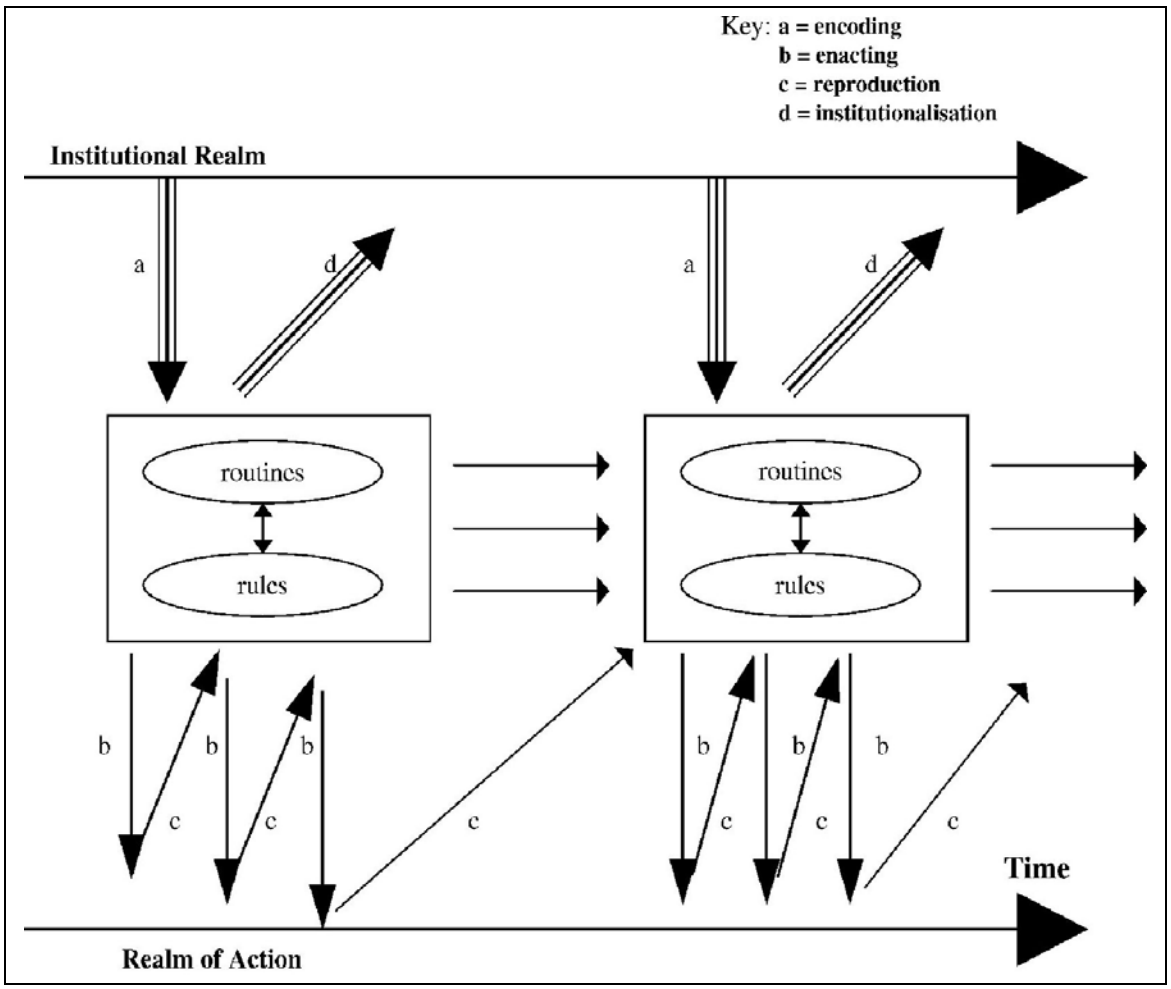


Figura 2: Cicli di istituzionalizzazione (Burns, Scapens, 2000)

Un'interpretazione anche molto cauta di quanto appena richiamato schiude l'ipotesi, tutta da verificare, che processi d'innovazione istituzionale di tale natura possano scaturire dal mutuo apprendimento tra le due "sfere d'interazione" rappresentate al paragrafo precedente, attraverso le quali il sistema di pianificazione combina la duplice attività di pianificazione e controllo al fine del miglioramento dell'ambiente fisico. È appena il caso di sottolineare come tali dinamiche siano, specialmente in questo caso, del tutto immerse nel conflitto politico che caratterizza le organizzazioni sociali e, con riferimento alla contemporaneità, condizionate dal processo di espansione/esclusione per il controllo della terra che contraddistingue le società capitalistiche (Plotkin, 1987).
Ciò detto, si può ipotizzare che l'evoluzione di un sistema di pianificazione passi attraverso cicli complessi di istituzionalizzazione (Burns, Scapens, 2000), imperniati su momenti di esperienza sociale, riconoscimento politico e codificazione istituzionale (fig. 3). All'interno di tali cicli, la curva a S dell'innovazione (Rogers, 2003) fa il suo corso attraverso fasi di miglioramento, prosperità, recessione e depressione. Pur tralasciando la descrizione puntuale della figura[10], va sottolineato che il processo rappresentato va in realtà immaginato come un'interazione continua e selettiva tra molteplici processi, paralleli e intersecati all'interno di ciascun contesto istituzionale. Come accade del resto per qualunque tecnologia, le occasioni d'innesco e le dinamiche possibili del processo d'innovazione sono infatti potenzialmente infinite per quantità e qualità.

[9] Per una trattazione più approfondita rimando a: Janin Rivolin, 2008b, c, 2009.
[10] Lo schema in figura è stato spiegato ed applicato, in via sperimentale, al caso italiano in: Janin Rivolin, 2008b, c, 2009.

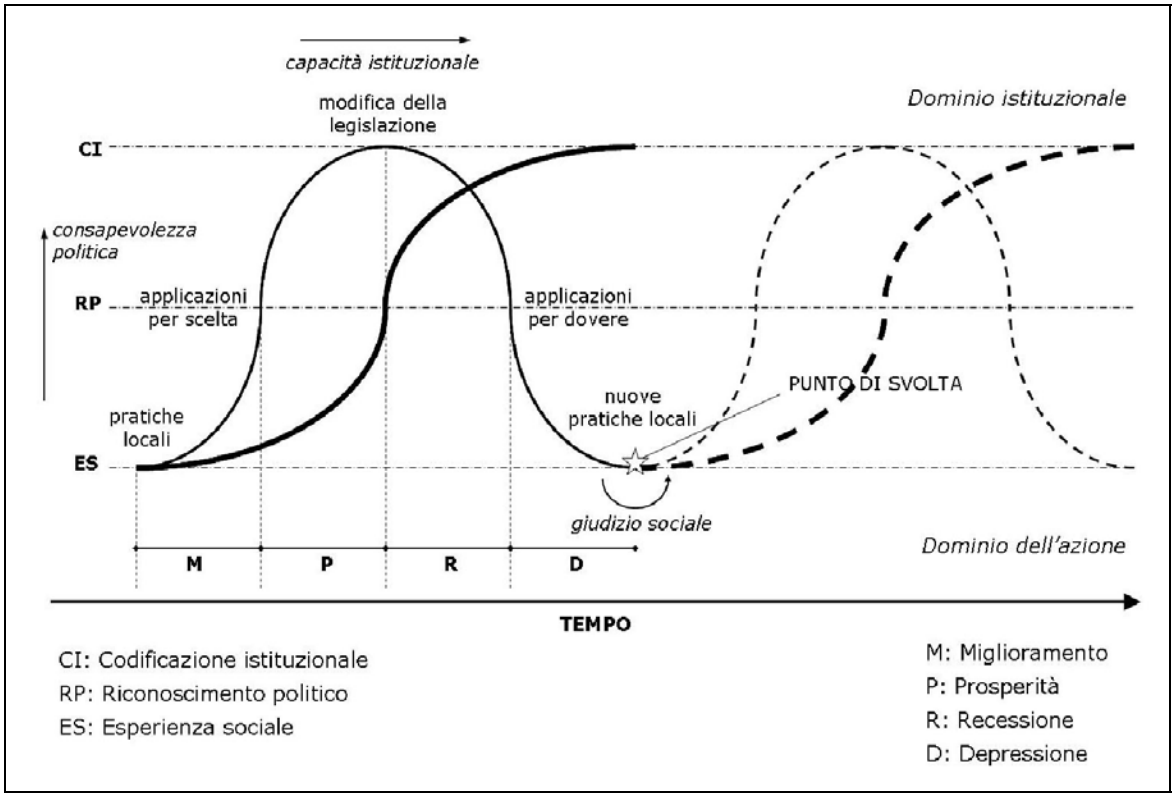


Figura 3: Ipotesi di schema evolutivo di un sistema di pianificazione

Come suggerito in figura, consapevolezza politica e capacità istituzionale esercitano un ruolo fondamentale nel determinare profondità ed ampiezza del cambiamento e, pertanto, la qualità complessiva della sua trasposizione dal “dominio dell’azione” al “dominio istituzionale”. Questi aspetti, comunque, appaiono per lo più indipendenti dall’intervento diretto del sapere esperto, che può esercitare un’influenza soltanto indiretta nel dominio politico e istituzionale. Quale referente accreditato del funzionamento della tecnologia, il sapere esperto agisce invece con ben altra efficacia – ne sia o meno consapevole – nell’orientamento del giudizio sociale, a sua volta cruciale per l’innesco di un possibile ciclo d’innovazione. Tanto più tale orientamento può essere diretto in modo utile al miglioramento del sistema, quanto più il sapere esperto, al di là del disegnare piani (prodotto dell’interazione col sistema di governo), è in grado di rendere evidente alla comunità sociale come e a quali condizioni i dispositivi combinati di pianificazione e controllo possano contribuire al miglioramento dell’ambiente fisico collettivo.

5. Conclusioni

In qualità di professionisti e studiosi, urbanisti e *planner* sono tradizionalmente orientati a considerare i sistemi di pianificazione come la pura cornice istituzionale, per lo più inanimata, di attività progettuali ben più complesse, vitali e dense di significato, individualmente finalizzate al miglioramento dell’ambiente fisico.
Il concetto di “tecnologia istituzionale”, qui proposto per definire la natura dei sistemi di pianificazione, suggerisce al contrario che l’urbanistica è praticata, e il sapere tecnico sviluppato, proprio in virtù del bisogno sociale di istituire tecniche di ordine e cooperazione per il miglioramento dell’ambiente fisico collettivo. Queste tecniche sono in ultima istanza volte all’assegnazione dei diritti sulla terra, che negli stati moderni è ispirata da principi costituzionali e legislativi. I sistemi di pianificazione definiscono natura ed efficacia di tali tecniche, ordinariamente riconducibili all’elaborazione di piani e ad azioni conseguenti di controllo delle trasformazioni.
In quanto tecnologie istituzionali, i sistemi di pianificazione sono spinti al cambiamento dal progresso umano e sociale, nel quadro delle condizioni storiche in cui esso prende forma. Data la natura complessa dei processi di istituzionalizzazione, le possibilità d’innovazione dei sistemi di pianificazione sono così tenute in scacco permanente dal conflitto politico e dal contesto economico, attraverso cui l’endemica lotta sociale per il diritto alla terra si attualizza.
Lo sforzo di rappresentazione analitica qui tentato lascia intravedere, se non altro, che giudizio sociale, consapevolezza politica e capacità istituzionale sono le forze da cui passa la possibilità di rinnovamento dei sistemi di pianificazione. All’interno di tale cornice, la responsabilità di urbanisti e *planner*, in quanto depositari del sapere tecnico, sembra risiedere più che altro nella capacità di orientare il giudizio sociale circa la capacità complessiva dei dispositivi istituiti di contribuire effettivamente al miglioramento dell’ambiente fisico.

Bibliografia

Alterman R., a cura (2001), *National-level planning in democratic countries. An international comparison of city and regional policy-making*, Liverpool, Liverpool University Press.
Berry J., McGreal S., a cura (1995), *European cities, planning systems and property markets*, London, Spon.
Burns J., Scapens R. W. (2000). Conceptualising management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), 3-25.
CEC – Commission of the European Communities (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Regional Development Studies, 28, Luxembourg, European Communities.
Cullingworth B., Caves R. W. (2009), *Planning in the USA. Policies, issues and processes*, London / New York, Routledge.
Dahrendorf R. G. (1968), *Essays in the Theory of Society*, Stanford, Stanford University Press.
Davies H. W. E., Edwards D., Hooper A. J., Punter J. V. (1989). Comparative Study. In: H. W. E. Davies, a cura, *Planning Control in Western Europe*, London, HMSO, 409-442.
ESPON – European Spatial Planning Observation Network (2007). Governance of territorial and urban policies from EU to local level, ESPON Project 2.3.2, Final report [Online]. Disponibile su: http://www.espon.eu/
Faludi A. (1987), *A decision-centred view of environmental planning*, Oxford, Pergamon.
Gardner C. A., Acharya T., Yach D. (2007). Technological and Social Innovation: a Unifying New Paradigm in Global Health. *Health Affairs*, 26(4), 1052-1061.
Healey P., Hillier J. (2008), *Critical Essays in Planning Theory*, 3 vols., Aldershot, Ashgate.
Healey P., Williams R. (1993). European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence. *Urban Studies*, 30(4/5), 701-720.
Janin Rivolin U. (2003). Recenti trasformazioni dello scenario istituzionale dell’urbanistica in Italia. In: M. Savino, a cura, *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*, Milano, Franco Angeli, 337-408.
Janin Rivolin U. (2008a). Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation. *Planning Practice & Research*, 23(2), 167-186.
Janin Rivolin U. (2008b). EU territorial governance and the innovation cycle of planning: time for sharing benefits?. Relazione all’ACSP-AESOP 4th Joint Congress, Chicago Ill., 6-11 luglio.
Janin Rivolin U. (2008c). Repositioning planning in a governance context: a technological perspective. Relazione all’EURA Conference, Milano, 9-11 ottobre.
Janin Rivolin U. (2009), Planning systems as ‘institutional technologies’: a proposal of conceptualisation, relazione al 23rd AESOP Congress, Liverpool, 15-18 luglio.
Larsson G. (2006), *Spatial planning systems in western Europe: an overview*, Amsterdam, IOS Press.
Mazza L. (2003). Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione. *CRU – Critica della razionalità urbanistica*, 14, 51-66.
Nadin V., Stead D. (2008a). European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. *disP*, 172, 35-47.
Nadin V., Stead D. (2008b). Characterising European Spatial Planning Systems: Review of Approaches. Relazione all’ARL Comparative Spatial Planning Research meeting, Delft, 13-15 novembre.
Newman P., Thornley A. (1996), *Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, London e New York, Routledge.
North D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
Plotkin S. (1987), *Keep out. The struggle for land use control*, Berkeley / Los Angeles / London, University of California Press.
Pressman J. L., Wildavsky A. (1973), *Implementation*, Berkeley. University of California Press.
Rogers E. M. (2003), *Diffusion of innovations*, New York, Free Press.
Sager T. (2009). Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory. *Progress in Planning*, 72, 1-51.
Sassen S. (1996), *Losing control?*, New York, Columbia University Press.
Sassen S. (2006), *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*, Princeton NJ / Oxford, Princeton University Press.
Tewdwr-Jones M. (1999). Discretion, flexibility and certainty in British planning: emerging ideological conflicts and inherent political tensions. *Journal of Planning Education and Research*, 18, 244-256.

Riconoscimenti

Il presente contributo scaturisce dalle riflessioni maturate nell’ambito dell’European Working Group “Comparative Spatial Planning Research“, attualmente operativo sotto il coordinamento dell’Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) di Hannover, Germania.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Governo del territorio ed emergenza: pratiche di prevenzione per il XXI secolo

Paola Marotta
Dipartimento Città e Territorio
Università degli Studi di Palermo, *pamarotta@libero.it*
09160790129/09160790113

Abstract
Il paper costituisce un tassello di un percorso di ricerca che intende analizzare modalità teoriche e operative di costruzione del progetto di territorio confrontandosi con la problematica della progressiva perdita di identità territoriale provocata dai continui e crescenti consumi di suoli in relazione a situazioni di emergenza (emergenza ambientale, emergenza rifiuti, emergenza ricostruzione).
Rispetto al tema generale della città e della crisi globale, e rispetto a una specifica riflessione su teorie e pratiche per il XXI secolo, il paper ha inteso analizzare in che termini, in contesti cosiddetti emergenziali, è possibile ridefinire il ruolo della pianificazione anche in una prospettiva di sviluppo identitario e auto-sostenibile dei luoghi e delle comunità locali.

1. Il progetto di territorio e l'emergenza energetica

La necessità di tagliare drasticamente le emissioni nocive derivanti dalla combustione del petrolio e degli altri combustibili fossili, secondo le indicazioni del Protocollo di Kyoto, spinge verso l'esigenza di capire con quali mezzi e modalità abbattere anidride carbonica e gas serra. La sfida al cambiamento climatico e al riscaldamento globale impone la ricerca di alternative al modello petrolio/carbone. L'uso di energie rinnovabili che non producono emissioni inquinanti sembra per adesso l'unica, e di conseguenza la più praticata, possibilità. Negli ultimi anni sono stati realizzati numerosi impianti di produzione di energia eolica ma, se da un lato è possibile riscontrare un apporto positivo alla risoluzione dei problemi relativi al cambiamento climatico, dall'altro si riscontrano molteplici problematiche rispetto al rapporto con la conservazione, la valorizzazione e la tutela del paesaggio. La riduzione delle emissioni di gas serra attraverso la produzione di fonti energetiche rinnovabili costituisce uno degli obiettivi primari nelle politiche di programmazione e di sviluppo a livello nazionale e mondiale.
In Italia, tra le diverse forme di produzione di energie rinnovabili, si sta diffondendo prevalentemente l'eolico mentre la produzione di energia solare e le iniziative di risparmio energetico sembrano essere state lasciate in sospeso.
In tale situazione si assiste al proliferare degli insediamenti degli impianti eolici, a prescindere da una programmazione energetica nazionale e, soprattutto indipendentemente da valutazioni e analisi circa le ricadute sull'assetto del territorio. In effetti, i progetti per i parchi eolici non si confrontano con le componenti di territorio e paesaggio, bensì con l'obiettivo di catturare quanto più vento possibile: le caratteristiche di ventosità di un territorio costituiscono l'unico elemento per la scelta della localizzazione.
Negli ultimi anni, nei territori della Campania, della Puglia e della Sicilia, sono stati realizzati numerosi impianti di produzione di energia eolica.
Se da un lato è possibile riscontrare un apporto positivo relativamente alla risposta per la risoluzione dei problemi inerenti il cambiamento climatico, dall'altro si riscontrano ancora molteplici problematiche, non risolte, rispetto al rapporto con la conservazione, la valorizzazione e la tutela del paesaggio. I nuovi impianti, infatti, troppo spesso ricadono in aree ad alta vulnerabilità ambientale, alcune tutelate e vincolate, con la conseguente distruzione del valore paesaggistico dei luoghi. Inoltre, la *proliferazione* è avvenuta per parti, senza una programmazione energetica, a scala nazionale e regionale.

Nel 2006, per tentare di regolare tale materia, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ha redatto una circolare[1] con la quale si è tentato di analizzare la problematica dell'impatto potenziale che gli impianti di produzione di energia eolica hanno sul paesaggio e sul patrimonio naturale e culturale dell'isola. Nelle more dell'approvazione del Piano energetico regionale siciliano, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, competente a rilasciare le autorizzazioni per l'installazione di impianti eolici, ha emesso, dunque, proprie direttive in merito al rilascio dei provvedimenti di autorizzazione relativi ai progetti di parchi eolici. Purtroppo tale iniziativa si è vanificata; infatti i provvedimenti con i quali le Soprintendenze avevano rigettato alcuni progetti di parchi eolici particolarmente impattanti, sono stati annullati in seguito ai ricorsi al TAR delle società richiedenti le autorizzazioni. La "convinzione" è che il progetto per la realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica, secondo quanto si può leggere nelle motivazioni espresse nelle diverse sentenze del TAR, risponde a finalità di interesse pubblico, in linea con il protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni di gas serra.

Figura 1 - Pale eoliche sul Cretto di Burri a Gibellina

Inoltre, occorre aggiungere che, la recente approvazione del *Piano Energetico Ambientale Regionale Siciliano* (3 febbraio 2009) sebbene definisca una programmazione circa gli interventi relativi alla produzione di energie rinnovabili, comunque non risolve le irreversibili trasformazioni indotte dai parchi già realizzati. In effetti, la realizzazione di "parchi eolici" trasfoma in ambiti industriali vaste zone di territorio, cancellando il valore ambientale e identitario del paesaggio.
Di fronte a questo scenario occorre domandarsi quale deve essere il ruolo della strumentazione urbanistica e quali possono essere le componenti del processo di governo del territorio dalle quali è possibile ripartire per il rilancio di un'azione pubblica di difesa del paesaggio.

2. Il progetto di territorio e l'emergenza rifiuti

Tra il 2007 e il 2008 Napoli e la Campania hanno vissuto la peggiore crisi legata alla gestione dei rifiuti. Il perpetuarsi di una condizione di crisi per almeno quattordici anni ha generato una situazione di collasso risoltasi, almeno parzialmente, con l'approvazione nel maggio del 2008, da parte del Governo Berlusconi, del "decreto rifiuti"[2]. Dal 2009, Palermo e la Sicilia stanno vivendo la peggiore crisi legata alla gestione dei rifiuti.

[1] Circolare n. 17 del 14/12/2006 dell'Assessorato per il Territorio e l'Ambiente e dell'Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali della Pubblica Istruzione della Regione Sicilia.
[2] Decreto Legislativo n. 90 del 23/05/2008.

In Campania, le cause dell'emergenza rifiuti, protrattasi a partire dal 1994, sono complesse da analizzare in quanto vedono una commistione tra interessi politici, limiti tecnico-amministrativi e interessi locali di natura delinquenziale. Laino (2008), nei suoi studi più recenti, rileva la gravità relativa alla sottovalutazione della problematica della selezione delle aree dove localizzare gli impianti e evidenzia l'assenza di una pianificazione accurata e lungimirante che ha avuto come conseguenza la localizzazione di impianti in zone già compromesse dal punto di vista ambientale. La localizzazione degli impianti non soltanto è stata decisa dall'alto, senza alcuna consultazione con le istituzioni locali né tanto meno con la popolazione, ma è dipesa solo dalle valutazioni economiche dell'impresa che non ha tenuto in alcun conto i problemi, le caratteristiche, la storia del territorio. A questa situazione occorre aggiungere la componente illegale sottolineando, tuttavia, che «non è stata la camorra a indirizzare il piano e a farlo fallire. La camorra, esplicando un suo ruolo classico, ha gestito i gap all'interno del sistema e ha approfittato della storica incapacità di controllare i risultati del proprio operato delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche campane» (Gribaudi, 2008, p. 34).
Appare evidente che, se in un quadro di programmazione urbanistica non vengono individuati i siti o quanto meno non vengono definiti i criteri per la localizzazione delle aree dedicate allo smaltimento dei rifiuti, le istanze economiche o politiche, o anche illegali come nel caso della Campania, prevarranno sempre sulle istanze del territorio e del paesaggio. Dalla lettura della *Relazione e Linee guida del Piano territoriale regionale della Campania* si ha come la sensazione di un attenzione prevalente alla gestione dei rischi legati ai rifiuti e non piuttosto a una definizione alla ricerca di indirizzi volti alla definizione dei criteri o delle logiche per la corretta localizzazione delle aree da destinare allo smaltimento dei rifiuti. In effetti nel Piano Territoriale vengono definite le politiche di prevenzione, di mitigazione, di gestione dei rischi ambientali connessi ai rifiuti legali e soprattutto alle cosiddette bombe ecologiche dei siti illegali; tuttavia è come se mancasse un approfondimento sulle metodologie da includere affinché il ciclo dei rifiuti possa interagire con le trasformazioni del paesaggio compatibilmente alle caratteristiche della *struttura ecologica* del territorio.

Figura 2 - Rifiuti nelle campagne della Campania

In questi ultimi mesi anche in Sicilia si sono manifestate le problematiche connesse alla questione dei rifiuti. La Sicilia attualmente è la regione con la più bassa percentuale di raccolta differenziata in Italia; la percentuale è inferiore al 6%, un dato inferiore rispetto agli obiettivi normativi ma soprattutto inferiore rispetto alla situazione della Campania prima del picco dell'emergenza. Analogamente a una situazione di carattere nazionale, anche in Sicilia si registra l'assenza di un'integrazione tra la pianificazione territoriale e la pianificazione nell'ambito della gestione dell'immondizia. Il Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Sicilia risale al 2002; allo stato

attuale si stima che le 13 discariche oggi in funzione potranno continuare ad accogliere rifiuti solo sino a metà del 2011. Mentre è già scattata l'emergenza, la Protezione Civile regionale ha stanziato settecento mila euro e ha chiesto all'azienda di igiene ambientale l'apertura della discarica di Bellolampo per ulteriori quindici giorni in attesa di una soluzione per fuoriuscire dall'emergenza. Intanto, la Regione, mediante la nomina di una commissione di tecnici dell'amministrazione, dell'agenzia e del ministero provvederà a definire le proposte di modifica al vecchio piano che si baseranno sulla realizzazione di nuovi termovalorizzatori.
Anche in Sicilia si assiste a situazioni di crisi in relazione alle quali le istanze del paesaggio passano inevitabilmente in secondo piano. Se da un lato condizioni di emergenza vengono utilizzate per accantonare le regole della pianificazione, dall'altro l'assenza della questione dei rifiuti nell'agenda degli urbanisti pone seri interrogativi ai quali l'urbanistica deve provare a dare una risposta. Dall'osservazione di contesti urbani, come quello siciliano o, e dall'analisi di piani urbanistici a scala territoriale, si può notare come la questione dei rifiuti non venga affrontata secondo una logica di integrazione ma esclusivamente in termini funzionalistici e settoriali (Bonafede et al., 2009).
In relazione alle forme di sfruttamento delle risorse ambientali che gli effetti del ciclo dei rifiuti determinano sul paesaggio, nonché in relazione al conseguente cambiamento della configurazione del paesaggio, è necessario, allora, indagare sul ruolo della pianificazione territoriale e su come interagire con le trasformazioni del paesaggio compatibilmente alle caratteristiche della struttura ecologica del territorio.

3. Il progetto di territorio e l'emergenza terremoto

L'osservazione di quanto sta avvenendo nel territorio aquilano costituisce un momento importante di riflessione sul ruolo e sulla *portata* della funzione sociale dell'urbanistica. Il *Progetto C.A.S.E.*[3] prevede la costruzione di *Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili* per la popolazione di L'Aquila colpita dal terremoto dello scorso aprile. Il processo implementato costituisce il punto di partenza per la definizione di nuovi modelli di ricostruzione in circostanze emergenziale ma costituisce anche una nuova esperienza sulla quale occorre riflettere anche in relazione al ruolo e alla portata sociale della disciplina urbanistica.
Il progetto nasce dall'idea di realizzare edifici con caratteristiche di sicurezza strutturale e contemporaneamente con caratteristiche ambientali che soddisfino le attuali istanze in termini di sostenibilità. L'elemento caratterizzante l'intero progetto è la riduzione dei termini temporali al fine di distribuire alloggi durevoli alle persone rimaste senza casa a seguito degli eventi sismici nel territorio aquilano.
Il progetto architettonico degli edifici prevedeva lo sviluppo di diversi tipi abitativi, in funzione della possibile composizione dei diversi nuclei familiari, che in seguito si è sviluppata in oltre cento diversi tipi di appartamento. Come richiesto dal bando di gara, gli edifici hanno caratteristiche architettoniche e costruttive diverse, con struttura portante in legno, in calcestruzzo prefabbricato, in acciaio. Tale scelta si è resa necessaria sia per rispettare i tempi previsti, sia per evitare modelli insediativi omologanti. Inoltre, sempre così come previsto dal bando, gli edifici sono fortemente caratterizzati dall'attenzione agli aspetti energetici di efficienza, di contenimento dei consumi e razionalizzazione, in parallelo alla ricerca di soluzioni prestazionali, così come indicato da protocolli e requisiti minimi, in materia di sostenibilità ambientale. Nello specifico, la logica generale prevede l'insediamento di centrali di produzione modulari a scala di quartiere e l'ampio ricorso allo sfruttamento delle coperture per pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria e pannelli fotovoltaici, integrati in un unico sistema, secondo parametri prestazionali e con il fine di privilegiare fonti energetiche alternative e la riduzione dell'inquinamento interno ed esterno.
La realizzazione delle *C.A.S.E.* rientra nel *Piano esecutivo delle aree per gli interventi urgenti nel comune di L'Aquila-Eventi sismici mese di aprile 2009* approvato in base al decreto legge 39 del 28 aprile 2009 all'art. 2 che prevedeva la realizzazione di "moduli abitativi destinati ad una durevole utilizzazione, nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi" [4]. Il piano si configura come uno strumento urbanistico attuativo assimilabile a un piano particolareggiato esecutivo del tipo previsto dal PRG vigente a L'Aquila. Questo tipo di strumento ha consentito di organizzare e distribuire nelle aree una pluralità di destinazioni e funzioni, riferibili a quelle previste nelle Norme Tecniche di Attuazione del piano regolatore vigente e distinte, in zone destinate alla residenzialità e zone destinate a funzioni polivalenti.
L'individuazione delle aree di intervento è stata definita, per gli aspetti urbanistici con il supporto del Comune e della Provincia di L'Aquila. Nello specifico la localizzazione delle aree da destinare all'edificazione degli edifici e delle aree polivalenti è stata effettuata con diversi criteri generali e prioritari quali:

[3] Per la realizzazione del progetto è stata costituita una struttura tecnica -il Consorzio ForCASE- che dipende direttamente dal Commissario Delegato e che opera senza fine di lucro; il consorzio è costituito dalla fondazione Eucentre (ente *no-profit*, centro di competenza del Dipartimento della Protezione Civile, creato da quattro enti pubblici, riconosciuto come *public company* in ambito Europeo) e da due imprese di costruzioni, la ICOP e la Damiani Costruzioni (che operano esclusivamente come ufficio tecnico).
[4] Cfr. Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*.

- la prossimità con i luoghi di provenienza degli abitanti degli edifici non immediatamente recuperabili con l'obiettivo di conservare le abitudini di vita consolidate, il sistema di relazioni sociali e la consuetudine con i luoghi;
- la continuità e l'integrazione con i centri abitati; in tal senso la realizzazione delle *C.A.S.E.* viene considerata come espansione dei centri esistenti, nella quale gli spazi pubblici, esistenti o da prevedere, rappresentano i riferimenti per il progetto urbanistico e architettonico per la cucitura tra le nuove aree e gli insediamenti esistenti;
- la compatibilità con le previsioni del vigente Piano Regolatore della città, risalente al 1979, per cui le aree di nuovo insediamento sono state definite anche in relazione alle previsioni edificatorie non attuate, limitando, in tal modo, al massimo il consumo di suolo agricolo;
- l'idoneità riguardo i rischi idrogeologici e sismici ai fini della sicurezza[5].

Figura 3 - C.A.S.E. a Cese di Preturo

Inoltre, per l'individuazione delle aree sono state effettuate verifiche per garantire che i futuri insediamenti potessero integrarsi con i processi in atto e programmati, nel territorio aquilano. In tutte le zone di nuova edificazione sono previste aree per urbanizzazione primaria e secondaria nonché aree polivalenti in misura non inferiore al 30-40% della superficie territoriale nelle quali potranno essere localizzati servizi e attrezzature sia a scala locale che territoriale.

4. Possibili pratiche di prevenzione

Il paper si è articolato approfondendo tre ambiti emergenziali: l'emergenza connessa ai cambiamenti climatici e dunque il tema della produzione delle energie rinnovabili e del cambiamento del paesaggio; l'emergenza rifiuti che in questi ultimi mesi ha investito prima la Campania e successivamente anche la Sicilia, e il ruolo della pianificazione urbanistica; l'emergenza post-sismica con una lettura della realtà in Abruzzo.
Il filo conduttore che unisce questi tre aspetti emergenziali è costituito da una tendenza ad annullare le istanze del paesaggio, dell'ambiente, del territorio di fronte a istanze tecniche e funzionaliste che scaturiscono, sempre più frequentemente, da contesti e situazioni non previste.

[5] Cfr. *Relazione generale urbanistica* del *Piano esecutivo delle aree per gli interventi urgenti nel comune dell'Aquila-Eventi sismici mese di aprile 2009.*

L’assenza di politiche di prevenzione (nei casi di rischio sismico e idrogeologico) e di programmazione (rispetto a tematiche emergenti come la questione del cambiamento climatico e dei rifiuti) nei processi di governo del territorio generano situazioni in cui la portata del ruolo dell’urbanistica tende a essere annullata.
Non è un caso che l’Italia è ancora, ad oggi, priva di una politica post terremoto pur essendo un paese esposto ad altissimo rischio; attualmente, solo un ruolo marginale viene relegato al tema della micro zonazione sismica e della definizione di metodologie e procedure per introdurre elementi di sicurezza come fattori strutturanti per le ipotesi di sviluppo e le scelte localizzative.
In effetti, nel momento in cui il problema relativo alla prevenzione sismica, o alla questione ambientale o al tema dei rifiuti, non viene inserito tra le componenti strutturanti di un processo di pianificazione e del quadro delle trasformazioni territoriali, nelle situazioni di emergenza le istanze funzionaliste e tecniche continueranno a prevalere sulle istanze dell’ambiente e del paesaggio.
In tal senso, nei processi di governo del territorio, le possibili componenti di programmi e azioni di prevenzione devono integrarsi con le azioni volte alla conservazione e allo sviluppo del territorio. Entrambi non possono prescindere dal riconoscimento e dalla valorizzazione dei caratteri identitari e della “memoria” dei luoghi (Lo Piccolo, 2009). Lo sviluppo e la tutela del territorio rappresentano un tema complesso, più che mai attuale in una fase della disciplina della pianificazione territoriale che deve confrontarsi con l’esigenza di comprendere come governare le trasformazioni attraverso una progettazione integrata e strategica di area vasta anche nei contesti emergenziali. A partire dalla consapevolezza della necessità di estendere l’orizzonte della pianificazione anche a politiche di prevenzione, si tratta di scoprire e sperimentare nuovi nessi tra il progetto di territorio e politiche di sviluppo locale a partire dai valori identitari propri di ogni luogo. In questo senso, la conoscenza di un territorio anche per quanto riguarda i suoi aspetti di rischio, correlata all’interpretazione di un luogo che guarda alle relazioni tra l’identità e i “supporti” fisici e culturali su cui si fonda, può delineare i contorni di un nuovo processo metodologico che, a partire dalla valorizzazione delle risorse culturali e patrimoniali del territorio, deve avere come obiettivo un coerente processo di prevenzione e di governo. In tali situazioni, osserva Moccia (2009) il ricorso ai valori rende più difficile la mediazione, per la difficoltà a modificare e trovare soluzioni ai conflitti; si preferisce lavorare sugli interessi, per i quali gli scambi di beni, come le compensazioni, possono risultare efficaci operazioni di convincimento ed essere valutati da opportuni equilibri tra costi e benefici. Tuttavia, prosegue Moccia, non si può ignorare come le pratiche compensative sono in grado di alimentare atteggiamenti opportunistici e sfuggono alla determinazione di equità in casi dove si devono contemperare -con urgenza- interessi generali e particolari.
In questo senso, un progetto di territorio non può continuare a relegare a specifici ambiti settoriali la dimensione emergenziale che sempre più caratterizza il territorio italiano.
Le situazioni conflittuali, quali quelle determinate dai cumuli di immondizia o anche dalle infrastrutture o dai parchi eolici, necessitano di soluzioni radicate dentro i cardini della disciplina urbanistica. Osserva Settis (2007) che, di fronte allo scempio del paesaggio è sempre più chiara la debolezza del sistema normativo: «non giova l'intrico di norme e competenze, che non chiarisce se "territorio", "ambiente" e "paesaggio", ambiti regolati da diverse normative e sotto diverse responsabilità, siano tre cose o una sola. Esiste un "territorio" senza paesaggio e senza ambiente? Esiste un "ambiente" senza territorio e senza paesaggio? Esiste un "paesaggio" senza territorio e senza ambiente?». Un debolezza e un’incertezza che in virtù dell’urgenza o dell’emergenza innescano processi, spesso irreversibili, di cambiamento del paesaggio generando forti conflitti ambientali. Occorre, allora, reinserire nell’agenda degli urbanisti tematiche, apparentemente, settoriali in modo che le trasformazioni necessarie possano diventare matrici di nuovo sviluppo e occasioni di riqualificazione. Il progetto di territorio, secondo un approccio culturale innovativo, non può prescindere da una visione di prevenzione e di integrazione alla cui base porre, anche, le “ragioni” dell’ecologia e del paesaggio.
Riconoscere le caratteristiche della struttura ecologica del territorio nella sua totalità diventa in questo modo un tassello fondamentale in progetto di territorio secondo una logica di integrazione e prevenzione.

Bibliografia

Libri:

Lo Piccolo F. (2009) (a cura di) Progettare le identità del territorio, Firenze, Alinea.
Moccia F. D. (2009) (a cura di), I valori in urbanistica tra etica ed estetica, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
Nimis G.P. (2009*), Terre mobili. Dal Belice al Friuli dall'Umbria all'Abruzzo*, Donzelli, Roma.
Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Articoli:

Bonafede G., Marotta P., Schilleci F. (2009), *Paesaggio e rifiuti: un rapporto in crisi*, XII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti *Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio*, Bari.
Calace F. (2009), "Ricostruire sì, ma come. Come fare tesoro delle esperienze", *Urbanistica Informazioni*, n. 226.
Laino G. (2007), "Per una razionalità plurale, ibrida e contingente, responsabile e accurata. La crisi dei rifiuti a Napoli", *CRU*, n. 20-21.
Laino G. (2008), "La crisi dei rifiuti a Napoli: un problema di pianificazione", *Territorio*, n. 44.
Marotta P., Schilleci F. (2008), "Paesaggio e produzione di energie innovative tra conservazione e sviluppo. Uno studio per la Sicilia meridionale" *TRIA – Rivista Internazionale di Cultura Urbanistica*, n. 2.
Settis S. (2007), "La lunga guerra tra Stato e Regioni", *la Repubblica*.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

La salute delle città

Giulia Melis
SiTI - Istituto superiore sui sistemi territoriali per l'innovazione
Politecnico di Torino, *giulia.melis@siti.polito.it*
Tel. *01119751563*

Marcella Poncini
allecram@hotmail.it
Tel. *3899991225*

Abstract
Il paper si propone di discutere l'interazione tra urbanistica e salute, avendo riconosciuto l'ambiente costruito come elemento fondamentale nell'influenzare le condizioni di vita dei cittadini. La pratica urbanistica risulta, in molti casi, carente nel trattare i problemi di qualità complessiva dell'ambiente urbano: dallo zoning *ai trasporti e alle grandi operazioni infrastrutturali spesso trattate in maniera settoriale, dall'organizzazione dei quartieri alla progettazione degli edifici, la città è spesso un luogo che non presenta le migliori condizioni in cui vivere. La salute umana e il benessere dipendono da un ecosistema stabile e dall'uso sostenibile delle risorse. Promuovere stili di vita salutari, contenere gli impatti e affrontare le ineguaglianze, è un compito primario per la pianificazione urbanistica.*

Il presente contributo prende spunto da un progetto, finanziato dal Ministero della Salute, denominato "Salute in tutte le politiche"[1], che oltre ai temi urbanistici sta affrontando, in questa prima fase, i temi Mobilità e trasporti, Lavoro, Distribuzione del reddito, Stili di vita.
Il progetto prevede un metodo di ricerca comune per tutti i campi disciplinari: l'obiettivo principale del lavoro è il riconoscimento dei nessi causali che esistono fra i bisogni umani, le conseguenze che questi comportano e gli effetti sulla salute, utilizzando le migliori conoscenze disponibili nel contesto internazionale. Una volta individuate le principali relazioni di causa-effetto, si individuano quali azioni e quali politiche siano più efficaci ed efficienti nel ridurre i fattori di rischio cui i cittadini sono esposti. Il lavoro vuole essere uno strumento di supporto alle decisioni degli amministratori, che non sempre agiscono avendo considerato tutti gli aspetti e le conseguenze delle proprie decisioni, soprattutto per quelli che possono essere effetti non immediatamente visibili sulla salute pubblica. La ricerca include quindi una rassegna della letteratura scientifica internazionale che abbia valutato l'efficacia di politiche e interventi specifici, interviste a esperti di settore e altri momenti di confronto tra coloro che quotidianamente operano negli ambiti prescelti.

Lo studio si basa sulle teorie formulate da Finn Diderichsen[2] che sottolineano come l'ambiente sociale nel quale gli individui vivono influenza la loro posizione sociale, creando e distribuendo risorse materiali e di aiuto in modo differente tra i diversi strati sociali (livello I nel diagramma sotto esposto).

[1] "Obiettivo CCM: da Guadagnare Salute a Salute in Tutte le Politiche" - Ministero della Salute 2007; progetto coordinato dal Servizio di Epidemiologia Sovrazonale – ASL TO3 (Prof. Giuseppe Costa), in collaborazione, tra gli altri, con SiTI, Torino Internazionale e Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino.
[2] Finn Diderichsen, Professor of social epidemiology and health policy research Department of Public Health Sciences, Karolinska Institutet, Stockholm, Sweden.

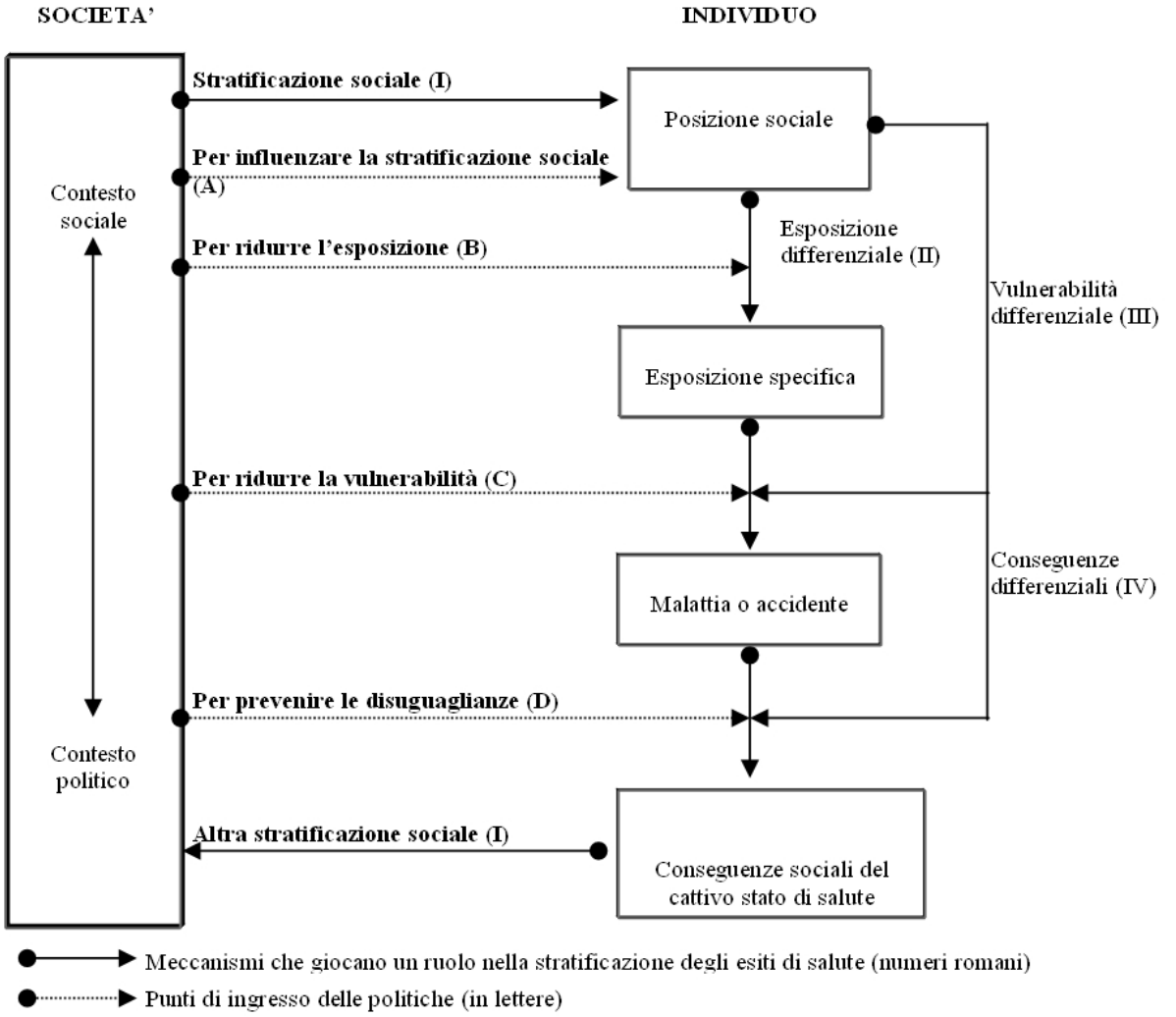


Figura 1. Impostazione concettuale della ricerca, basata su modelli dell'epidemiologia sociale (Diderichsen, Buhyia & Wirth, 2001)

L'appartenenza ad uno strato sociale, a sua volta, influenza la probabilità di esposizione a fattori di rischio specifici per la salute (livello II) e il grado di vulnerabilità all'effetto del fattore di rischio sull'insorgenza del problema di salute (livello III). A sua volta il problema di salute può compromettere la possibilità di promozione sociale di una persona (livello IV). Lo schema, dunque, individua quattro potenziali punti di ingresso per politiche e interventi di contrasto, che sono:

1. le azioni, di competenza di politiche non sanitarie, per ridurre gli effetti che la stratificazione sociale può avere sulle capacità di valorizzare le opportunità di salute e controllare le risorse;
2. le azioni per ridurre le esposizioni dannose ai fattori di rischio ambientali, comportamentali, psicosociali, lavorativi, che sono di competenza sia delle politiche sanitarie sia di quelle non sanitarie;
3. le azioni per ridurre la vulnerabilità, da un lato tramite interventi in grado di ridurre gli effetti sfavorevoli dei fattori di rischio, di competenza sia del mondo sanitario (ad esempio la medicina di iniziativa, la sorveglianza sanitaria) sia delle politiche non sanitarie, dall'altro interventi in grado di prevenire le complicanze di un problema di salute manifesto, di competenza strettamente sanitaria;
4. le azioni per ridurre gli effetti sociali (tra cui la mobilità lavorativa) della malattia, rientranti nel dominio delle politiche sociali.

1. Perché parlare di salute?

La World Health Organization[3] (WHO) sancisce che il godimento del più alto standard di salute raggiungibile è un diritto di ogni uomo senza distinzione di razza, religione, opinione politica, condizione economica o sociale. La salute è una delle condizioni del benessere e della qualità di vita. È un termine di paragone per misurare i progressi nella riduzione della povertà, nella promozione dell'inclusione sociale e nell'eliminazione delle discriminazioni. Un buono stato di salute è condizione fondamentale per uno sviluppo economico sostenibile.

[3] Organizzazione Mondiale della Sanità

Per quanto riguarda le città, luoghi dove si concentra in maniera sempre più rilevante la popolazione, la WHO ha dato vita nel 1988 alla rete mondiale "*Healthy Cities*", che stabilisce programmi di lavoro quinquennali per il miglioramento della salute pubblica attraverso azioni di *governance* a livello urbano. La Dichiarazione di Zagabria[4], che ha avviato l'attuale fase 2009-2013, indica come obiettivi:

- **ridurre le disuguaglianze di salute e l'esclusione sociale**, soprattutto rispetto ai gruppi più vulnerabili, quali bambini, anziani e popolazioni migranti; tali disuguaglianze sono riconosciute non solo come affronto alla dignità umana, ma anche come un rischio per la stabilità sociale e il rendimento economico;
- il crescente carico di malattie non trasmissibili e croniche, incidenti e violenza, che portano a morti premature, disabilità, sofferenza e costi economici enormi, vengono riconosciute come evitabili attraverso **investimenti in azioni e condizioni che supportino stili di vita sani e benessere**;
- affrontare le emergenti minacce alla salute pubblica, che includono il **cambiamento climatico** e il modo in cui esso può influenzare la salute dei cittadini, così come l'**ambiente urbano e infrastrutture critiche**;
- l'ambiente costruito e le nuove tecnologie influenzano la salute dei cittadini ed è importante **integrare salute e sviluppo sostenibile nel momento in cui si pianifica**, si progetta, si gestisce, si riqualifica la città e i quartieri.

In particolare, la Commissione Europea sui Determinanti sociali di salute raccomanda che i temi della salute siano posti al centro delle questioni di pianificazione e *governance* delle città (CSDH, 2008), mentre la Commissione della Comunità Europea ha recentemente emesso una Comunicazione (CCE, 2009) in merito alla riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE, in cui invita tutti gli Stati Membri ad un maggiore impegno in materia.

2. Perché parlare di urbanistica?

L'urbanistica impone, sin dalle prime civiltà storiche, accorgimenti per migliorare qualità e salubrità della convivenza civile, nonché funzionali ad un corretto e proficuo svolgimento delle attività sociali tipiche della città.

L'Impero Romano ha esportato un modello di città fortemente pianificato, in cui non solo l'urbanistica stabilisce criteri geometrici e morfologici, ma anche le dotazioni infrastrutturali e di servizio (terme, cloache, acquedotti) dell'insediamento urbano.

A partire dalla Rivoluzione Industriale, lo Stato inglese si è trovato a dover far fronte all'urgenza delle condizioni igieniche nei quartieri operai, che minacciavano la salute pubblica delle città (Salzano, 2002). La constatazione dei problemi igienici prodotti dal disordine e dall'affollamento delle nuove periferie, ha portato alla definizione di una legislazione sanitaria che tentava di frenare la diffusione di epidemie: essa diviene, così, il terreno di crescita della moderna legislazione urbanistica, generalizzando l'esproprio per la realizzazione di opere pubbliche e cominciando a regolare la costruzione di edifici e quartieri. In Inghilterra, nel 1848, viene varato il primo *Public Health Act*, con il quale s'istituisce una Commissione per la Salute Pubblica e si regolamentano le attività urbanistiche: si suggella in questo modo il rapporto tra politiche, urbanistica e salute, intervenendo sulla forma della città per contribuire in modo sostanziale al debellamento di contagi ed epidemie.

Nei decenni successivi, l'attenzione si è spostata dalle malattie infettive alle malattie croniche, tumori, infarti, lesioni, dovuti agli incidenti, alla violenza, alle disparità nell'accesso alle strutture di cura. L'urbanistica si è trovata, dunque, ad intervenire con l'obiettivo di creare un ambiente di vita e di lavoro sano (Baer & Rattray, 2007).

Un tentativo in questo senso è stato effettuato dalla Carta di Atene (1933), dove la città viene analizzata secondo la "vivibilità" delle sue funzioni fondamentali: abitare, lavorare, svagarsi, muoversi. Le funzioni sono nettamente distinte, separate da vasti spazi verdi inedificati; grande importanza è data al rapporto col sole, con l'aria aperta e alla possibilità di avere spazi per il tempo libero isolati rispetto al traffico cittadino (Di Biagi, 2004).

L'esperienza della città razionalista e zonizzata ha portato, negli anni '90, ad un fiorire di teorie contestanti sia il modello modernista sia la città diffusa basata sul trasporto esclusivamente automobilistico (*sprawling*), proponendo una città a misura d'uomo, sviluppata per unità di quartiere autosufficienti e giustapposte. La proposta del *New Urbanism* prevede che in ogni quartiere siano presenti tutti i servizi per la vita quotidiana, raggiungibili a piedi o in bici, in alternativa all'auto. L'approccio operativo progettuale parte da un nucleo fondamentale e viene sviluppato per somme di tasselli: un esempio è il *Traditional Neighborhood Development* (TND). L'urbanistica contemporanea europea, cauta di fronte al modello di città del *New Urbanism* - costruita nel vuoto delle pianure americane con un'estetica nostalgica -, guarda invece con interesse al modello *Transit Oriented Development* (TOD), che pone in primo piano le direttrici principali dei mezzi pubblici e si propone uno sviluppo di quartieri densi e con usi misti intorno alle stazioni dei treni e dei mezzi pubblici metropolitani.

[4] Zagreb Declaration for Healthy Cities - Health and health equity in all local policies, Zagreb conference 2008, published by WHO 2009

Tale modello, garantendo l'accessibilità, riduce l'impatto del trasporto privato ed evita l'esclusione dei nuovi quartieri.
Negli ultimi anni, così, si forma una vera a propria coscienza della relazione tra benessere e pianificazione della forma della città: l'espansione urbana deve seguire linee di sviluppo per quartieri urbani più salubri, connessi e autosufficienti.

3. Le sequenze causali

La ricerca ha individuato alcune sequenze logiche (denominate "sequenze causali") che illustrano gli effetti che, a partire da un dato **bisogno** umano, si susseguono fino a determinare uno stato di salute particolare.
Il bisogno, nel caso delle città, è stato individuato nella vivibilità. A causa della spinta a migliorare la propria condizione, gli individui si muovono dal bisogno all'adozione di elementi che rappresentano i **determinanti** di salute, i quali, a loro volta, si traducono in veri e propri **fattori di rischio** per la salute.
È chiaro che il soddisfacimento di un bisogno ha in sé i propri aspetti positivi, ma, in questa sede, il principale interesse consiste nell'evidenziarne i lati negativi, ovvero quelli che incidono sulla salute degli individui alla stregua di "effetti collaterali".
Le sequenze causali (nei sistemi democratici) possono essere modificate nel tempo dalle scelte di vita degli individui e dalle politiche messe in atto dagli amministratori. Le politiche e gli interventi possono intercettare tutti i livelli di questo flusso, modificando la domanda o l'offerta, riducendo l'esposizione o curando le malattie.
Nelle sequenze individuate, dai determinanti[5] si dipartono una o più linee di causalità verso i fattori di rischio e poi ancora verso le malattie causate da essi.
I determinanti considerati degni di attenzione in ambito urbano sono:

- densità;
- integrazione delle funzioni e dei gruppi sociali;
- disponibilità e qualità dei servizi e dello spazio pubblico.

Di seguito si riportano le sequenze causali "bisogno - determinanti - fattori di rischio" individuate nell'ambito della ricerca.

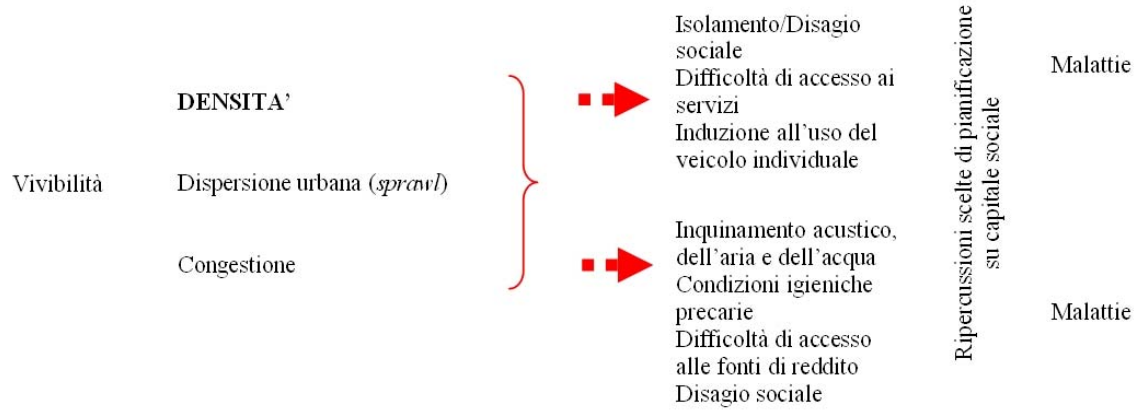


Figura 2. Sequenza causale generata dal determinante "densità"

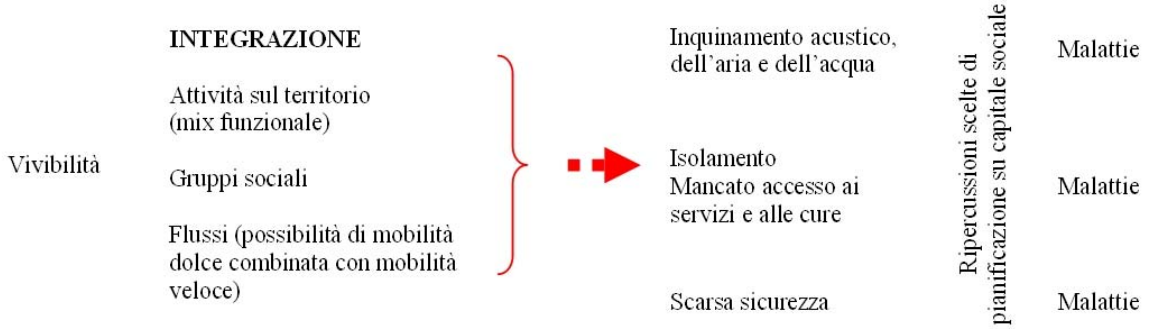


Figura 3. Sequenza causale generata dal determinante "integrazione delle funzioni e dei gruppi sociali"

[5] Si intende per determinante di salute quell'elemento, originato dall'intervento umano in risposta ad un bisogno, che modifica il mondo esterno apportando benefici o danni.

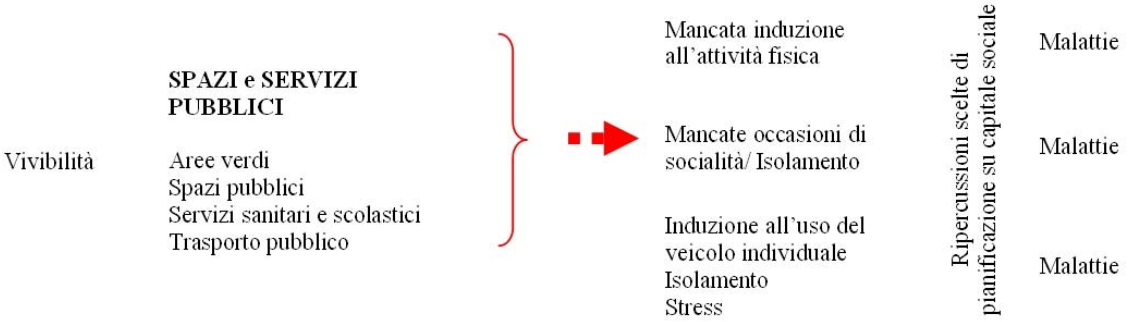


Figura 4. Sequenza causale generata dal determinante "disponibilità e qualità dei servizi e dello spazio pubblico"

4. Il ruolo della pianificazione

Problemi cardiaci, cancro, diabete, asma, lesioni, traumi e violenza hanno tutti comuni fattori di rischio (Baer & Rattray, 2007): tali fattori sono legati ai luoghi dove la gente vive e lavora, le distanze tra questi luoghi e il modo in cui le persone si spostano. Tra i fattori di rischio che possono condurre a tali stati di malessere vi sono il limitato accesso agli spazi per le attività fisiche quotidiane, la qualità dell'aria e del cibo, l'insicurezza dei luoghi pubblici, le condizioni di mobilità pedonale e ciclabile, l'insufficiente disponibilità di spazio residenziale: risultano, quindi, sempre più chiari i legami tra l'urbanistica e la salute. La salute nelle città non si riduce a problemi di ambiente o di inquinamento: il concetto di urbanistica attenta alla salute comprende diversi aspetti, tra cui le politiche dei trasporti, della casa, dell'ambiente e del lavoro. L'urbanista agisce su fattori ambientali, economici, sociali: bisogna tener conto, dunque, non solo della complessità dovuta alla molteplicità di elementi coinvolti, ma anche delle numerose interazioni che questi possono sviluppare tra loro (Institut de Villes, 2006).
La WHO riconosce che le città, attraverso le proprie politiche urbane, giocano un ruolo fondamentale nella creazione di condizioni ottimali che favoriscano la salute, il benessere, le relazioni sociali e la qualità di vita: è indispensabile intervenire sulla pianificazione territoriale per promuovere soluzioni urbanistiche che non solo non abbiano impatto negativo sulla salute dell'uomo, ma che contribuiscano ad uno sviluppo positivo della stessa (Di Fant, 2009). La primaria funzione di garantire un ambiente di vita ostile allo sviluppo e alla diffusione dei contagi è oggi abbondantemente assolta: alla scienza urbanistica restano invece da sciogliere alcuni problemi legati all'abitabilità delle aree urbane, alla loro salubrità e alla loro sicurezza.

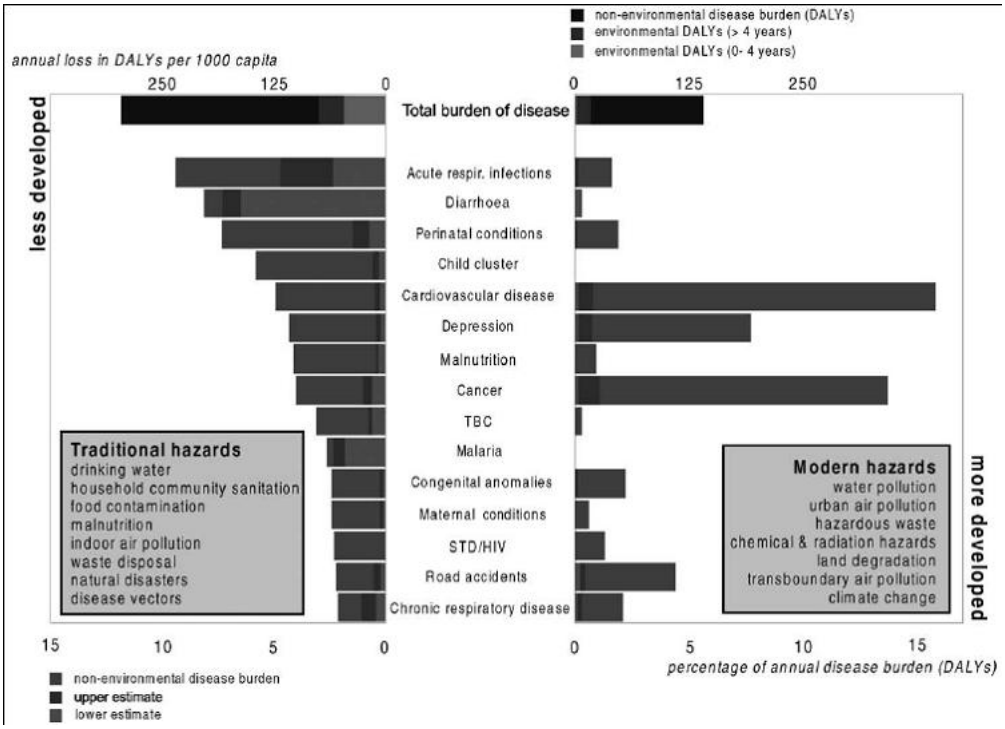


Figura 5. Il grafico confronta le malattie del passato (legate allo sviluppo economico), rispetto alle malattie "moderne". Grazie all'igiene pubblica e al miglioramento delle qualità delle case, il rischio di infezioni è, ormai, sotto controllo (Vlahov, Freudenberg, Proietti, Ompad, Quinn, Nandi & Galea, 2007)

Il riemergere della preoccupazione per la salute è inoltre supportato dal fatto che la popolazione mondiale presenta un trend in continua crescita, e la distribuzione della popolazione si sta concentrando sempre più nelle aree urbane a discapito delle aree rurali: più del 50% della popolazione mondiale vive attualmente nelle città, percentuale che raggiunge anche l'80% all'interno della Comunità Europea[6]. Questa concentrazione di popolazione, oltre che portare a problemi di squilibrio nella produzione delle risorse primarie e della loro distribuzione, genera problemi ambientali rilevanti che possono portare ad un aggravarsi delle condizioni di salute pubblica.
È evidente, dunque, l'importanza della **vivibilità** intesa come raggiungimento di parametri che definiscono livelli soddisfacenti nella qualità degli elementi fisici (aria, acqua, rumore, elettromagnetismo, ecc.), sociali (accessibilità e spostamenti, servizi pubblici e privati, luoghi di incontro, rete commerciale, ecc.), psicologici (integrazione, sicurezza, paesaggio, ecc.) in relazione alla salute e al benessere dei cittadini e conseguentemente allo sviluppo complessivo della comunità.
La buona pianificazione, attraverso i suoi strumenti, può:

- ridurre le iniquità esistenti nell'accesso ai trasporti per gruppi socioeconomici diversi, i particolare favorendo i gruppi più vulnerabili quali anziani e bambini;
- aumentare le possibilità di attività fisica ordinaria, necessaria per ridurre il peso delle malattie, disabilità, e mortalità dovute a stili di vita sedentari, attraverso la creazione di comunità a misura di pedone, dotate di funzioni diversificate;
- contribuire a migliorare la salute della popolazione attraverso la riduzione dell'inquinamento dell'acqua e dell'emissione di gas serra, combattendo la minaccia del cambiamento climatico;
- contribuire a cambiare l'ambiente sociale, aumentando la vivibilità delle strade, rendendole più sicure e migliorando la comunicazione tra le persone e, di conseguenza, la coesione sociale. (Butterworth, 2000)

A titolo esemplificativo, si riporta una tabella indicativa di alcuni spunti per una nuova pianificazione e per l'attuazione di misure, a livello urbano, che siano rispettose e contribuiscano al benessere degli individui.

Tabella I: Alcune indicazioni di possibili azioni per raggiungere obiettivi di salute condivisi (Burton & Tsourou, 2000)

Obiettivi di salute	Situazione odierna	Possibilità per l'urbanistica
Stili di vita	Sedentari, stressanti	Ambienti fisici che permettano l'attività fisica, spazi aperti per riposarsi, luoghi per migliorare i rapporti sociali
Coesione sociale	Isolamento, depressione	Ambienti aperti, attività culturali e spazi verdi che permettano l'interazione sociale
Accessibilità al lavoro	Disoccupazione	Politiche economiche
Accessibilità	Spostamenti effettuati con il mezzo privato, inquinamento atmosferico	Luoghi raggiungibili con mezzi pubblici, a piedi o bicicletta, sistemi che contengano il traffico
Produzione locale di cibo	Cibo troppo grasso, energetico, zuccherino ed eccessivo	Mercati di prodotti freschi, negozi di dettaglio, orti urbani
Sicurezza	Incidenti causati da traffico, spostamenti a piedi impediti dal traffico	Trasporto pubblico, limitazioni all'uso dell'auto, politiche di contenimento del traffico, progettazione di percorsi pedonali sicuri
Equità	Ingiustizia per l'accesso e l'uso dei servizi, soprattutto verso i poveri	Progettazione di luoghi e servizi accessibili a chiunque
Qualità dell'aria	Inquinamento atmosferico, malattie respiratorie	Riduzione dell'uso dell'auto privata, progettazione degli spazi pubblici, sviluppo sostenibile
Qualità dell'acqua	Inquinamento, carenza	Riciclo dell'acqua
Qualità del terreno	Inquinamento, contaminazione	Riciclo dei materiali
Clima	Aumento delle temperature	Sviluppo sostenibile

Le città sono più di un semplice ambiente fisico, sono ecosistemi umani che hanno elementi sia naturali sia sociali e perciò devono essere sostenibili sia ambientalmente sia socialmente. Una città è per sua natura un ecosistema fragile (Odum, 1988), contraddistinto da una ridotta capacità di carico e del tutto dipendente dall'esterno per l'approvvigionamento della popolazione, principale consumatore di risorse naturali e maggiore produttore di inquinamento e rifiuti.

[6] Dati UN Habitat.

La differenza rispetto al passato è data dalla fortissima crescita delle attività urbane, dovuta alla crescente popolazione inurbata e dal tipo di sviluppo economico che si sta realizzando: questo cambiamento ha comportato un deterioramento della qualità della vita nelle città, e minaccia la salute dell'intero pianeta a causa degli effetti delle emissioni di CO_2. La sfida, oggi, è quella di saper invertire la tendenza, accompagnando il miglioramento della qualità della vita con una significativa riduzione dell'uso di energia fossile e della produzione di rifiuti, attraverso il raggiungimento di quella che viene comunemente chiamata "città sostenibile". Tale obiettivo sarà realizzabile solamente se a livello locale verranno intraprese scelte e attuate politiche urbane volte a massimizzare l'efficienza nell'utilizzo di risorse energetiche e materiali, attraverso un uso attento e senza sprechi, e il più possibile orientato al riciclaggio di ciascuna di esse. Una maggiore attenzione per l'ambiente si tradurrà in un miglioramento del contesto urbano e delle condizioni di vita di chi vi abita, portando ad un miglioramento nel benessere e nella salute di tutti i cittadini.
Il contesto urbano coinvolge tre concetti differenti: l'ambiente urbano (che comprende i fattori contestuali come le norme sociali e le attitudini, il capitale sociale e le reti di vicinato); l'ambiente fisico (che comprende le costruzioni, gli accessi agli spazi verdi, i sistemi di trasporto, le condizioni geologiche e climatiche); i fattori che influenzano la salute (l'accesso a determinati servizi). E' compito della pianificazione urbanistica agire su tali fattori. I nuovi riferimenti concettuali della promozione della salute si coniugano bene con la natura multidisciplinare della scienza urbanistica e possono essere una base per l'elaborazione dei Piani urbanistici.
Con l'accrescersi della consapevolezza dell'importanza di uno sviluppo delle città maggiormente sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico, l'attenzione dei pianificatori ha spostato la propria concezione da una visione puramente quantitativa a una più qualitativa puntando a una maggiore attenzione alle condizioni di vita delle persone e all'ambiente.
Un impulso importante in tale senso è dato dalla Direttiva dell'UE (2001/42/EC) sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che ha reso obbligatoria la valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi comportando da un lato l'esigenza di una *governance* dei processi e, dall'altro quello della partecipazione dei cittadini.
Entrambi questi effetti rappresentano, almeno sulla carta, degli elementi di ammodernamento e testimoniano la volontà di intraprendere un cammino verso una pianificazione sempre più attenta al benessere dei cittadini.

Bibliografia

Libri

AA.VV., (1932), "La necessità della vita all'aria aperta", in *AC*, n. 7, ora in Canella P. (a cura di), (1978), *A.C.: Documentos de Actividad Contemporánea 1931-1937*, Bari, Edizioni Dedalo, p. 105.
Baer N., Rattray T., (2007), *Planning communities: what health has to do with it*, CA, Contra Costa Health Services.
Barnett J., (1996), *The Fractured Metropolis: Improving the New City, Restoring the Old City, Reshaping the Region*, New York, Westview Press.
Barton H., Davis G., Guise R., (2003), *Shaping neighborhoods*, London, Spon.
Benevolo L., (1993), *Storia della città: La città antica*, Bari, Laterza.
Borja J., Muxí Z., (2003), *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electa.
Burton H., Tsourou C., (2000), *Healthy Urban Planning: a WHO guide to planning for people*, World Health Organization - Regional Office for Europe, Routledge.
Butterworth I., (2000), *The Relationship Between the Built Environment and Wellbeing: a Literature Review*, Melbourne, Victoria Health Promotion Foundation.
CCE, (2009), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE*, COM(2009) 567, Bruxelles.
CSDH, (2008), *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*, Geneva, World Health Organization.
Di Biagi P., (2004), "Rileggere gli spazi del moderno", in Fasoli V.(a cura di), *Spazi*, Milano, Franco Angeli.
Di Fant M.,(2009), *Workshop finalizzato alla costituzione di un gruppo tecnico di lavoro su pianificazione urbanistica e territoriale come promotore di salute*, Materiali del convegno, Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale - Regione Friuli Venezia Giulia, Udine, 6 marzo 2009.
Diderichsen F., Bhuyia A., Wirth M., (2001), *Challenging Inequities in Health: From Ethics to Action*, USA, Oxford University Press.
Frumkin H., Lawrence F., Richard J., (2004), *Urban Sprawl and Public Health*: *designing, planning, and building for healthy communities*, Washington DC, Island Press.

Institut de Villes, (2006), *Urbanisme, Santé et Développement Durable: les politiques urbaines ont-elles un impact sur la santé des habitants ?*, 20 et 21 juin 2006 Saint-Quentin-en-Yvelines , Atti del convegno.
Jacobs J., (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, trad. it. Jacobs J., (2000), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulla metropoli americana*, Torino, Edizioni di Comunità.
National Heart Found, Living Street, (2007), *Building Health Creating and Enhancing Places for Healthy, Active Lives*, London, Commission for Architecture and the Built Environment.
Odum E.P., (1988), *Basi di ecologia*, Padova, Piccin.
Salzano E., (2002), *Fondamenti di urbanistica*, Roma, Laterza.

Articoli

De Hollander S., (2003), Health, environment and quality of life: an epidemiological perspective on urban development. *Landscape and Urban Planning*, Elsevier, 65, 53-62.
Galea S., Vlahov D., (2005), Urban Health**:** Evidence, Challenges, and Directions. *Annual Review of Public Health*, 26, 341-365.
Jackson L., (2003), The relationship of urban design to human health and condition. *Landscape and Urban Planning*, Elsevier, 64, 191-200.
Maas J., Verheij R.A., Groenewegen P. P., de Vries S., Spreeuwenberg P.,(2006), Green space, urbanity, and health: how strong is the relation?. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60, 587-592.
Sorkin M., (2003), Pensieri sulla densità. *Lotus International - Densità, infill, assemblage*, 117.
Tzoulas K., Korpela K., Venn S., Yli-Pelkonen V., Kazmierczak A., Niemela J., James P., (2007), Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: a literature review. *Landscape and Urban Planning*, Elsevier, 81, 167-178.
Vlahov D., Freudenberg N., Proietti F., Ompad D., Quinn A., Nandi V., Galea S., (2007), Urban as a Determinant of Health. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 84 (1).

Siti web

United Nations, (2004). World Urbanization Prospects: The 2003 Revision [Online]. Disponibile su: http://esa.un.org/unup/

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Dimensione culturale e innovazione all'incrocio fra teorie e pratiche della rigenerazione urbana. Note sul caso napoletano

Maria Federica Palestino e Ilaria Vitellio
Dipartimento di Progettazione urbana e di Urbanistica,
Università "Federico II" di Napoli.

Abstract
Quando il processo di rigenerazione è guidato da una strategia culturale che intreccia la molteplicità delle dimensioni in gioco, ibridandole, non ha più senso pensare a ricadute generalizzabili dei dispositivi rigenerativi, perchè la combinazione di variabili risultante appare giocata sulla specificità del contesto locale. Con la finalità di testare un'interpretazione della rigenerazione in chiave situata, si guarda a Napoli attraverso due casi di "pratiche pubbliche" orientate dalla cultura.

1. Per una rigenerazione situata[1]

La rigenerazione, come insieme di discorsi, strategie, politiche e pratiche tese a dare respiro ad aree caratterizzate da declino economico, degrado urbano e disagio sociale, ha lungamente indirizzato le politiche urbane nelle città europee.
Qualcosa sta cambiando, tuttavia, da quando la politica culturale è entrata in maniera articolata nelle dinamiche rigenerative, combinandosi con dimensioni spaziali consolidate quali il progetto urbano o la riqualificazione urbanistica, e con domande immateriali di natura sociale.
Infatti, all'intreccio fra trasformazione fisica e politiche urbane va addensandosi una variegata composizione di approcci orientati dalla cultura, riconducibili, secondo Evans (2005), a paradigmi di *cultural regeneration, culture-led regeneration, culture and regeneration*.
La dimensione integrata alla quale siffatti processi di rigenerazione mirano, come pure l'ibridazione di pubblico, privato, no-profit entro regie di *stakeholders* capaci di costruire localmente significati e ruoli per le politiche e le pratiche culturali (Mommas, 2004), rende ormai desueta la chiave liberista o marxista con cui, nel passato recente, si interpretavano gli esiti di una ricetta prima maniera. Non ha più senso, infatti, pensare a ricadute generalizzabili dei dispositivi rigenerativi quali, ad esempio, esclusione sociale, polarizzazione della povertà, distribuzione della ricchezza nelle mani di pochi gruppi, ottimizzazione delle logiche del mercato urbano.
Le dinamiche con cui il metabolismo urbano assorbe/rigetta le strategie rigenerative non sono più scontate, né sono stati ancora messi alla prova gli effetti innovativi in esse contenuti. D'altra parte, laddove il processo di rigenerazione è guidato da una strategia culturale che intreccia la molteplicità delle dimensioni di politica in gioco, intersecandole, la combinazione di variabili risultante appare frequentemente giocata sulla specificità del contesto locale. In prossimità di una "rigenerazione da rigenerare"(Vicari Haddock, 2009) ci si domanda, allora, se sia utile un'interpretazione in chiave situata.
Venendo all'Italia, si rileva come la cultura stenti a diventare componente strutturale del modello rigenerativo che, trainato dai programmi complessi e integrati, tende a focalizzarsi sulla riqualificazione fisica e/o sulla rivitalizzazione sociale, mentre i rari casi *culture-based* si presentano più come "miracoli" che come buone pratiche su cui capitalizzare l'esperienza (Vitellio, 2009a).
Napoli, nello specifico, costituisce un'eccezione alla regola. Basterebbe guardare agli anni '70 e '80 per accorgersi di come la città sia stata frequentemente attraversata da sollecitazioni culturali influenti sui processi di trasformazione e stallo (Abbruzzese et al., 1982). D'altra parte, applicando le tipologie di Evans al periodo che va dal "rinascimento" del '90 ad oggi, la città è passata da una breve ma intensa fase di *cultural regeneration* (1994-97), a dimensioni di *culture-led regeneration*, intervallate, dal 2000 in avanti, a sporadiche sperimentazioni di *culture and regeneration*. Si tratta, ovviamente, di paradigmi predominanti che, intrecciati e confusi l'uno nell'altro, sono stati attraversati da fratture (la più significativa fra il 1997 e il 2000). Ad esperienze quali il "Maggio dei Monumenti" (Palestino, 2003) che istituzionalizzavano azioni *heritage led* provenienti dalla società civile, con effetti dirompenti all'incrocio fra pratiche di riscoperta e cura del patrimonio e promozione di

[1] Il paragrafo 2 è redatto da Vitellio, il 3 da Palestino, mentre il paragrafo 1 è attribuibile ad entrambe le autrici.

nuove immagini urbane, si è sostituita progressivamente una stagione più piattamente orientata al consumo di arte contemporanea, dalla quale l'immagine della città esce sostanzialmente indebolita.
Riconoscendo un'ambiguità fertile ai momenti di transizione fra i due paradigmi dominanti, è qui che abbiamo selezionato le pratiche di cui si darà conto: nascenti l'una nella fase calante del rinascimento, l'altra nella ricerca recente di una via napoletana alla *culture-led regeneration*.
Interpretando le politiche urbane come un agire plurale che rinuncia a ricondurre le politiche agli attori istituzionali e le pratiche alla gente comune (Crosta, 2009), esistono le precondizioni per confermare la tesi di una rigenerazione culturalmente situata, ovvero costruita su peculiarità e contingenze del *milieu* partenopeo, a partire da occasioni di interazione multipla. Napoli, infatti, tratta ciclicamente il tema della rigenerazione *via* cultura attraverso la declinazione di "pratiche pubbliche" nate all'intersezione fra stili di governo *top-down* (le fasi di *cultural e culture-led regeneration* succedutesi in città), e iniziative auto-promosse con cui organizzazioni radicate nella società locale si connettono, reagiscono e interagiscono con i vari paradigmi. I casi selezionati, come si vedrà, nascono da azioni radicate "*design-led"* e "*performing art-led"* che – fra protagonismo di istituzioni culturali locali, occasioni di imprenditorialità privata e opportunismo politico-amministrativo – configurano interessanti prove di rigenerazione urbana culturalmente orientata. Essi mostrano come la dimensione culturale, integrandosi con misure di riqualificazione e/o rivitalizzazione, puntando sulla leva dell'educazione e dell'*empowerment*, ma al tempo stesso dialogando (o meno) con orizzonti di economia della cultura, possa divenire motore e catena di trasmissione di processi di trasformazione virtuosa, materiale e immateriale, della città.
Si tratta di approcci che, ibridandosi con le politiche, danno luogo a pratiche situate a partire dalle seguenti condizioni di contesto:
a) presenza di azioni che, innestate sulla capacità produttiva della cultura radicata nel luogo, alimentano processi di *empowerment* agganciando altre dimensioni di "abitabilità" urbana;
b) utilizzo della dimensione culturale come costrutto strategico orientato, da un lato, a trattare aree di ingovernabilità entro le quali politiche e provvedimenti tradizionali falliscono il proprio bersaglio; dall'altro, a ribaltare uno stigma consolidato per veicolare nuove immagini positive.
Nella frizione che si determina fra modelli predominanti di rigenerazione e mobilitazioni culturali a spinta locale, l'attivazione di forme organizzative di pratiche e di modalità aggregative di attori mostra, nonostante le differenze fra i casi, come la dimensione creativa possa fare ugualmente da leva ad orizzonti di *empowerment* tradizionalmente assorbiti nell'area della politica sociale (Vicari Haddock S., Moulaert F., 2009).

2. Rua Catalana: il design come cerniera di più livelli di significazione

Rua Catalana, quartiere Porto, è una periferia interna al centro storico della città. Occultata dalla città borghese dell'ottocentesco Rettifilo e sottoesposta alle addizioni di epoca fascista e la nuova direzionalità laurina degli anni '50, conoscerla richiede un atto di volontà. È, di fatto, un rione negato. Il nome gli deriva dalla localizzazione qui di una colonia catalana, caratterizzata, già all'epoca della dominazione aragonese, dalla lavorazione dei metalli. Se al rione orafo, sempre in prossimità del porto, si lavorano oro e argento, alla Rua la competenza si sposta sui metalli meno nobili. Come tutte le sacche urbane, l'area si caratterizza per disagio sociale accompagnato da illegalità diffusa e criminalità organizzata.
Il processo di rigenerazione urbana inizia nel 1997, quando la Confederazione Nazionale Artigiani coinvolge i suoi associati nella valorizzazione del luogo attraverso attività laboratoriali innestate sui mestieri dell'area. A tal fine la Cna promuove un'attività di *fund rising* raccogliendo fondi tra Camera di Commercio, BNL e Assessorato alla Normalità del Comune di Napoli (attività produttive). Motore dell'esperienza è Riccardo Dalisi, docente nella facoltà di Architettura, ma soprattutto noto designer napoletano che, sin dalle esperienze radicali degli anni '70 all'interno del gruppo dei *Global Tools* di Branzi, Mendini, Sottsass e altri (Global Tools, 1973), utilizza l'arte povera e poverissima assemblando materiali di scarto. Sin da allora, Dalisi sperimenta laboratori mirati a liberare l'energia creativa promuovendo processi di innovazione sociale in quartieri difficili (rione Traiano e Ponticelli). Oggi è tuttora attivo al Rione Sanità.
In qualità di designer, l'artista conosce gli artigiani della Rua con i quali ha collaborato alla realizzazione di prototipi e opere. In particolare, la sua pluripremiata versione della caffettiera «napoletana», realizzata per Alessi nel '79, è nata sperimentando qui con lattonai e ramaioli nuovi usi e funzioni da dare all'oggetto.
Su queste basi, Dalisi coinvolge gli artigiani locali in un lavoro di "allestimento" del rione, caratterizzato da un ambiente architettonico di non particolare pregio. Collante dell'esperienza è la realizzazione di lumi e sculture di design con i materiali e i mestieri della Rua attraverso pratiche che, innestate sulle competenze radicate, giocano sul valore estetico e sulla capacità produttiva e immaginativa di un articolato gruppo di persone. Centro nevralgico dell'iniziativa è "Napolino", vecchia lampada che fa da base per sperimentare variazioni e nuovi lumi per l'allestimento e che da anche il nome al nuovo laboratorio aperto nel quartiere e rivolto alla città. Qui, tra il 1997 e il 1998, convergono artigiani, bambini e ragazzi delle scuole adiacenti, nonché studenti della facoltà di Architettura impegnati in iniziative poi sfociate nella costituzione dell'associazione "Università di Strada Onlus".

Il quartiere-laboratorio, inizia così a ricomporsi, si allestiscono le opere dentro e ai margini della Rua Catalana, tendono a scomparire i banchi del lotto nero, si rimuovono le auto abbandonate, si rinnovano le attività. Alcuni giovani "di bottega" si autonomizzano aprendo nuovi laboratori rivolti al design di oggetti e gioielli, iniziano ad arrivare i primi turisti.
Le dinamiche attivate, nel collocarsi delle faglie delle due stagioni descritte in precedenza, appaiono più evocare le pratiche sperimentative degli anni '70 piuttosto che aspirare a essere istituzionalizzate. L'esperienza, infatti, sul deflusso dell'onda del "rinascimento" degli anni '90, ormai al crepuscolo, e troppo in anticipo per essere risucchiata dalle iniziative *culture-led*, appare articolare un processo caratterizzato da *design led action* muovendosi sulla rotta di un approccio alla rigenerazione "sensibile alla cultura" come quello del *cultural planning* (Vitellio, 2009b). In tal senso l'iniziativa si differenzia dai più classici interventi di *art-led* o di *design-led regeneration* – maggiormente rivolti al decoro e all'arredo e alla costruzione di nuove icone urbane (Bell e Jayne, 2003) – per utilizzare il design come software piuttosto che hardware.
Il design qui infatti lavora come processo produttivo innestato sulle componenti della cultura immateriale radicata nel luogo, legate ai saperi e ai mestieri, alle arti e alla conoscenza, leva abilitativa di rinnovate capacità, e infine, agendo da "significante di un ambito culturale" (Julier, 2000), come infrastruttura interattiva tra più livelli di significato (simbolico, pratico, cognitivo, sociale, economico, etc.). Le azioni di *design led* catalizzando più settori del sistema produttivo (con contenuti, strumenti, pratiche creative), diffondono pratiche di riqualificazione urbana, alimentano processi di innovazione sociale, veicolano e attualizzano nuovi valori simbolici ed identitari.
A Rua Catalana – a differenza del successivo caso di Scampia dove l'esperienza si innesta su una cultura radicata in un corpo sociale (diffuso), in quella "napoletanità" che fa di Napoli una città perennemente "in scena", e per questo agibile indipendentemente dalla localizzazione fisica – si abilita una cultura immateriale radicata nel luogo (localizzata) fondata su una competenza che, esercitata con continuità, restituisce l'identità del rione. Qui l'enfasi sulla produzione di cultura, piuttosto che sul consumo, sulle culture produttive capacitanti, ha permesso la costruzione di reti tra persone fisiche, enti e istituzioni, veicolato una cooperazione stabile tra gli artigiani e attivato una rigenerazione fondata sul rinnovo di *skills* e saperi pratici, e consentito, attraverso l'emersione dall'interno di una nuova immagine, un riposizionamento estetico del rione rispetto alla città.
L'incontro tra design, arte dei lattonieri e partecipazione ai laboratori favorisce così un processo di *re-imaging* e di visibilità e, con esso, una maggiore attenzione delle istituzioni locali e dell'opinione pubblica.
A livello internazionale l'esperienza, scelta nell'ambito *dell'iniziativa Participation for a better World Creative Links for European Youth*, diventa nel '99 progetto pilota del programma della Comunità Europea "Culture, Creativity and the Young".
A livello locale l'operazione trasmigra, come opera di arredo, nel *restyling* dei Quartieri Spagnoli all'interno del Pic Urban in fase di implementazione. Opere modellate a Rua Catalana, ispirate alla griglia dei Quartieri, vengono posizionate agli angoli delle principali strade, con l'istallazione complessiva di 83 cantonali in rame.
Solo dal 2003 si tenta di capitalizzare l'esperienza. Il Cna incoraggia e accompagna la costituzione di un consorzio tra gli artigiani che prende il nome di "Borgo Rua Catalana", volto a rendere permanente l'esperienza e a favorire la nascita e l'emersione dal nero di nuove imprese artigiane. Il "borgo", in sostituzione al "rione", nel rimandare ad un'immagine di villaggio medievale, viene ritenuto più adatto a veicolare un *brand* capace di coniugare il luogo agli antichi mestieri che vi si praticano, senza catalizzare però altre pratiche urbane.
L'esperienza così rimane sospesa agli anni della sua sperimentazione e, mentre il quartiere torna ad essere invaso dalle auto, gli artigiani, per sopravvivere, opportunisticamente riproducono l'offerta estetizzante di *embellisment*, già sperimentata nei Quartieri Spagnoli, in luoghi turistici della città. Una pratica virtuosa, agita sulla infrastruttura immateriale della cultura e veicolata poi nei suoi aspetti più esteriori, finisce così per ripiegarsi sull'offerta di arredizzazione e decoro urbano.

3. Dinamiche e stigmi dell'abitare periferico rivisitati attraverso il teatro

Scampia, periferia nord di Napoli, icona dei mali dell'urbanistica moderna, ma anche terra abitata – nello stigma dominante – da rifiuti umani; mercato della droga di notorietà internazionale, soprattutto da quando il romanzo e il film Gomorra l'hanno veicolata in tutto il mondo occidentale, e non solo.
Quando a metà degli anni '90 si è cominciato a lavorare, all'interno degli uffici comunali, su un programma di riqualificazione tradizionalmente edilizio – i cui effetti visibili risiedono al momento nella sostituzione di quattro vele con edilizia di cortina – ci si è resi conto che non sarebbero bastati negozi e porticati ad assicurare la vivibilità del quartiere. Il problema, evidentemente, non era di forma urbana, né di solo *housing*.
Il *Servizio Periferie* preposto alla regia della riqualificazione ha continuato, tuttavia, ad implementare progetti fisici per rispondere a problemi diversificati: compresi quelli relativi alla sicurezza e al disagio sociale. Con azioni tenacemente ancorate allo stigma *Scampia = modello perverso di housing*, si arriva nel 2004 alla guerra di camorra cantata da Saviano.
Contestualmente all'ostinata implementazione della riqualificazione fisica attraverso politiche pubbliche, è nata una sperimentazione di pratiche basata sul trattamento del disagio *via* educazione/mediazione culturale,

inizialmente autopromosse all'incrocio fra un gruppo di giovani operatori con abilità innovative nel trattamento dei bisogni, e l'ala storica degli operatori sociali in forza al quartiere. Il mix fra competenze derivanti dal radicamento di un fare di matrice cattolica, e nuove abilità di mediazione culturale, ha dato ali e motivazioni al progetto *Arrevuoto* che, focalizzandosi sul teatro come strumento di riabilitazione umana, è partito nel 2005.
Il progetto *Arrevuoto*, entro il quale la dimensione culturale lavora sia come motore di sviluppo locale, che come strategia di rigenerazione situata, è nato dall'intuizione di un'èlite di creativi e intellettuali. Preso in carico dal teatro stabile della città per un triennio, sotto la regia del *Teatro delle Albe* di Marco Martinelli, l'*Arrevuoto* prima maniera, precedente alla programmazione istituzionale che gli si aggancia dal 2007, puntava sulla rivisitazione del testo teatrale come opportunità di riabilitazione per un gruppo di ragazzi in età scolare, prevalentemente residenti a Scampia.
In un territorio giovane e martoriato, dove non esistono competenze radicate da una consuetudine comune, la possibilità di fare comunità identificandosi con un saper fare collettivo è stata costruita intorno all'esplorazione di una tradizione culturale popolare – la scrittura del testo teatrale – storicamente diffusa nel corpo della città. L'idea dei promotori consisteva nel proporre la metodologia della "non scuola" utilizzata dal *Teatro delle Albe* come strategia per decostruire testi teatrali classici, ri-costruendoli entro declinazioni dialoganti con l'immagine interna di Scampia. Si tratta di smontare e rimontare lo stigma del quartiere lavorando con chi ne è quotidianamente vittima e bersaglio, per stimolarne la consapevole attivazione. È qui che la cultura, nel contestualizzare gli effetti di *empowerment,* mette tutta la specificità della propria dimensione.
Il successo mediatico del *Primo Movimento* di *Arrevuoto*, messo in scena nel 2006, stimola la nascita di un programma di economia della cultura denominato *Punta Corsara*, promosso dalla Regione Campania fra il 2007 e il 2009 e attualmente in fase di chiusura. Questo incontro/scontro configura un campo di pratiche pubbliche che innesta, sugli effetti riabilitativi della cultura, primi tentativi di riqualificazione fisica. Infatti, il recupero edilizio dell'Auditorium, attrezzatura mai ultimata, realizzata con fondi per la ricostruzione post-terremoto, è un effetto inatteso che l'opportunismo politico-amministrativo delle istituzioni ha provveduto a finalizzare, spostando la *performing-led action* entro una più ampia dimensione rigenerativa, e ibridandola con istanze di riqualificazione edilizia e derive di *place marketing*.
Il merito di *Punta Corsara* sta nell'avere affiancato operatori teatrali e mediatori culturali con una programmazione continuata, costruendo i presupposti affinchè il teatro di quartiere, utilizzato per le prove e per le rappresentazioni finali, entrasse stabilmente nella domanda locale d'uso. Oggi ci sono una quindicina di giovani di Scampia che, già destinatari di *Arrevuoto*, hanno usufruito di *Punta Corsara* per apprendere i mestieri del teatro. La loro formazione potrebbe sfociare in una prossima gestione dell'Auditorium.
Se pensiamo che alle soglie del 2000 il "Programma di riqualificazione delle vele" tentava di risolvere le questioni di sicurezza, illegalità e disagio attraverso una rudimentale "arredizzazione del pericolo" (Zukin 1995), fondata sulla realizzazione di cancellate e improbabili spazi pubblici recintati, non sfugge la versatilità del mix originato dall'incontro fra una pratica socio-culturale *bottom up* e gli aspetti promozionali di un programma istituzionale interfacciato con preesistenti dimensioni di politica settoriale.
D'altra parte, la criticità di *Punta Corsara* sta nell'avere forzato la finalizzazione "produttiva/educativa" di *Arrevuoto* verso dimensioni di "consumo" *via* spettacolarizzazione. Infatti, accompagnando gli "arrevotini" con una programmazione teatrale costante e continuata, ha sì riportato in uso un'attrezzatura abbandonata facendone un presidio vivo, ma ha anche introdotto strategie di *boosting* (Ward, 1998) che rivisitano, forzandola in versione contemporanea, una nota formula precedentemente utilizzata in chiave partecipata (Palestino, 2010). Infatti, sulla scia di quanto accaduto durante il "rinascimento", che ha veicolato l'immagine di cittadini dediti all'adozione di monumenti attraverso una politica pubblica, *Punta Corsara* tenta di ritualizzare la rinascita di Scampia offrendola al consumo culturale della città e, vista la "fama" internazionale del quartiere, anche oltre. Coerentemente con l'approccio rigenerativo *culture-led* degli anni recenti, *Punta Corsara* contrappone però, alla forza comunicativa del modello sperimentato nella *cultural regeneration* degli anni '90, un linguaggio patinato di scarsa presa.
Al di là di considerazioni e giudizi nel merito, il caso è interessante perchè mostra chiaramente come la cultura possa farsi veicolo di domande complesse, oramai irriducibili a politiche di settore. Si creano, infatti, le precondizioni per presidiare un luogo abbandonato e pericoloso senza ricorrere, di fatto, alle usuali politiche securitarie, e opponendo al degrado tanto strategie di *boosting*, quanto dimensioni di riqualificazione fisica, *empowerment* e accompagnamento al lavoro.

Rua Catalana, *foto di Ilaria Vitellio*

Arrevuoto, *foto di Stefano Cardone*

Bibliografia

Alexander E. R. (1997), /Introduzione alla pianificazione. Teorie, Concetti e problemi attuali/, Clean, Napoli.
Archibugi F., Bisogno P. (1994), /Per una teoria della pianificazione/, FrancoAngeli, Milano.
Archibugi F. (1998), "La teoria della pianificazione: postulati e campo di lavoro", /Planning theory conference/, Oxford Brookes University, April 2.4.1998.
Archibugi F. (2003), /Teorie della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica/, Alinea, Firenze.
Balducci A. (1991), /Disegnare il future. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica/, Il Mulino, Bologna.
Banfield E.C. (1959), "Ends and Means in Planning", /International Social Science Journal/.
Blasi C., Padovano G. (1991) /Teorie di pianificazione e progettazione/, Etaslibri, Milano.
Bobbio L. (2003), /La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi/, FrancoAngeli, Milano.
Borri D. (2003), "Pianificazione spaziale in evoluzione: ricerca e formazione", /Urbing. Quadernetti per la didattica/, uno, Fisciano (Sa).
Borri D. (2004), "L'innovazione di prodotto e di processo nel territorio", /Urbing. Quadernetti per la didattica/, due, Fisciano (Sa).
Borri D. (2008), "Per un assetto strategico delle discipline di pianificazione della città e del territorio", in /Urbing. Quadernetti per la didattica/, quattro, Fisciano (Sa).
Carta M. (2003), /Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto/, Palumbo, Palermo.
Chadwick G. (1971), /A system view of planning: toward a theory of the urban and regional planning process/, Pergamon Press, Oxford.
Curti F., Gibelli M. C. (a cura) (1996), /Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano/, Alinea, Firenze.
Davidoff P. (1965), Advocacy and pluralism in planning, /Journal of the American Institute of Planners/, n.4.
Faludi A. (1973), /Planning Theory/, Oxford, Pergamon Press.
Faludi A. (1987), /A decision-centred view of environmental planning/, Pergamon Press, Oxford.
Faludi A. (2000), /Decisione e pianificazione ambientale/, Dedalo, Bari.
Fera G. (2002), /Urbanistica. Teorie e storia/, Gangemi, Roma.
Forester J. (1989), /Planning in the face of power/, University of California Press, Berkeley.
Friedmann J. (1973), /Retrackting America: a theory of transactive Planning/, Anchor Press/Doubleday, New York.
Friedmann J. (1987), /Planning in the public domain: from knowledge to action/, Princeton University, Princeton, N.J.
Friedmann J. (1993), Towards a non-euclidian mode of planning, /Journal of de APA/.
Galimberti U. (1999), /Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica/, Feltrinelli, Milano.
Geddes P. (1915), /Cities in evolution/, William & Norgate, London.
Gibelli M.C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario", in Curti F., Gibelli M.C. (a cura), /Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano/, Alinea, Firenze.
Gorio F. (a cura) (1979), /Urbanistica: dall'empirismo verso la teoria/, FrancoAngeli, Milano.
Habermas J. (1986), /Teoria dell'agire comunicativo/, Il Mulino, Bologna.
Healey P. (2003), /Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate/, Dedalo, Bari.
Khakee A. (1999), "Valutazione e pianificazione: concetti inseparabili", /Estimo e Territorio/, n. 7/8, ed agricole, Bologna.
Lacaze J.P. (1996), "La pianificazione strategica in Francia: frandeur, decadence, renouveau", in Curti F., Gibelli M.C. (a cura), /Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano/, Alinea, Firenze.
Lindblom Ch.E. (1979), /Politica e mercato/, Etas libri, Milano.
Majone G., Wildavsky A. (1978), "Implementation as evolution", in Freeman H. E. (a cura), /Policy studies review annual/, Sage Publications, Beverly Hills, California.
Marescotti L. (2008), /Urbanistica. Fondamenti e teoria/, Maggioli, Rimini.
March J.G., Olsen J.P. (1993), "L'incertezza del passato: l'apprendimento organizzativo in condizioni di ambiguità", in March J. G. (a cura), /Decisioni e organizzazioni/, Il Mulino, Bologna.
McLoughlin B. (1973), /La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistemico/, Marsilio, Venezia.
Palermo P.C. (2004), /Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica/, FrancoAngeli, Milano.
Pressman J., Wildavsky A. (1973), /Implementation/, University of California Press, Berkeley.
Regulski J. (1981), /La pianificazione della città: un approccio sistemico/, Officina Edizioni, Roma.
Sandercock, (1998), /Towards cosmopolis/, Wiley, New York.
Schön D. (1993), /Il professionista riflessivo/, Dedalo, Bari.
Sternberg E. (1989), "Incremental versus methodological policy-making in the liberal state", /Administration and society/.
Taylor N. (2006), /Teoria dell'urbanistica dal 1945/, Clueb, Bologna.
Webber M. (1963), "The prospects for policies planning", in Duhl L.J. (a cura), /The urban condition/, Basic Books, New York.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Conoscenza e cultura tra teorie e pratiche in tempo di crisi

Barbara Pizzo
La Sapienza Università di Roma – DPTU – Dipartimento di Pianificazione Territoriale e Urbanistica, barbara.pizzo@uniroma1.it
+390649919071

Abstract
Cultura, conoscenza, capacità, competenza, sono termini sempre più ricorrenti: ci si propone di ragionare sul significato che essi assumono in una prospettiva di planning, sul modo in cui sono utilizzati in riferimento allo spazio e al territorio, e sulle implicazioni territoriali dei loro significati e modi d'uso.
La tesi che si sostiene è che la nuova centralità di conoscenza e cultura all'interno delle politiche pubbliche, strettamente connessa ai cambiamenti legati alla globalizzazione e alla crisi dell'economia, stia spingendo la pianificazione verso una direzione (almeno parzialmente) nuova, che impone un ripensamento dei suoi "perché" e dei suoi "come", così anche del ruolo del planner.

La relazione tra conoscenza e pianificazione è cambiata nel tempo, ma le forme della conoscenza, i suoi processi, le sue fasi, il significato che assume nei processi di pianificazione è sempre stato un tema centrale per la *planning theory*[1]: tale relazione può essere considerata per delineare una particolare storia della pianificazione, scandita in tre "fasi" principali. Riassumerò qui molto brevemente le prime due, note nei loro principali caratteri, cercando di mettere meglio a fuoco l'ultima, ancora piuttosto aperta, per la quale proporrò una doppia interpretazione. Non fisso dei limiti temporali, perché mi sembra che esse presentino delle rilevanti sovrapposizioni[2].

1. La conoscenza è preliminare al *planning*, è alla base del suo processo[3]. La conoscenza esperta è considerata dominante, il ruolo del *planner* è quello dell'esperto. Le analisi sono presentate come "oggettive" o "neutrali", sono raccolte ed elaborate preventivamente all'azione, e sono assunte e presentate come sua giustificazione e fondamento[4]. La pianificazione è principalmente se non esclusivamente orientata al prodotto, ai risultati. Il processo è pensato come "lineare".
2. La conoscenza è contestuale al planning, è raccolta ed elaborata durante il processo di pianificazione, e la più rilevante è proprio quella che deriva dal processo stesso. Conoscenza esperta e comune sono entrambe considerate. Nel suo ruolo, il planner "combina" (sintetizza, media, tiene insieme) conoscenza esperta e comune. Le analisi non sono considerate come neutrali, ma pre-orientate verso determinati obiettivi. L'attenzione è rivolta principalmente alla decisione e al processo, che è inteso come non-lineare.
3. La "terza fase" si colloca nel presente. La sua interpretazione richiede qualche parola aggiuntiva.

Da oltre venti anni[5], quello della conoscenza e della cultura è divenuto un tema chiave nella pianificazione così

[1] Tra le questioni legate al tema della conoscenza che sono state affrontate dalla pianificazione lungo la sua storia, certamente si possono ricordare quella della decisione incentrata sulla conoscenza (o sull'analisi), nei suoi legami con il tema dell'approccio razionale e della razionalità limitata; quella delle forme esplicite, implicite e tacite della conoscenza; il tema della conoscenza esperta e comune, e il ruolo delle comunità all'interno dei processi di pianificazione; il rapporto tra cultura e conoscenze locali e globalizzazione; l'accessibilità alla conoscenza e alla cultura come fondamento della partecipazione ma anche come forma o strumento di controllo dei meccanismi decisionali, l'uso della cultura e della conoscenza come forme di potere e, più generalmente, la relazione tra conoscenza e potere.

[2] Ciò è particolarmente evidente non tanto a livello teorico quanto piuttosto nelle esperienze di pianificazione, dove si rilevano spesso "scarti" significativi (in avanti o indietro rispetto ad una ipotetica linea di tendenza).

[3] Ometto di far riferimento al discorso su quali siano le conoscenze effettivamente necessarie o utili alla pianificazione, e a quello relativo alla interdisciplinarietà, e al "debito" che la maggior parte dei *planners* ha nei confronti di altre discipline (e all'opportunità del ricorso a queste altre conoscenze per la pianificazione).

[4] Pesa qui quella che Luigi Mazza ha chiamato "la maledizione di Geddes".

[5] Faccio coincidere l'avvento di questa "terza fase" nella relazione tra conoscenza e pianificazione con l'inizio della "stagione" della pianificazione strategica (a partire dall'esperienza di Barcellona, ma con ancora maggiore evidenza, con quella di Bilbao). E riconnetto tutto

come nelle politiche pubbliche a tutti i livelli. Conoscenza e cultura sono considerate come una parte fondamentale del capitale sociale e territoriale dei paesi europei: esse sono anche il *mainstream* della maggioranza delle strategie territoriali e, insieme a quello della sostenibilità, le nuove parole chiave dello sviluppo. Esse sono una priorità all'interno delle politiche europee, dove si inquadrano all'interno del discorso sulla competitività che, a partire da quella globale, viene declinato alle diverse scale. In particolare, l'Agenda di Lisbona (firmata nel 2000), fissava l'obiettivo per l'Unione Europea di divenire una "knowledge-based leading economy" entro il 2010[6].
Il riferimento alla "economia della conoscenza" e alla "società della conoscenza" è divenuto sempre più ricorrente nei discorsi di sviluppo ad ogni livello, dove l'obiettivo è ri-orientare l'economia verso il terziario e il quaternario avanzati[7]. Cultura e conoscenza, legate spesso al tema del *loisir*, sono utilizzate nelle politiche e nelle pratiche di sviluppo locale e di promozione e conservazione dei paesaggi.

Per raggiungere questi obiettivi si è fatto ampio ricorso ad approcci "strategici" e a piani strategici e, più recentemente, grande enfasi viene attribuita alla "governance culturale".
E' lecito chiedersi se abbiamo davvero bisogno di tutto questo sforzo strategico per ottenere "Capitali della Cultura", "Paesaggi culturali" e "Percorsi culturali" ovunque.
E' possibile parlare di strategie urbane e territoriali quando la maggioranza degli obiettivi sono conosciuti e definiti, ovvero il passaggio verso un'economia post-industriale? C'è un senso in questi sforzi strategici, e in cosa consiste? Cosa stiamo concretamente perseguendo muovendoci verso questi "obiettivi culturali"? Cosa possiamo dire del significato di cultura e conoscenza, considerando il modo in cui le utilizziamo? Quale ruolo esse giocano /possono giocare nella società contemporanea?
E, dal punto di vista che dovrebbe maggiormente occuparci: come si configura attualmente la relazione tra conoscenza, cultura e pianificazione?
Riflettendo su tali temi e intersecandoli, mi sembra che si possa parlare di una sorta di inversione nella relazione tra conoscenza e pianificazione: mentre, fino ad ora, la conoscenza è stata considerata come fondamento o strumento per la pianificazione, attualmente è considerata piuttosto come un suo obiettivo. Questo significherebbe che la pianificazione può essere strumentale alla conoscenza e alla cultura, e non (solo) viceversa.

Ciò, evidentemente, segna una nuova fase nella relazione tra pianificazione e conoscenza che impone di ripensarne obiettivi e strumenti, e che estremizza il dibattito sulla sua "natura": il riaffermarsi, da un lato, del carattere "tecnico" dell'azione di pianificazione e, dall'altro, di una nuova opportunità per praticare una concezione radicale della pianificazione. Mi sembra che entrambe le opzioni siano ancora aperte, e che siano riconoscibili nella doppia interpretazione di quattro principali segni di cambiamento, ovvero:
1) un nuovo interesse per l'azione; 2) la riscoperta del "ruolo esperto" del *planner*; 3) una nuova enfasi sulla "conoscenza esperta"; 4) la critica a partecipazione e *governance*. Una doppia interpretazione di ciascun segno aiuta a mettere a fuoco la questione di fondo.

1. Emerge un **nuovo interesse per l'azione**, come nuova domanda, espressa da soggetti diversi, di intervenire più concretamente nella realtà. Ciò può assumere significati di segno opposto: quello della richiesta di efficacia, e di una nuova priorità data ai risultati più che non ai processi che li hanno generati, o quello dell'esigenza di (o della disponibilità a) un più effettivo coinvolgimento nelle trasformazioni[8]. Lo spettro delle variazioni sul tema del nesso conoscenza-azione va dall'idea che, per conseguire i risultati desiderati, si debba tornare ad una predominanza delle conoscenze specialistiche, all'idea che ciascuno possa/debba mettere a disposizione le proprie capacità e competenze.

questo all'emergere delle politiche EU rivolte al rilancio di città e territori per mezzo di politiche "culturali" – ad esempio con l'iniziativa EU delle "Capitali europee della cultura" (la "Città europea della cultura" - venne lanciata il 13 giugno 1985 dal Consiglio dei Ministri dell'Unione su proposta di Melina Mercouri. L'iniziativa ha avuto un impatto culturale e socio-economico progressivamente crescente. Il termine "Capitale" sostituisce quello di "Città" a partire dal 2000).

6 Per "Knowledge economy" si intende una economia in cui la conoscenza (e in particolar modo la conoscenza tecnico-scientifica) è utilizzata "strumentalmente" per ottenere dei vantaggi di tipo economico.

7 Se si analizza il modo in cui il tema della conoscenza e della cultura sono utilizzate nelle due versioni delle politiche di sviluppo e della conservazione, il modo in cui esse sono utilizzate dalla UE e si cerca di re-inquadrare il tema in un discorso di sviluppo più ampio e completo, tentando di prendere in seria considerazione il tema della sostenibilità, si arriva alla conclusione che la diversità dei discorsi su conoscenza e cultura nelle due apparentemente opposte prospettive della conservazione e della trasformazione è, appunto, solo apparente, dato che entrambe derivano dallo stesso modello di sviluppo che spinge verso uno "sfruttamento" dei territori in direzione dell'aumento della loro competitività, mentre il ricorso al tema della sostenibilità è quasi solo retorico (Pizzo, 2008).

8 All'interno di questa tendenza, trova collocazione la nuova enfasi attribuita al progetto, già da qualche tempo al centro dell'attenzione più del piano, che può essere il segno di una rinnovata preferenza per un più stretto contenuto tecnico, per una forma di elaborazione più "autonoma" rispetto alle possibili "interferenze", che coinvolga meno persone e che, comunque, riguardi un problema più precisamente definito e un campo più limitato.

2. Ciò ha, inevitabilmente, delle conseguenze sulla definizione del **ruolo del planner**. Per quanto riguarda tale ruolo, la riflessione sulla sua "crisi" è tutto fuorché nuova. Mentre permane una incertezza di fondo rispetto a ciò che è, o dovrebbe essere, il nostro compito, in alcuni casi risolta attraverso il riferimento all'esperienza pratica (il *planner* è ciò che fa), si propone di tornare, se non all'"essenza", alla forma "tradizionale" o più "consolidata" del ruolo, concentrando l'attenzione sulle competenze spaziali[9]. Si da, anche in questo caso, una doppia interpretazione: essa può essere intesa come richiamo ad una più profonda presa di responsabilità: a "fare il proprio mestiere", e a impegnarsi nel proprio compito. In sostanza, potrebbe essere la "variante urbanistica" della nuova domanda di etica che sta emergendo (seppure sommessamente) in tutti i campi. Oppure, potrebbe essere intesa come una sorta di "rivendicazione" di una speciale conoscenza e competenza, particolarmente di tipo "tecnico", che permetterebbe al *planner* di agire da una posizione separata (se non "autonomamente") rispetto al resto degli attori coinvolti. In generale, si può dire che l'enfasi sul ruolo di mediazione, di negoziazione, di comunicazione, che è emersa negli ultimi anni, stia declinando in favore di un ruolo più strettamente "tecnico-specialistico".

3. Si arriva così al terzo segno di cambiamento, ovvero la nuova **enfasi sulla conoscenza esperta**, che richiede una ulteriore specificazione rispetto al punto precedente.
Nel suo noto saggio di oltre 30 anni fa, Clifford Geertz parlava dell'importanza della conoscenza locale che, a suo parere, doveva essere interpretata più come "expertise" che non come "wisdom". Con ciò intendendo che la cultura locale possieda delle precise connotazioni di "sapere pratico" e di conoscenza e capacità "tecnica", nate e sviluppate per risolvere problemi concreti, e che il volerla indicare come una forma (piuttosto vaga) di "saggezza" impropriamente e ingiustamente ne riduce l'importanza e il potenziale. Ciò che distingue le possibili direzioni di questa tendenza è molto sottile.
Uno degli scopi della "Knowledge economy" è quello di aumentare le competenze (l'*expertise*), sviluppando la conoscenza comune in forme di conoscenza esperta. Sebbene questo obiettivo sia perseguito principalmente a livello locale, si è molto distanti dall'idea di Geertz di conoscenza locale prima ricordata, così come dalla nozione di "actionable knowledge" che si può derivare da Argyris (Argyris, 1993, 1996), ed anche dall'idea di usare l'interazione come forma di conoscenza esperta, come proposto da Patsy Healey.
Il tema può essere anche connesso a quello della competenza, che può essere investigato assumendo la doppia interpretazione del concetto come un "essere capaci di" o un "avere titolo (o diritto) a fare" (Cottino, 2008).

La ragione per cui è molto difficile distinguere le due posizioni è che in entrambi i casi la conoscenza è, in qualche modo, un "mezzo". Ma, mentre in un caso la conoscenza è sviluppata e utilizzata come forma di *empowerment*, nell'altro è lo strumento per l'ottenimento di obiettivi stabiliti ad un livello diverso da quello dove essa viene elaborata e messa in pratica. Quindi, nel primo caso diviene "capitale" a disposizione di chi l'ha prodotta, non necessariamente nel secondo caso.

4. L'ultimo punto riguarda il recente sviluppo di **posizioni critiche rispetto alla partecipazione e alla *governance***. Queste vanno da dubbi latenti fino a forme (più o meno esplicite) di avversione e rifiuto. Si tratta di un'onda piuttosto ampia, che (sorprendentemente) coinvolge anche persone da sempre impegnate nell'assicurare il livello più elevato possibile di "democrazia" alle decisioni pubbliche.
Da una parte si rileva un certo scetticismo sulle possibilità di praticare la partecipazione e la *governance* effettivamente, e nel modo auspicato. Sta maturando la convinzione (emersa già da tempo) che la partecipazione sia frequentemente confusa con la comunicazione e l'informazione, e che anche la *governance* sia in larga misura fraintesa, venendo di fatto interpretata solo come un'estensione dell'arena decisionale, e portata a convergere verso negoziazione e concertazione (forme tradizionalmente utilizzate nei processi di pianificazione, anche già all'interno di *frame* di "government"). Ciò sembra autorizzare a dichiarare la *governance* "inutile". Del resto, il vedere come sia la partecipazione che la *governance* siano spesso ridotte a "procedure", determina una insoddisfazione profonda e diffusa, poiché le loro potenzialità si esprimono proprio nella capacità di generare comportamenti e soluzioni creative ai problemi. Partecipazione e *governance* arrivano ad essere considerate come "ostacoli" ai processi di pianificazione, così che ci si chiede se esse portino perlomeno tanti vantaggi quanti sono i problemi che creano (Forester, 2008). Uno dei punti chiave delle posizioni a favore di partecipazione e *governance* è proprio legato alla conoscenza (al miglior uso di tutte le conoscenze disponibili, allo scambio di conoscenze tra i diversi soggetti, e alla generazione e diffusione di conoscenza e cultura come forme di *empowerment*), mentre una delle critiche più fondate riguarda la sottovalutazione, nelle pratiche di *governance*, della conoscenza come potere.

[9] In Italia, come del resto in altri paesi, la formazione del planner è stata per lungo tempo legata in modo esclusivo alle università tecniche. Una competenza tecnica specifica, che derivava dall'architettura, dall'ingegneria, e dagli studi urbani, spesso con una forte connotazione storicistica, caratterizzava la figura dell'architetto-pianificatore, che ha costituito un'intera tradizione di pianificazione (basti pensare ai soli Giovanni Astengo, Luigi Piccinato, a Giancarlo De Carlo e Leonardo Benevolo).

Ritorniamo così al nodo della tesi proposta: quello dell'"inversione" nel rapporto conoscenza e pianificazione. Quale è il senso e il significato di assumere la conoscenza come un obiettivo della pianificazione? Cosa implica questo a livello teorico e pratico? La conoscenza *può* essere considerata un obiettivo della pianificazione, o come un suo prodotto?
Rilevo due principali critiche all'idea della conoscenza e della cultura come obiettivi della pianificazione.
La prima critica si fonda sull'idea che il produrre conoscenza sia una finalità delle scienze e non delle attività tecniche. La critica parte, quindi, da una concezione "tecnica" della pianificazione e sembra non considerare: a) che anche le attività tecniche producono conoscenza e cultura, seppure di diverso tipo rispetto alle scienze; b) che la conoscenza può essere un prodotto dei processi e dell'azione di pianificazione (e nei fatti lo è) senza necessariamente esserne un obiettivo esplicito (anche in questo caso, trovo molto utile il riferimento al concetto di sotto-prodotto)[10].
La seconda critica evidenzia che la conoscenza che diviene obiettivo della pianificazione viene "usata" strumentalmente per perseguire obiettivi "altri". La critica si sviluppa, quindi, da una concezione della pianificazione come dotata di suoi propri obiettivi, quindi non come attività solo tecnica, ma (anche) politica. Per approfondire questa seconda critica è utile tornare al modo in cui si parla della conoscenza nel discorso della *Knowledge economy* e della *Knowledge society.*
Nel quadro della *Knowledge economy,* conoscenza e cultura sono considerate come risorse, ovvero come "mezzi", oppure come "beni" da vendere nella competizione alla scala globale. Quindi, sono degli obiettivi "transitori" o "strumentali" e non l'obiettivo vero e proprio, che è altro (lo spostamento dei capitali su settori economici più promettenti o ancora aperti). Inoltre, cultura e conoscenza sono costitutivamente, e devono essere, indipendenti, sicché la loro definizione come "beni" è quantomeno discutibile.
Se, quindi, l'inversione nella relazione tra conoscenza e pianificazione si dimostra problematica a partire da concezioni opposte, ciò che mi sembra interessante è che permette di riconsiderare natura, finalità e strumenti del *planning* da un nuovo punto di vista.
Dopo aver ampliato decisamente il suo ambito di applicazione/sperimentazione, perché si sono progressivamente dilatati e diversificati i suoi obiettivi, riguardando sempre di più i modi d'uso degli spazi (e non solo questioni di struttura, assetto, configurazione) e la società sempre più direttamente (e non solo indirettamente attraverso l'organizzazione e gli assetti spaziali), il *planning* si trova ora a dover scegliere quale direzione prendere.

L'inversione nella relazione tra conoscenza e pianificazione porta in un caso ad una ridefinizione del modo in cui la pianificazione opera, sulla base di criteri e principi pre-stabiliti, mentre nel secondo caso, porterebbe ad una ridefinizione dei criteri e dei principi stessi della pianificazione. Questo implica due differenti interpretazioni di ciò che il *planning* è (potrebbe essere / dovrebbe essere), e precisamente:

1. uno strumento per sviluppare e realizzare politiche (quelle della Knowledge society e della Knowledge economy, e anche della cultura intesa come uno strumento di competitività), basate su un sistema di valori pre-definito, senza nulla da proporre (o da opporre) ad esso; e/o
2. uno strumento fondamentale del rinnovamento della società, portatore di obiettivi e principi che ne costituiscono anche il senso (Friedmann, 1987).

Del resto, tornando alle tre "fasi" nella relazione tra conoscenza e pianificazione sopra brevemente delineate, mentre il passaggio da una concezione della conoscenza come preliminare alla pianificazione ad una della conoscenza come contestuale era imperniato nella crisi del così detto "paradigma razionale" (ovvero, in una crisi "filosofica" il cui impatto ha colpito la pianificazione alle radici), il secondo passaggio, quello che conduce alla fase attuale, è piuttosto legato ad una crisi di tipo metodologico ed epistemologico (Mazza, 1990). In riferimento al suo "Planning in the public domain", è stato osservato che l'argomento di John Friedmann era centrato su un approccio al nesso conoscenza-azione nella sua capacità potenziale di contribuire al rinnovamento delle comunità, piuttosto che non nella sua relazione con la crisi del paradigma razionale, segnando quindi uno scarto da un livello filosofico ad uno epistemologico e etico.

Così, se nel primo caso, conoscenza e cultura sono strumenti per la riproduzione del capitale (economico-finanziario) – e questo è, in sostanza, il modo in cui i discorsi sulla *Knowledge society* e sulla *Knowledge economy* sono comunemente interpretati, nel secondo caso, esse diverrebbero un modo per riprodurre il capitale sociale e la sfera pubblica. Sarebbero una parte di un più ampio progetto culturale all'interno del quale termini quali competenza e capacità assumerebbero un diverso significato, ad esempio ristabilendo quei legami tra Capitale e Lavoro che, proprio in coincidenza con l'avvento della *Knowledge economy* sembrano essere definitivamente sciolti (Baumann, 2003; Jacobsen & Poder, 2008).

Almeno per il momento, è difficile immaginare che le due direzioni a cui la pianificazione si trova di fronte siano completamente alternative una all'altra. Una forma di co-evoluzione mi sembra più probabile. Il punto, a

[10] Il concetto di sotto-prodotto è stato utile, in una fase precedente delle mie ricerche, per trattare il tema del paesaggio e del suo rapporto con la pianificazione (Pizzo, 2007).

mio parere, è capire però quale delle due potrebbe agire come "forza trainante".
Recentemente, un numero piuttosto rilevante di iniziative urbane e territoriali ha presentato i nuovi bisogni spaziali (come la "vivibilità", la "abitabilità", la qualità ambientale, l'integrazione sociale, la sostenibilità, ecc.), non solo (e non tanto?) come "bisogni primari", ma (anche?) come condizioni necessarie per la *Knowledge economy*[11]. All'interno della distinzione proposta da Castells in "Spazio dei Luoghi" e "Spazio dei Flussi" (Castells, 2000), ciò potrebbe essere interpretato come una possibilità per l'istanza più "debole" di contrastare (di "competere") con quella più forte, ma anche come la semplice risposta ai bisogni della *Knowledge economy*, senza altri obiettivi o scopi da perseguire e per cui impegnarsi.
La scelta sulla "direzione da prendere" capita in un momento particolare della storia delle democrazie occidentali. A livello politico, la discussione sulla democrazia come sistema imperfetto (ancora il "migliore possibile"?) è al centro dell'attenzione. Esso è strettamente connesso alla crisi del concetto di rappresentanza, e del nesso tra rappresentanza e partecipazione. La recente ondata di scetticismo rispetto alla *governance* a cui ho accennato, giudicata (a partire da punti di vista opposti) da alcuni come non-sufficiente, da altri come non-utile, può portare verso un ritorno a forme di governo più rigidamente istituzionalizzate, a comportamenti e processi decisionali più centralizzate e di tipo *top-down*, il che potrebbe aumentare ulteriormente la distanza tra società e istituzioni, se non addirittura limitare o inibire le capacità (come conoscenze e competenze) a livello sociale, con ciò richiamando la definizione di Amartya Sen della povertà come "privazione di capacità" (Sen, 1999). Questo si rivelerebbe particolarmente negativo in un momento in cui si manifesta una lenta riscoperta della dimensione collettiva fondata su scelte individuali intorno a obiettivi condivisi, che nascono da forme di "convenienza", ma anche da una rinnovata idea di "self-commitment" e di senso di appartenenza. Se è vero che tale riscoperta sarebbe, in buona misura, una risposta alle difficoltà della crisi economico-finanziaria[12], è anche vero che tali esperienze, per quanto ancora limitate, sono capaci di ri-orientare la cultura in direzione di una maggiore attenzione per la dimensione collettiva, sociale, pubblica, in assenza della quale, ogni riferimento alla pianificazione (come "un modo collettivo per rispondere a situazioni in cui l'interazione spontanea di decisioni individuali produce risultati insoddisfacenti" - Ferraro, 1996) si trasforma in un esercizio di stile.

Bibliografia

Argyris, C. (1993), *Knowledge for Action. A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, Los Angeles CA, Jossey-Bass Wiley
Argyris, C. (1996), Actionable Knowledge: Design Causality in the Service of Consequential Theory, *The Journal of Applied Behavioural Science*, 32 (4), 390-406 - DOI: 10.1177/0021886396324004
Argyris, C. (2003), A Life Full of Learning, *Organization Studies*, 24 (7), 1178-1192
Baumann, Z. (2002), *Society under siege*, Cambridge UK – Malden MA, Polity
Baumann, Z. (2008), *Individualmente insieme*, Reggio Emilia, Diabasis
Baumann, Z. (2008), *Does ethic have a chance in a society of consumers?*, Cambridge – MA, Cambridge University Press
Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (1994), *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Stanford CA, Stanford University Press
Boudon, R. (2001): A 'Satisfying' Theory of Social Knowledge, in: R. Viale (ed.), *Knowledge and Politics*, Heidelberg, Springer Verlag
Castells, M. (2000), *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell
Cottino, P. (2008), *Competenze possibili*, Milano, Jaca Book
Crosta, P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano, Franco Angeli
Dahrendorf, R. (2003), *Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Vorlesungen zur Politik der Freiheit im 21. Jahrhundert*, München, C. H. Beck Verlag
Dematteis, G. (2005), Radicamento territoriale, evoluzione culturale e sviluppo, in: Vinci I. (ed.), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Milano, Franco Angeli
European Commission, Directorate-General for Research Science, Economy and Society (2007), Taking European Knowledge Society Seriously. Report of the Expert Group on Science and Governance to the Science, *Economy and Society Directorate, EUR 22700 – Science & Governance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
EU, - Territorial Agenda of the European Union. Towards a more Competitive and Sustainable Europe of diverse Regions, Leipzig - Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24-25 May 2007, Disponibile su:

[11] Mi riferisco ad esempio, specialmente per l'introduzione del concetto di "abitabilità", al "Progetto strategico per l'area metropolitana milanese" coordinato da Alessandro Balducci; e per una accezione di sostenibilità, che declina la "capacità produttiva" legandola alla vivibilità (anche come "abitabilità"), al DST - Disegno Strategico Territoriale - della Regione Umbria (a cui ho avuto modo di lavorare con F. Fazzio).
[12] Basti pensare alle molteplici forme di uso in comune di alcuni beni come l'auto o la bicicletta, fino alla condivisione della casa o di alcuni degli spazi domestici, nelle varie forme di "co-housing" in sperimentazione.

http://www.bmvbs.de/en/-,1872.963636/Territorial-Agenda-of-the-EU.html
Ferraro, G. (1996), Mappe e sentieri. Una introduzione alle teorie della pianificazione, *CRU – Critica della razionalità urbanistica*, 6, 52-63
Fischer, F. (2000), *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*, Duke University Press, Durham - London
Forester, J. (2008), Are collaboration and participation more trouble than they're worth?, *Planning Theory and Practice*, 9 (3), 299-304
Friedmann, J. (1987), *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton-NJ, Princeton University Press
Geertz, C. (1983), *Local Knowledge. Further essays in Interpretative Anthropology*, New York, Basic Books
Gualini, E. (2001), *Planning and the intelligence of Institutions. Interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institution-building*, Aldershot UK – Burlington US, Ashgate
Gualini, E. (2002), Institutional Capacity Building as an Issue of Collective Action and Institutionalisation: Some Theoretical Remarks, in: Cars G., Healey P., et al. (eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Aldershot, Ashgate, 29-44
Haus, M., Heinelt, H. (2005), How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement, in: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (eds.), Urban Governance and Democracy, London, Routledge, 12-39
Healey, P. (2004), Creativity and Urban Governance, *Policy Studies*, 25 (2), 87-102
Healey, P. (2007), *Urban Complexity & Spatial Strategies. Toward a relational Planning for our times*, London, Routledge
Healey, P. (2008), Civic engagement, Spatial Planning and Democracy as a way of life – Interface, *Planning Theory and Practice*, 9 (3), 379-414
Hirschmann, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge MA
Hirschmann, A.O. (1982), *Shifting involvements: private interest and public action*, Princeton N.J., Princeton University Press
Jacobsen, M.H., Poder, P. (2008), *The sociology of Zigmunt Bauman: challenges and critique*, Aldershot UK – Burlington US, Ashgate
Jessop, B. (2007), *State Power*, Cambridge UK – Malden MA, Polity
Mazza, L. (1990), Planning as a moral craft. Notes in the margin of the commentary on John Friedmann's Book, *Planning Theory Newsletter* 3, 47-50
Pizzo, B. (2007), *La costruzione del paesaggio*, Roma, Officina Ed.
Pizzo, B. (2008), Costruzione di identità tra conoscenza e azione, in: Cillo, B. (ed.), *Nuovi orizzonti del paesaggio*, Firenze, Alinea
Pizzo, B. (2009), Planning and the cultural turn, paper, *23rd AESOP Congress*, Liverpool, 15-18 July
Rooney, D., Hearn, G., Mandeville, T., Joseph, R. (2003), *Public Policy in Knowledge-Based Economies: Foundations and Frameworks*, Cheltenham, Edward Elgar
Salet, W., Gualini E. (eds.), (2007), *Framing Strategic Urban Projects. Learning from current experiences in European urban regions*, London, Routledge
Schön, D. A. (1983), The reflective Practitioner: How professionals think in action, New York, Basic Books
Sen, A. (1999), *Development as freedom*, New York, Knopf
Sen, A. (1979), Equality of what?, *The Tanner Lecture on Human Values*, Delivered at Stanford University, May 22, 1979
Young, I. M. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press
Young, I. M. (2001), Activist Challenges to Deliberative Democracy, *Political Theory*, 29 (5), 670-690

Riconoscimenti:

Ho iniziato a riflettere su questo argomento partendo dal tema della conoscenza e della cultura all'interno di un discorso su paesaggio e identità che ho presentato in diverse occasioni pubbliche, a partire dal seminario "Nuovi orizzonti per il paesaggio" che si è tenuto a Napoli presso l'Istituto italiano di Studi Filosofici, poi pubblicato in Pizzo, 2008. Un primo sviluppo è rappresentato dal paper discusso all'Aesop Conference di Liverpool, "Planning and the 'cultural turn'" (2009), rispetto al quale ho avuto osservazioni e suggerimenti per me decisivi da parte di Enrico Gualini. Inoltre, un recente scambio di opinioni con Luigi Mazza mi ha aiutata a chiarire alcuni dei passaggi qui proposti.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Transizioni ad Est: metropoli d'equilibrio?
Prodromi e contraddizioni, "nuove" e "vecchie" città, ambiente, economia, società, paesaggi, tra consumo di suolo e desiderio di sostenibilità

Flavia Schiavo
Dipartimento di Storia e Progetto nell'Architettura
Università degli Studi di Palermo, schiavo@architettura.unipa.it
3406125202

Abstract
Dal XIX secolo la città ha cambiato la struttura organizzativa declinando nuovi modelli sociali e ordinativi dello spazio. A partire da quella fase appaiono articolazioni di "transizione", sostanzialmente divergenti dal passato. Il contributo intende esplorare:sia la tensione contraddittoria tra alcuni modelli urbani storici che hanno inaugurato l'esplosione urbana e la nostra contemporaneità, sia alcuni paradigmi tesi a risolvere i "mali" urbani (igiene e sostenibilità). Tramite alcuni esempi: Londra e le Megalopoli americane, prodromi dell'esplosione urbana, da comparare con "fenomeni" insediativi più recenti, localizzati ad Est (in particolare le città orientali e indiane), oscillanti tra crescita fisica, vorace consumo, espansione veloce, controurbanizzazione e recessione. Ragionando anche sulle tendenze, a volte, orientate verso la sostenibilità, potente paradigma dotato di grande funzione retorica, sovente negato (soprattutto in ambiti in cui si attua uno sviluppo frenetico) dalla contingenza e pertanto inefficace nella concretezza delle "cose" e degli oggetti urbani che seguono altre, e spesso slittate, dinamiche.

1. Le parole della città

Dal XIX secolo la città ha mutato non solo la propria forma, ma la struttura organizzativa - sostenuta e alimentata da nuove economie, in una prima fase, fortemente urbano-centriche, poi meno soggette a dinamiche di agglomerazione - declinando, nel cambiamento, nuovi modelli sociali e ordinativi dello spazio, dilatati e interconnessi.
A partire dal primo step appaiono articolazioni di "transizione" che possono esser considerate l'incipit di una città, più fortemente dissipativa fatta di una struttura differente da quella storica. Questi spazi di transizione sono, per ovvie ragioni, caratterizzati da altre qualità, rispetto a quelle della città chiusa e compatta, sia per quanto riguarda la configurazione, sia per ciò che attiene la fruizione, sia per quanto concerne il rapporto con le risorse e con il capitale, sia naturale che artificiale, sia per quanto attiene il valore simbolico attribuito ai luoghi abitati e alla relazione percettiva, e di prossimità/distanza tra i luoghi e tra i soggetti.
Nell'era neotecnica, suggerisce Geddes, si formano nuove città, nuove geografie estese e nuove economie, che vengono diversamente codificate. E, oltre ad una tensione definitoria disciplinare, tesa a elaborare categorie di lettura per nuove forme urbane, è insita, nella modificazione, una forte tensione contraddittoria tra il modello storico - caratterizzato da compattezza e dalla presenza di categorie, di "oggetti" territoriali distinguibili come la campagna e gli insediamenti densi - e le teorie che cercano di leggere il contesto e soprattutto le pratiche che intendono governare l'esplosione urbana più recente, in un'ottica prima legata al paradigma dell'igiene (in epoca ottocentesca) e della sostenibilità, poi.
Per affrontare tale nodo comparando "igiene" e "sostenibilità" - per aprire questioni, senza la pretesa di fornire risposte - si sceglie di ragionare su alcune megacittà, elementi chiave dell'urbanizzazione mondiale, assi di quella seconda modernità di cui parla U. Beck, cercando di capire il rapporto di tali giganti urbani con l'ambiente. Un'analisi compiuta definendo una sorta di segmento temporale segnato da tre "punti": Londra ottocentesca, le Megalopoli americane descritte da Gottmann e alcune città nell'Est del mondo. Anche perché in queste ultime la domanda di sostenibilità, come lo fu quella legata all'igiene nell''800 nell'Europa industriale, è più esplicita, in quanto le metropoli attuali portano alle estreme conseguenze le derive dell'urbanizzazione. In tal senso la sostenibilità è da intendersi come punto di forza di ogni città competitiva, è un elemento attrattore, si oppone all'entropia, ma con moderata efficacia, convivendo con uno sviluppo comunque e dichiaratamente

insostenibile.
E' possibile affrontare sinteticamente lo stato e l'interpretazione delle condizioni urbane in tempi tanto diversi? Forse, ma solo consci che le questioni aperte sono innumerevoli. Se la forma urbana contemporanea è caratterizzata – genericamente - da una forte estensione (diversamente declinata), va detto che esiste una enorme differenza tra le città europee o americane, le megalopoli o quelle asiatiche, così come esiste un'enorme differenza tra le piccole città e le megacittà: la forma urbana non è una soltanto, la "potenza" urbana non è data dalla forma, né dall'estensione. La condizione urbana non è generalizzabile, la trasformazione avviene secondo criteri comuni e criteri di differenza, ed esiste un rapporto reciproco, ma non lineare tra economia e struttura urbana. Il fenomeno città è manifestazione complessa e non si può esaurire l'insieme dei nodi legati al comprendere in modo esaustivo le logiche urbane, allo scandagliare aspetti che sono connessi al sistema città, come la povertà, le differenze sociali, l'espansione stessa. Ribadendo, peraltro, che ogni città ha una sua propria natura e cambia non secondo modalità lineari, ma in funzione di casualità, intenzioni, e per tale natura profonda.
Se in una certa misura si può sostenere che l'igiene sta alla sostenibilità, essendo entrambi "metodi" per invertire e correggere il trend insito nello sviluppo, nella crescita, nell'esplosione del sistema urbano, si può dire che, a dispetto delle somiglianze, i due paradigmi sono portatori di qualità e di un irrisolto differente. Predomina in epoca ottocentesca, soprattutto in Inghilterra, un atteggiamento ambivalente (tra interventismo moderato e rimozione) della classe dominante rispetto alle condizioni del disagio urbano e sociale, mentre è per ovvie ragioni carente una visione sistemica e dichiaratamente ecologica, che emergerà più avanti con maggiore compiutezza. Di contro la fase contemporanea è diversamente segnata da una predominanza del paradigma ambientale concepito in teoria, in termini etici, politici, estesi e sistemici. In entrambi i casi si afferma, correndo il rischio di una eccessiva semplificazione, che le modalità messe in atto agiscono in modo sostanzialmente inefficace e fortemente incoerente.
Per comprendere tale slittamento e questa aporia endogena, una fonte possibile è anche quella della letteratura che restituisce, per esempio nel caso relativo all'igiene, una Inghilterra vittoriana che deve fare i conti con una potente discrasia – tra espansione e degrado - letta in maggior misura come un elemento perturbante del sociale, più che dell'urbano visto secondo una visione complessa: la trasformazione dell'800 produce, in certo modo inaugura, infatti, una *polis* socialmente e concretamente scissa. Tale mutazione viene resa, proprio nei romanzi e nei racconti, come deviazione da un pregresso più rassicurante, manifestando, però, e sancendo una divergenza potente tra la classe emergente (la borghesia) e il sottoproletariato inurbato, abitanti di una città a questi destinata. Gli interventi condotti per modificare, sotto l'egida borghese dell'igiene (per sorvegliare e "punire", potremmo dire, parafrasando Foucault), a dispetto della loro dichiarata *vis* riformista, hanno un duplice valore: da un lato conferire decoro accettabile ad aeree urbane degradate, dall'altro marcare e ratificare un rapporto di potere sbilanciato tra i due gruppi sociali, puntando a mantenere la distanza tra i borghesi e le "folle" degli operai, "cittadini" non di tutta Londra, ma di enclave come l'East End, settori marginali, intenzionalmente marginalizzati. Engels, infatti, descrivendo Manchester nota quanto i percorsi, gli accessi e le zone urbane destinate all'industria e alla residenza degli operai, siano nettamente separati dalla città borghese: attraversare *è* vedere e prendere atto di una condizione, e la separazione consente la rimozione. L'igiene presenta, dunque, una forte ambiguità essendo anche modalità di rimozione: agendo da apparente equilibratore (parola chiave anche nel paradigma della sostenibilità) ma alleggerendo le spinte potenzialmente rivoluzionarie delle masse, controllando il modo di vita dei proletari. In tal modo la borghesia non "guarda", ma controlla e mitiga le paure di una possibile sedizione sociale.
Anche in epoca contemporanea la sostenibilità tende ad operare come elemento di validazione del concetto di città in itinere e come fattore di controllo, a differenti scale: planetaria e locale. Alla stessa stregua del paradigma dell'igiene, la sostenibilità è considerata un equilibratore delle problematicità. Nelle città dell'Est esse sono macroscopiche, quanto lo erano a Londra, nell'800, peraltro prima "100 miles City" (cfr. Sudjic, 1992) dell'ultima modernità. In tutte le sue fasi la città vive una discrasia tra alcune pratiche (assai diverse) che puntano a ricondurre lo sviluppo e le derive dell'urbano entro matrici sostenibili. Tokyo, per esempio, una delle aree più popolose del mondo, caratterizzata da una *facies* decisamente moderna (anche per via del sisma del '25 e dei bombardamenti del '45), oltre a portare avanti una serie di progetti che puntano al controllo dell'ecosistema urbano, presenta alcune delle incongruenze contemporanee: crescita incontrollata e sgranate metropoli di saldatura, come Kawasaki (circa 1 mln di ab.), tra Yokoama e Tokio.
Come accade in analoghi campi del sapere il linguaggio diviene uno strumento per comprendere l'evoluzione dei fenomeni, mettendo in relazione di mutuo scambio fattualità e pensiero. In una certa misura l'insita carenza del linguaggio è stimolo per capire e per interrogarsi sulle variazioni avvenute in rapporto alle risorse ambientali: ogni nuova parola, come direbbe Foucault, è una frattura; ma può essere pure osservata come un elemento di ricongiunzione tra ciò che si descrive e ciò che è necessario spiegare: nessuna "parola" e nessun concetto sono sufficienti a rappresentare l'intero, ma ogni parola e ogni concetto, con la propria parzialità, rappresentano un intero momentaneo.
In tale prospettiva sarebbe interessante capire, oltre alla comparazione tra le esplosioni "storiche" ed alcune tra quelle contemporanee, quali andamenti, tracce, immagini, memorie, futuro, in ambito sociale, economico, simbolico, siano sottesi alle vecchie e alle nuove città, descritte anche da neologismi, tra cui: megalopoli, città-

territorio, regione urbana, regione metropolitana, diffusione, dispersione, sprawl, exopolis, ipercittà, metapolis, conurbazione, edge city, post-suburbia, technoburb, cyber city, esplorandone – sinteticamente - il senso, in questo caso rispetto all'ambiente e al ruolo della città considerata. Notando quanto, però, esista una continuità tra formazioni urbane che paiono antitetiche dal punto di vista della forma: dato che anche la città compatta e chiusa è tendenzialmente aperta, allargata ed espansa; a prescindere dalla configurazione e dalla dimensione ogni insediamento travalica sempre i propri confini fisici. E riflettendo su alcuni elementi e fenomeni come la diffusione, l'espansione e la grande dimensione, puntualizzando che tali effetti della modernità non sono necessariamente o direttamente connessi allo sviluppo e alla potenza urbana.
La contemporaneità, è banale dirlo, così come la modernità, sono fortemente segnate da contraddizioni fattuali e teoriche. Si tenta di affrontare tali diatribe anche elaborando immagini urbane (in questo caso ci si riferisce a *imago* verbali) che restituiscano la trasformazione non solo come fosse frutto di una aporia, bensì mettendo in evidenza le pratiche che rendano gestibili, mitigabili gli impatti, e governabili le antinomie insite nell'idea, nel fenomeno "città". Difatti, anche grazie alla formulazione di alcuni concetti, si punta, oggi, ad agire e risolvere alcuni nodi critici con un atteggiamento per certi versi simile a quello che ha caratterizzato la fase di crescita della città durante il primo e il secondo '800. Per quanto riguarda l'aspetto sistemico ed ecologico, specificamente, il "male" città che convive con il "bene" città, infatti, viene affrontato come un sistema fondato sulla crasi tra inconciliabili (città come nicchia ecologica e come luogo che incide sugli equilibri ecosistemici attraverso modalità non autolimitanti). Tra questi poli divergenti (ideale *status quo ante* ed antropizzazione) si cerca un accordo, anche tramite l'elaborazione di modelli di azione in una certa misura attigui a quelli formalizzati durante la fase di crescita ottocentesca, anche se oggi slittati dal punto di vista scientifico. Guardati in tal senso, nello specifico, paradigmi come "igiene" e "sostenibilità" presentano un'affinità reciproca dato che entrambi puntano a mitigare l'impatto sull'ambiente, sulla struttura urbana, sui soggetti, sulla salute, sui comportamenti, incidendo in modo differente sulle economie, sul lavoro, sull'abitare, sul percepire, sulla forma urbis, sulla sicurezza, sulla qualità della vita, sul microclima o l'aria, e a trattare adeguatamente la relazione difficile e tensiva tra la città stessa e il territorio, non solo quello di immediata pertinenza, ma secondo una chiave di lettura che, appunto oggi, pone in relazione uno spazio totale, fatto dalla città-mondo e dall'intero territorio del pianeta, anche se non strettamente urbanizzato. Unità riconosciuta in special modo dagli anni '70, momento storico durante il quale viene attribuita interezza, priorità e valore ecologico all'intero sistema ambientale, al clima, alle dinamiche geopolitiche, alle variazioni globali del pianeta, superando le partizioni territoriali e attribuendo un valore veramente differente al concetto di partizione e bordo.
Bernardo Secchi, in modo assai efficace, afferma, per quanto attiene il sistema urbanizzato, che sia avvenuta nella fase recente una sostituzione di attributo, sintetizzato dal passaggio tra la figura della continuità e quella della discontinuità. In una certa misura, in questo quadro, anche il termine di diffusione, nettamente codificato (Indovina, 1990, in 2009), potrebbe assumere un valore estensivo, traslato: per città diffusa, oltre che la *forma urbis* del Veneto centrale, potrebbe essere intesa quella forma urbana discontinua, che si propaga all'intero mondo, interamente antropizzato.
Non si intende, ovviamente, tornando al nodo che qui s'indaga, generalizzare e semplificare, o pretendere di trattare in termini esaustivi il rapporto tra le modalità di mitigazione di impatto della crescita urbana, quanto sottolinearne solo alcuni aspetti secondo un'ottica co-evolutiva, affermando però e in primo luogo, che l'igiene urbana, di matrice tardo ottocentesca, agisce soprattutto *ex post*, e soprattutto sul tessuto costruito, mentre il paradigma della sostenibilità, intesa in termini estensivi, punterebbe ad agire anche *ex ante* (sul progetto di città) e in ambito materiale e immateriale, sociale, economico, secondo un'ottica tendenzialmente olistica. Si intende, tramite la comparazione fra tali paradigmi, in primo luogo, riflettere sulla città e sul suo milieu, focalizzando l'attenzione su pochi punti del segmento evolutivo, mettendo in evidenza quanto i casi a cui si rimanda rappresentano una modificazione del rapporto con le risorse, pur anticipando una notazione generale: la "nicchia ecologica", come la definisce Indovina, della specie umana ha in sé un'endogena valenza antiecologica che permane nonostante il tentativo di mitigare gli impatti. Affermare ciò non vuol dire assumere una prospettiva antiurbana o nostalgica, bensì prendere atto della tensione endogena che rende necessari intenzionalità e governo responsabile.
La "città duale" (Soja, 1999) manifesta una biforcazione e una duplice faccia: la grande dimensione e la pressione antropica presentano sul piano ecologico: problemi irrisolti relativi all'acqua, al clima, all'inquinamento, alla degradazione dei suoli fertili, e spingono verso l'attivazione di politiche e azioni mirate a un'ottimizzazione dell'uso del suolo, delle risorse, ad un monitoraggio dell'interazione uomo-natura; sul piano economico: spreco delle energie, sotto occupazione e povertà diffusa, e forte interazione tra i settori economici, sviluppo dei trasporti e delle comunicazioni, crescita della produttività, sicurezza; sul piano sociale: conflitti e ingiustizie sociali, corruzione, clientelismo, declino del welfare e del sistema della formazione, emergere di *gates communities*, e sviluppo dei sistemi legati alla formazione (anche se spesso alta, e destinata a una elite) e alla salute, sviluppo dell'integrazione tra le micro comunità e le unità di vicinato, sviluppo locale; sul piano politico: una perdita della governabilità, uno squilibrio attribuibile all'interazione delle influenze esterne e interne, e crescita della partecipazione, sviluppo di una coscienza critica civile ed etica, sviluppo della governance e della compartecipazione dei differenti soggetti alle scelte e alle azioni. Condizioni e politiche,

trends e scelte, dunque, si misurano dialetticamente mostrando l'insorgenza di quel conflitto già presente nella Londra dell'800.

2. Esplorazioni e mappe: andamenti "verticali" di un sistema "orizzontale"

Tramite alcuni esempi, non restituendo l'interezza della ricerca che chi scrive sta conducendo, si possono avanzare, allora, talune ipotesi sul rapporto tra espansione e risorse ambientali, focalizzando l'attenzione su certe città, tra cui Londra, guardata tra '700 e '800, le Megalopoli americane, degli anni '50 e '70 descritte da J. Gottmann e le più recenti città dell'Est del mondo, tra Cina e India, nuovi attori dello scenario internazionale. Città esplorate tramite rappresentazioni verbali, fonte significativa per comprendere le trasformazioni, puntando a indagare la relazione tra l'insediamento, il sistema delle risorse e gli effetti indotti, sintesi esplicativa di alcuni fenomeni, e in grado di declinare e svelare la presenza, *ante litteram*, di temi ambientali e di un approccio, per così dire, proto-ecologico.
L'innesto della biologia e più avanti dell'ecologia nella pianificazione dà, infatti, vita ad alcune metafore urbane, come la "madrepora" tramite cui Geddes descrive la capitale britannica (mettendo in evidenza quanto la Grande Londra abbia assorbito città e villaggi, quanto forte sia il consumo di suolo, la mutazione dell'identità, la cancellazione del paesaggio agrario...), o le immagini di Daniel Defoe che già scrive, nel 1724, di una città "mostruosa e gigantesca che ha nome Londra". Oppure le rappresentazioni degli "apocalittici" States, di Gottmann che raffigura una nebulosa urbana complessa, ben diversa da quella che Geddes aveva definito "conurbazione", ma ad essa collegata concettualmente da una rete speculativa che mostra quanto le nuove parole, i nuovi nomi, per le nuove città siano come un filo teso che consente di guardare, comprendere, assai meno di governare la realtà urbana in movimento. Gottmann pone l'accento, ed anche per tali ragioni le megalopoli possono essere considerate come uno dei fotogrammi rappresentativi della contemporaneità, sul rapporto, indagato *ab ovo* da Vidal de la Blache (di cui Gottmann fu allievo), tra soggetti e paesaggio, tra città e risorse: la compagine umana, infatti, non è condizionata aprioristicamente dall'armatura ambientale, ma sceglie – con gradi di libertà consentiti dal patrimonio tecnologico e culturale – fra opzioni differenti che l'ambiente suggerisce. Nonché dalla Scuola di Chicago che opera una interessantissima traslitterazione del concetto di "ecologia" ed osserva la città come organismo sociale, entro cui *competition*, *dominance*, *racial prejudice*, *segregation*, vengono messi in atto[1]. Dunque quella di Gottmann non è solo interpretazione storica della città emergente, bensì è *racconto* che sottolinea (grazie alla reinterpretazione della teoria vidaliana) e implica, l'idea di responsabilità, nel rapporto sussistente e messo in atto tra i soggetti, il governo l'ambiente e le risorse. Per questo le Megalopoli di Gottmann possono essere considerate strumentalmente come un incipit della contemporaneità, una frattura foucaltiana, proprio perché inaugurano una sorta di integrazione tra gli aspetti strettamente ambientali e quelli sociali nell'analisi e nell'analisi del futuro, e svelano con chiarezza la relazione anomala sussistente, in epoca contemporanea, tra città e territorio. Contenendo in fieri il concetto di sostenibilità, ancora una volta retoricamente prefigurata e sostanzialmente negata, e trovandosi all'incrocio tra il possibilismo di Vidal e la sociologia della Scuola di Chicago: non è un caso, infatti che lo stesso Gottmann intitoli uno dei capitoli del suo libro "Megalopoli, laboratorio dello sviluppo umano", alla stessa stregua di Park e compagni che definiscono Chicago, "laboratorio" di sperimentazione dell'urbano in movimento, visione dell'inarrestabile.
Tali notazioni spingono a rilevare che, tra le fonti possibili - e si tratta di una fonte "integrale" - per la ricostruzione degli eventi e degli atteggiamenti storici relativi all'ambiente (e non solo), e delle interpretazioni storiche, una è la città, guardata nella sua interezza e, per forza di cose analizzata tramite alcuni documenti che l'hanno descritta e registrata, osservati con un atteggiamento speculativo che ancora una volta rimanda all'archeologia del sapere di Foucault, ragionando sulle fratture. Per tale ragione si osserva un segmento trasformativo in ambito urbano, evidenziando alcune discontinuità, e per mezzo di restituzioni scritte da testimoni partecipanti che "parlano" di ciò che vedono, a partire dalla metà del '700, muovendo da Londra, prima città "ribaltata" dalla trasformazione del capitale, proseguendo con le megalopoli atlantiche e chiudendo con le città di ultima generazione, cinesi e indiane.
Come afferma, infatti, Lucio Gambi (Gambi, 1970; p. XIV) nella introduzione al testo di Gottmann:

"La megalopoli atlantica degli Stati Uniti va intesa di certo come un elemento di fondo della storia nordamericana (…). Megalopoli è divenuta, per così dire, la manifestazione urbanistica più tipica delle strutture che tale storia ha generato: il capitalismo neotecnico, neocoloniale, neoutopistico".

Allora, se Londra è la prima città generata dalle grandi trasformazioni che semplicisticamente vengono ricondotte alla Rivoluzione industriale, le megalopoli sono la radice prima visibile del capitalismo novecentesco compiuto: città dello spreco, direbbe Danilo Dolci. Così come le esplosioni asiatiche sono la quintessenza del disfacimento territoriale che diviene un tutto urbano, in dialogo tensivo con la sostenibilità, equilibratore del sistema, tanto quanto l'igiene cercò di rettificare la città dell'Ottocento.

[1] In *The City* (ed. it.) è contenuta una avvertenza del traduttore che riporta molto opportunamente una serie di termini "sociologici" e la traduzione italiana corrispondente. Si riportano qui alcuni di tali termini in versione originale per sottolinearne il senso così come inteso dagli autori, che marcano proprio il ruolo decisionale e la tensione presente in ambito urbano, fondata sulla competizione e sul conflitto, che rimanda a quanto elaborato in ambito strettamente ecologico.

Proprio Gottmann descrive con estremo realismo una nuova forma di insediamento ed, esibendo un distacco dalla teoria come elemento anteposto alla descrizione – cioè come *corpus* di paradigmi che guidano l'interpretazione – mostra come la descrizione accorta e acuta, innervata dalla capacità di vedere e scoprire l'imprevisto o ciò che sia ignoto dell'urbano - dimostra come la sua lettura possieda una *vis* che esula da qualunque teoria già formalizzata. Gottmann, infatti, descrive - intuitivo - una "nuova simbiosi", non un accostamento diverso tra oggetti usuali e noti, ma un differente intreccio tra oggetti trasformati, contaminato, tra urbano e rurale: "*new simbiosi integrating what used to be urban and rural*" (Gottmann, 1970; p. XIX), una nuova integrazione - un "miscuglio irregolarmente colloidale" - tra due concetti sino a quel momento separati, distinti e opposti. Una fluidità delle categorie oppositive, città e campagna, unita a un'altra fluidità: quella sociale. Parafrasando Wittgenstein (nel *Tractatus logico-philosophicus*) possiamo dire che "l'immagine" (l'*imago* di Gottmann in questo caso) presenta la situazione nello spazio logico, il sussistere e non sussistere di stati di cose.
Riguardo agli aspetti ambientali Gottmann nota quanto si inneschino effetti "autodistruttori" della concentrazione, legati non solo ai trasporti e alla mobilità, ma all'uso del suolo: "molto terreno", infatti, dice Gottmann "viene assorbito dallo sviluppo residenziale e industriale": una "spugna" dirà Bernardo Secchi, evocando, per metafora, la nevrosi dei territori contemporanei. Di contro, nota ancora Gottmann (Gottmann, 1970, p. 47), rilevando la biforcazione e il duplice antinomico movimento della città americana, appaiono nuove formazioni boschive "nelle aree abbandonate dalle aziende agricole che prevedono una diversa concezione del bosco in quanto si deve provvedere alle esigenze ricreative e igieniche della popolazione urbana, e a una conservazione dei tratti paesistici originali e della fauna". Il passo da cui sono tratte le citazioni precedenti ha un valore esplicativo notevole, in quanto registra la trasformazione e l'assetto fortemente tensivo in fieri che sta prendendo la nebulosa urbana, notando le aporie sussistenti tra ambiente - l'arcadia originaria - e ambiente urbano. E, come non pensare ad altre restituzioni in controcanto, di H. D. Thoreau, o di Mumford, o dello stesso Geddes, o Lynch, che rievocano - auspicano - una ricomposizione della dicotomia tra città e natura e una riconquista della wilderness nel paesaggio urbano che risiede e riguarda, in fondo, anche l'introduzione del paradigma dell'igiene, sostenuto da una tecnica razionale. Funzionale, raziocinante, certamente più repressiva di quanto non sia ciò che è veicolato dalla sostenibilità.
Uno dei punti salienti della megalopoli raccontata dal geografo russo consiste nella capacità di dar conto del sistema "continuamente cangiante", mettendo l'accento sugli aspetti ecologici che emergono non solo dall'espansione extra-bordo urbano (la città "una" si moltiplica e scompone, in una sorta di meiosi cellulare che confuta il valore del "centro" e dei contorni "puri") ma pure dalla riconfigurazione del "centro" stesso con notazioni che in una certa misura anticipano le teorie di Brian L. J. Berry (1976) sulla controurbanizzazione e quelle di L. Van den Berg (1982) sul ciclo di vita urbano. Gottmann, infatti, sostiene che il "centro" delle vecchie città evolve verso il declino (un metabolismo contrario, ed una entropia della risorsa umana ed economica), mentre i sobborghi, le periferie, i quartieri residenziali esterni, vanno connettendosi in una rete nuova di rapporti di inversione di ruolo ed interscambio. In un'organica e a volte patologica e sociopatica mutazione.
Sono anche altre le Megalopoli di cui parla Gottmann, come quella costituita da Tokio, Nagoya, Kyoto, Osaka, o come quella che, da Londra, si riconnette idealmente all'estesissimo sistema centro europeo (si pensi ad un altro *omphalos* urbano: Berlino che già nei primi anni del Novecento aveva più di 1 milione di ab., insieme a Londra, Parigi e New York), e ancora il sistema sudamericano che vede Rio, San Paulo, Campinas saldate e interconnesse.
Il "segno" della megalopoli (concetto euristico per comprendere, forse, anche la Londra del '800, la città "intermedia" degli anni '80 e '90 e le metropoli asiatiche) è, dunque, caratterizzato da una contaminazione tra gli "oggetti" e tra i paesaggi, da una estensione dimensionale rilevante che mette in evidenza una diretta relazione di proporzionalità tra la dimensione fisica e la potenza, cosa che non si riscontra sempre nei fenomeni di gigantismo (si pensi per es. a Città del Messico). Manifestando una continuità con un aspetto della città storica e di quella esplosa al tempo della Rivoluzione industriale. Londra, infatti, è una città mondiale *ante litteram* già nel tardo '700 (è la prima?): da capitale moderna dell'Europa (surclassando Parigi) diviene una metropoli dotata di autorità politica e finanziaria, governa un esteso territorio (nazionale) e possiede un vasto dominio coloniale, dunque può essere considerata la prima "città mondiale"[2] in virtù della materialità e della immaterialità tracimante del suo corpo. La contemporaneità afferma e, nel contempo, mette in discussione il carattere legato alla dimensione: non è la sola grandezza fisica a rendere una metropoli una città mondiale; anche se spesso esiste una corrispondenza, sono le connessioni immateriali, le economie, a livello planetario che determinano la forza dell'urbe. In una certa misura le città mondiali della nostra contemporaneità (nel mondo occidentalizzato, soprattutto, così come in Cina o in India che mutuano dall'occidente i modi dell'urbano), fondate sulla rivoluzione informatica (di cui parla Castells, cfr. 2004) rimandano in traslato simbolico sia a Itaca (come luogo del ritorno, dell'appartenenza, della territorializzazione, del commercio come interconnessione e scambio), sia

[2] Cfr. con i risultati prodotti dal gruppo di ricerca GaWc (Globalization and World Cities Study Group). Fondato da P. Hall da S. Sassen ha elaborato un metodo per classificare le città, rispetto alle economie globali. La successione che emerge vede ancora, sorprendentemente, Londra al primo posto, seguita da New York, Parigi, Tokyo, e da città come Los Angeles, Berlino, Roma, Istanbul, Shanghai.

alla Roma dell'Impero, in cui potenza, a basso impatto ambientale e a fortissimo impatto sociale, è essere Capitale, è potere gestionale, capacità di governo, eccezionalità dei servizi erogati, specificità culturale, polarità e rete immateriale: i confini dell'Impero sono enormemente dilatati e Roma, simbolicamente, manifesta e contiene, con il governo esteso, l'interezza delle terre conquistate e conquistabili e delle moltitudini umane.
In epoca contemporanea tale notazione consente di riprendere un nodo che sembra sottotraccia, ma che in questa riflessione vuol essere pervasivo e dominante: quello della sostenibilità intesa a tutto campo. Un paradigma che, *ex ante*, punta a limitare il dilagare, il consumo delle risorse, contenendo l'entropia urbana. Anche grazie ad avanzamenti scientifici come quelli che mirano a una revisione critica del binomio crescita-sviluppo, per esempio, tramite cui il concetto di sviluppo viene sottoposto (vd. Polèse e Wolfe, 1994), all'economia della natura, episteme che rimandano a una idea di città che mette in discussione se stessa espansa e si rapporta con una inversione di tendenza che evidenzia un nesso tra la dimensione contenuta e l'intensità delle relazioni. Da questo punto di vista una metafora significativa è quella dell'arcipelago (di Francesco Indovina) che esplicita la rete e il senso delle connessioni anche a prescindere dall'estensione e dalla continuità dell'urbano.
Se Londra sette-ottocentesca rappresenta l'eccezionalità in un contesto ancora non dichiaratamente urbano, le megalopoli sono la comparsa dei primi macroscopici nodi una rete globale, le città asiatiche manifestano la pressoché piena affermazione della mega-città estesa all'intero globo: *cosmopolis*. Una progressione controbilanciata (in teoria) dal paradigma dell'igiene prima, della sostenibilità poi.
L'inurbamento e la densità favoriscono, nell'800, a Londra e non solo in quella città, malattia e mortalità. Chadwick nel suo *Report* sulla condizione sanitaria dei lavoratori, nel 1842, così come Engels a Manchester, rilevano quanto la mancanza di igiene procuri gravi disagi; lo stesso nodo emerge grazie ai dati riportati in una delle opere di Charles Booth: in *Life and Labour of the Peaple of London* (1889-1903) dove sono messe in evidenza questioni come quelle relative all'abitare gli slums e alla pressione sociale esistente nelle aree in espansione, trattando la condizione dei lavoratori, la scarsa presenza dei servizi urbani e delle fognature, che dalla metà dell'Ottocento sono, proprio a Londra, oggetto di provvedimenti legislativi: nel 1844, ad esempio, viene varata una legge che stabilisce i requisiti minimi per migliorare la condizione igienica, sottoposta, peraltro a un unico organo di governo locale.
Durante quella fase oltre agli autori citati altri, come Carey, Le Play, Considerant, Gaskell, Villermè, scrittori come Verne registrano i modi di vita, "le condizioni igieniche deplorevoli nelle quali sono posti la maggior parte degli uomini", aggiungendo, "essi si ammucchiano in città in abitazioni spesso prive di aria e luce, due agenti indispensabili alla vita" (Verne, 1879; in Schiavo, 2004; p. 135). Vi è, in queste *letture*, oltre il rilevare condizioni oggettivamente disagiate, un porre in diretta relazione le trasformazioni urbane con le condizioni moralmente deprecabili degli abitanti e la conseguente elaborazione di modelli teorico-applicativi, basati su una più razionale condizione dello spazio: si opera una delocalizzazione delle attività nocive, si interviene sul tessuto costruito, lacerandolo o "ridisegnandolo". Se la città medievale, e la sua campagna intorno, poteva essere considerata un sistema ecologico tendenzialmente in equilibrio, durante il '700 e l''800 avviene una cesura forte tra natura e città. La crescita e la rimozione di alcune attività espunte - fattori permanenti che ledono l'equilibrio del sistema - o il ridisegno di alcune parti, non risolve le questioni fondative ed endogene del "progresso".
Osservate secondo una visione comparativa, e definendo un segmento temporale che affianca la città della Rivoluzione industriale alla "Rivoluzione" in corso, le mega città contemporanee e le città asiatiche manifestano una dura contraddizione. In quanto per certi versi ripropongono un'ineluttabile modalità di costruzione dell'insediamento urbano che, pur essendo soggetto al vaglio della sostenibilità intesa su scala planetaria, ricalca i modi classici dell'acquisizione di potenza tradizionale. Tale sviluppo, pur introiettando il concetto di sostenibilità lo nega riducendolo, sovente, a una forma ellittica, retorica, appunto, parziale: estensione, inurbamento, industrializzazione classica, legata alla produzione, oltre alla formazione dei legami sottili e immateriali dell'informatica, consumo di risorse e terra, alterazione del clima, impermeabilizzazione dei suoli, povertà incipienti, conflitti, sono i caratteri delle città mondiali localizzate ad Est, ad Ovest, a Nord, a Sud. Oscillanti tra crescita fisica, ri-fondazione, vorace consumo, industrializzazione di tipo tradizionale e fortemente inquinante, espansione veloce, controurbanizzazione e recessione, e misure pro sviluppo sostenibile con iniziative che spaziano, per esempio in Cina secondo criteri quantitativi, o puntando a programmi come quello varato dall'Università di Tongji che intende formare alcuni sindaci e manager delle città cinesi, tramite corsi di Pianificazione urbana con particolare attenzione allo sviluppo sostenibile.
In estrema sintesi, evidenziando alcuni nodi che mostrano la dialettica irrisolta tra crescita da un lato, ed igiene e sostenibilità, dall'altro: Londra esplosa e popolosa (circa 8 mln di ab. nel 2001) si espande sino al 1938, data in cui viene emanata una legge, la Green Belt Act, per la salvaguardia della cintura verde, per attivare un'inversione di tendenza e inaugurando un andamento che in modo contraddittorio ha visto la città teatro di politiche che hanno eroso risorse e generato un pesante indotto (come per es. la riqualificazione dei Docks, sotto la Thatcher) o che negli ultimi anni puntano a tutelare e invertire l'entropia urbana (vd. Strategic Plan). Nodi su cui si interviene, come accade nelle città mondiali ad Est, sono il sistema dei trasporti e la tecnica di costruzione e di progettazione per le nuove residenze, ottimizzando l'uso dello spazio, tramite modelli di sviluppo sostenibile o progetti di rigenerazione (nell'East London, nel Barking, a Woolwich) con l'obiettivo di fornire linee guida fondate su sistemi ad alta densità, per evitare la dispersione urbana e i costi elevati degli spostamenti. Un

progetto significativo riguarda, tra gli altri, la rigenerazione della Lower Lea Valley, sito per le Olimpiadi del 2012. Una stretta e lunga area prossima a Canary Wharf, caratterizzata da aree verdi di cui si prevede un ridisegno fondato su alcuni scenari olimpici e post olimpici, progettando un successivo riuso di una parte di città che potrà ospitare circa 50.000 famiglie in un ambiente urbano dotato di servizi e parchi, secondo una logica affine alle nuove città cinesi, più avanti citate.
Tra le città mondiali, costituenti di *cosmopolis* ad Est (ambito in cui è prevista, per il 2015 una ancora maggiore concentrazione di megacittà; vd. Kraas, 2007), quelle più estese e popolose, come Tokyo-Yokohama (35 mln di abitanti), Città del Messico, New York, Jakarta, Seul, San Paolo (20 mln), Shanghai (16 mln), Il Cairo, Los Angeles, Hong Kong-Shenzehen, Mumbai, Osaka-Kobe (15 mln), vivono dunque una schizofrenia tra l'insostenibilità endogena propria di sistemi tanto dilaganti e il desiderio di sostenibilità. E' possibile che nella Ruhr si recuperi un intero ambito insediativo compreso nel bacino dell'Emscher, che a Seul si rigeneri un tratto fluviale, che a Shanghai si portino avanti politiche per mitigare inquinamento e limitare l'impatto del pendolarismo, agendo sui trasporti, che si filtrino le emissioni dei fumi inquinanti a New York, è possibile circoscrivere l'edificazione in aree specifiche di nuovi quartieri direzionali (a Shanghai), o che si miri a contenere lo sprawling. Ma è pur vero che le città mondiali sono sistemi dissipativi che consumano ed erodono suolo, territori e soggetti con una rapidità feroce e sono sedi del massimo cambiamento globale possibile: geo-ecologico, geo-economico, geo-sociale, geo-culturale, geo-politico. Si tratta di milieu in cui compaiono i maggiori fattori di disparità, antitesi di quell'equilibrio perseguito con la sostenibilità, intesa a tutto campo.
Alcuni dati: Mumbai (ex Bombay), città con la maggiore densità abitativa del pianeta (densità media: 25.000 ab. per kmq) è la porta dell'India, soggetta alla Metropolitan Region Development Autority, conta varie città satelliti. E' sede di holding e numerosissime società mondiali. E' sede della maggiore Borsa dell'India, è il primo centro cinematografico del mondo (circa 250 film annui, il doppio di Hollywood), accoglie rilevanti istituti di ricerca. Ma possiede un impianto nucleare, a nord-est della city, il 54% della popolazione vive negli *slums* ed è diffusissima una povertà da sottoccupazione. Luogo di conflitti, tra indù e musulmani, ha in prossimità un gran parco, a 30 km dal centro: il Sanjay Gandhi Park, esteso 104 kmq. La città è l'ombelico del "paese del no", come dice nel suo eccessivo e urticante *Maximun City*, Suketu Mehta.

Il "cibo e l'acqua di Bombay" aggiunge il giornalista (Suketu Mehta, 2006; p. 30-31) "la più moderna città dell'india, sono contaminati dalla merda (…). In altri paesi esistono, ben distinti, il territorio della malattia e quello della salute. Qui no, sono una cosa sola (…). Per guarire dobbiamo smettere di respirare (…). La causa è l'inquinamento (…). I miei figli giocano nella polvere respirando un'aria che ha dieci volte il massimo livello concesso di piombo nell'atmosfera", ciò mentre in India – che è la quarta maggiore industria di energia eolica nel mondo - si portano avanti progetti come Urban Future (per le città in via di sviluppo, tra sostenibilità ed economie pulite) attraverso programmi come il Jawaharlal Nehru National Urban Renewal o politiche relative ai trasporti urbani, innescando anche relazioni di collaborazione (vd. vertice del settembre del 2005, a Nuova Delhi) tra UE e India, per avviare azioni scambio di competenze che riprendono azioni condotte durante gli anni '60, varando progetti come l'"Initiative on *Clean Develpment and Climate Change*", che tende ad applicare, tra gli altri, il protocollo di Kyoto (adottato nel '97, ma in vigore solo dal 2005).
In Cina il fenomeno urbano ha assunto e assume caratteri precipui: dalla riforma di Deng Xiaoping, e dalla fine degli anni '70, una serie di innovazioni innescano una particolare rivoluzione urbana. Il sostegno del mercato immobiliare, l'Housing, il riconoscimento delle proprietà edilizie, così come l'ingresso delle *Real estate companies*, attori di grandi trasformazioni urbane, favoriscono l'affermarsi di modelli occidentali: capovolgendo quanto R. Barthes aveva detto "*la Chine est fade*", un "insapore" che per certi versi dialoga più sommessamente con le risorse, ricusando la ridondanza e l'ingordigia del capitale. Dagli anni '90 la crescita diviene esponenziale, tra *gated communities*, grattacieli, "villaggi" costruiti in mimesi con le tipologie storiche, "villaggi" rurali inglobati dalla crescita (come Shipai, compreso nel tessuto urbano di Guangzhou, una tra le "madrepore" asiatiche), città sostenibili di ultima generazione. Secondo i dati della banca mondiale nel 2007 la Cina (il cui sviluppo esponenziale parte dal 1979) ha superato gli States ed è il primo paese per emissioni di gas serra nell'atmosfera; vi si trovano 16 tra le 20 città più inquinate del mondo, il 90% delle acque sotterranee urbane è contaminato, e sono stimati quasi 800.000 decessi all'anno, a causa dell'inquinamento, sottoprodotto peraltro della crescita, che decurta del 2% il PIL. Se, come afferma Stern, la quantità di CO_2 prodotta per unità di energia si è ridotta in molti dei paesi ricchi, in India e in Cina è cresciuta rendendo, insieme a numerosi altri fattori, instabile ed insostenibile lo sviluppo, pur prevedendo provvedimenti mirati a salvaguardare l'ambiente o a realizzare insediamenti compatti ad alta efficienza energetica, prefigurando sistemi per mitigare gli impatti o modi non invasivi per accogliere entro il 2030 alcuni milioni di persone che vivono nelle campagne. Grandi eventi, come l'Expo del 2010 a Shanghai sono, nel contempo, sia sede di presentazione delle più avanzate sperimentazioni ecocompatibili (come i primi progetti per alcune città sostenibili) come quello che sorgerà di fronte a Shanghai nel 2020, sull'isola di Chongming e ospiterà circa 20.000 ab., sia *deriva* dell'antropizzazione feroce. La Cina rappresenta, dunque, l'emblema della discrasia, qui affrontata, tra sostenibilità e insostenibile pesantezza dell'urbano, nodo che riguarda l'intero pianeta.
Il caso cinese è emblematico anche perché in quel "continente" si coniuga la presenza di una popolazione enorme e una crescita economica rapidissima, un trend che porterà, qualora si dovesse raggiungere un tasso di

capitali simile a quello del mondo occidentale, a render necessario il doppio delle risorse disponibili sul pianeta. Dagli anni '70 il governo ha varato iniziative per evitare il tracollo annunciato, per es. inviando una delegazione alla prima Conferenza sull'ambiente del 1972, organizzata dall'ONU; tra le tante iniziative, va segnala quella che nel '93 afferma la necessità di proteggere l'ambiente, principio fondamentale per la nazione (vd. Diamond, 2005).
Tra le città cinesi, Shanghai - che accoglie circa 16 mln di ab., ha 670 kmq di sup. urbanizzata, tasso del PIL in incremento costante del 10% - è caratterizzata da una discrasia fortissima tra un *furor aedificandi* e la volontà di mitigare gli impatti, con politiche, però, carenti per quanto attiene paesaggio, verde pubblico e inquinamento, mentre in Cina (1 mld e 200 mln circa di ab.) si costruiscono ex novo, in ragione di economie rampanti, ed urbano-centriche, città che puntano a divenire giganti urbani in dieci anni. Alcune di esse – e possono esser definite "metropoli di equilibrio" tout court - sono fondate su principi sostenibili. Tra queste Dong Tan, o Nuova Zhengzhou una sorta di utopia ambientalista prossima alla vecchia Zhengzhou, fulcro di un ambito nodale, tra Pechino, Canton e il Tibet. La nuova città, è concepita come una sorta di Icaria controrivoluzionaria in grado di opporre una immagine sostenibile al crash di Shanghai, Pechino e Chongquing. Progettata da Kurokawa introietta la cultura classica cinese, innovata dalla bioarchitettura, propone reti e corridoi ecologici, e un sostenibile rapporto tra edificazione, cortili aperti e giardini, accogliendo servizi eccellenti, come tre università, un parco tecnologico e un Istituto per la conservazione dell'acqua, elemento costitutivo, peraltro, della città stessa. Tra i progetti ecocompatibili, quello che Pechino ha commissionato a un gruppo italiano, la città di Huai Rou, a circa 50 km a nord-est dalla capitale, progetto fondato sulle aree verdi, sull'equilibrio climatico e sul risparmio energetico.
Ma al di là di tali direzioni, lo sviluppo urbano cinese presenta una certa analogia con quello del grande inurbamento ottocentesco in Europa. In Cina 300 mln di contadini si sono spostati in città, dalla campagna, negli ultimi anni: la più grande migrazione nella storia mondiale, che rimanda allo spostamento delle "folle" francesi e inglesi, attratte da Parigi e Londra nell'Ottocento; si attende che altri 500 mln ne giungano entro la metà del XXI secolo, nel 2050 il 75% degli ab. cinesi vivrà in città, ed è prevista l'edificazione di mezzo miliardo di mq di sup. residenziale, nonché la costruzione di porti, aeroporti, tunnel (nel 2005 la Cina ha utilizzato il 26% di acciaio, il 32% di riso, il 47% di cemento nel mondo). E' singolare che vengano disattesi nodi reputati centrali in documenti e validati su scala globale (come Habitat II, tenutasi a Istanbul nel 1996) che sancivano una reciprocità tra lo sviluppo rurale e quello urbano, specificando che occorra ridurre al minimo la migrazione dalle campagne alle città.
Le risorse cinesi sono, inoltre, scarse: la nazione deve alimentare il 22% della popolazione mondiale, con il solo 7% di terreni arabili del mondo; secondo la Banca Mondiale i 2/3 delle terre agricole sono classificate come poco produttive, e il suolo continua a essere eroso per la crescita delle aree urbane, sono scarse le risorse idriche e boschive. Anche per tale ragione le politiche governative si orientano verso uno sviluppo sostenibile, varando piani e programmi, regionali e locali, monitoraggio sull'uso del suolo, puntando a limitare gli sprechi, tagliare i costi eccessivi delle infrastrutture, tutelando acque e terre agricole. A Pechino, per es., è stato istituito un organismo di livello statale per monitorare le risorse energetiche, con particolare attenzione allo sviluppo urbano e alla fondazione di nuove città ecocompatibili, sul contenimento dello sprawl e dei trasporti. Un altro esempio oltre a quello precedentemente citato è relativo ad una piccola città satellite di Qingpu, sita a circa 50 km da Shanghai, progettata secondo una visione sostenibile, una utopia del razionale contemporaneo.
In modo preminente la Cina rappresenta un esempio, un mondo in trasformazione che sta rivedendo anche le forme di pianificazione, le unità territoriali sono, infatti, soprattutto regioni urbane (la città più piccola ha circa 1 mln di ab.). Cambiano, in questo assetto, le scelte di pianificazione e si punta a una promozione maggiore del luogo, non solo a un riequilibrio delle risorse. Nel recupero di quelle storiche si sta sviluppando una modalità, attiva su scala mondiale, che punta all'effetto trainante degli eventi culturali; tale volontà di recupero e di ripristino, insieme al nodo dell'erosione delle terre agrarie, si affianca a un frenetico sviluppo economico. Le implicazioni e le dinamiche delle città cinesi si ripercuotono in ambito globale essendo, quelle città, assai competitive, sede peraltro di un vastissimo bacino di manodopera a basso costo che, secondo alcuni studiosi, induce un potenziamento del libero mercato in occidente, assetto che ha ovvi effetti sulle risorse planetarie e sugli orientamenti relativi alla sostenibilità. Ma le politiche non funzionano se i governi le avviano lasciando che il mercato diriga gli eventi. Le iniziative prese su scala planetaria non sono sufficienti, anche se meeting come quello tenuto nel 2007 in Francia: *Grenelle d'Environnement*, è esempio di come possano essere esortate società e istituzioni ad individuare possibili soluzioni efficaci ed efficienti. Le soluzioni, però, non possono essere settoriali, ma devono possedere un respiro generale. In Inghilterra, ad esempio, è compito del *Climate Change Committee* porre obiettivi e stabilire linee operative, rendendo peraltro conto al Parlamento delle scelte intraprese, puntando al miglioramento dell'efficienza energetica, mirando a tassare le emissioni, ad attivare politiche e investire nelle "pratiche" a basso impatto, incoraggiando le iniziative locali coerenti con tale linea.
Anche in Cina e India, così come negli altri universi urbani in espansione, hanno grande importanza le direzioni intraprese mirate alla progettazione urbana e territoriale declinata secondo i dettami della sostenibilità. Ma non basta la retorica (dell'igiene e della sostenibilità). E' necessario - allora – chiudere queste note con affermazioni che - a dispetto della loro ovvietà – intendono ribadire quanto sia fondamentale agire sulle biforcazioni che da

sempre caratterizzano la crescita e lo sviluppo dei sistemi urbani, biforcazioni che evidenziano, in primo luogo, la dicotomia tensiva tra natura e città, tra Anthropos e Natura, cercando un superamento, nell'analisi, di ogni dualismo ingenuo. Le incoerenze risiedono nell'utilizzo – non corretto - dei paradigmi stabilizzanti – igiene e sostenibilità – come fossero, appunto e *sic et simpliciter*, certi, sufficienti e inequivocabili elementi riequilibratori del sistema, a scala planetaria. E mentre le derive incalzano e proseguono, dando luogo, appunto, a una dissociazione del sistema, scisso e spezzato in due. Non basta il valore esornativo e retorico di questi fondamentali paradigmi: occorre governare e agire evitando che la sostenibilità perda la sua sostanza potente. E evitando che essa sia, dunque, solo un rassicurante alibi che allontani la debacle, mentre la debacle, rimossa, avanza. Occorre, sintetizzando in due battute, una sostenibilità governata, occorre ridurre a zero l'insita schizofrenia delle città, attraverso azioni dirette a costruire accordi internazionali, su scala planetaria, trasversali a ogni schieramento, ponendo in essere procedure, metodi, sistemi coordinati di azione rapida, drastica e netta per rettificare quanto già esiste e si trasforma e per concepire la nuova progettualità in termini di equità e concreta sostenibilità, per far in modo che l'aria della città, aria che rende liberi, sia materia da respirare.

Bibliografia

Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 92, anno XXXIX, 2008 (numero monografico sulla Cina).
Bartaletti F. (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Bollati Boringhieri, Torino.
Barthes R. (1974), *R. Barthes par Barthes*, Seuil, Paris.
Beck U. (2000), *La società del rischio*. *Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
Castells M. (2004), *La città delle reti*, Marsilio, Venezia.
Diamond J. (2005), *Collasso*, Einaudi, Torino.
Foucault M. (1971), *L'archeologia del sapere*, Rizzoli, Milano.
Geddes P. (1970), *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano.
Gottmann J. (1970), *Megalopoli. Funzioni e relazioni di una pluri-città*, Einaudi, Torino.
Immler H. (1996), *Economia della natura*, Donzelli, Roma.
Indovina F. (2009, a cura di), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano.
Jullien F. (1999), *Elogio dell'insapore*, Raffaello Cortina, Milano.
Kraas F. (2007). "Megacities and Global Change in East, Southeast and South Asia", in ASIEN, 103 April 2007.
Park R., Burgess E., McKenzie R. (1999), *La città*, Ed. di Comunità, Milano.
Petrillo A. (2004), "Megalopoli", voce della *Enciclopedia del Novecento. Supplemento III*, *vol. H-W*, Istituto della Enciclopedia Italiana.
Polèse M., Wolfe J. (1994), *L'urbanisation des pays en dèvèloppement*, Economica, Paris.
Sassen S. (1997), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino. Bologna.
Schiavo F. (2004), *Parigi, Barcellona, Firenze: forma e racconto*, Sellerio, Palermo.
Schiavo F. (2005), *Tutti i Nomi di Barcellona*, FrancoAngeli, Milano.
Secchi B. (2007), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
Sioli M. (2003, a cura di), *Metropoli e natura sulle frontiere americane. Dalle non-città indiane alla città di Thoreau, dalle metropoli industriali alla città ecologica*, FrancoAngeli, Milano.
Soja E. (1999) *Post metropolis: Critical Studies of Cities and region*, Blackwell, Oxford.
Stern N. (2009) *Un piano per salvare il pianeta*, Feltrinelli, Milano.
Sudjic D. (1992), *The 100 Mile City*, Flamingo/Harper Collins, London.
Suketu Mehta (2006), *Maximum City*, Einaudi, Torino.
Taylor P. J. (in GaWc). "Thesis on Labour Imperialism: How Communist China Used Capitalist Globalization to Create the Last Great Modern Imperialism".
Verne J. (1879; ed. it. 1969), *I cinquecento milioni della Begum*, Mursia, Milano.
http://www.lboro.ac.uk/gawc/

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Profezia di una città futura
Politiche, strumenti e attori del Grand Paris

Alice Sotgia
Laboratoire Architecture / Anthropologie
Ecole Nationale Supérieure d'Architecture Paris La Villette
UMR 7218 LAVUE
alice.sotgia@gmail.com
Tel. +33698827620 - Fax. +330153728478

Abstract
Il paper si pone l'obiettivo di proporre alcune questioni e riflessioni inerenti la costruzione del futuro di una metropoli contemporanea che già esiste nello spazio e nel tempo, scegliendo come caso studio il processo di progettazione e di realizzazione dell'area metropolitana parigina. L'ipotesi proposta è che tale processo, di cui sarà analizzato in particolare la dimensione politica e procedurale, tralasciando le visioni di città proposte dagli architetti e urbanisti coinvolti, attraverso elementi di natura politica, sociale, culturale e amministrativa, incide profondamente sull'assetto presente e futuro della città e sul ruolo teorico-pratico della disciplina urbanistica.

1. Pensare Parigi in grande

Assai nota, e non soltanto in Francia, è ormai divenuta l'iniziativa del Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, che nel 2008 ha aperto una consultazione internazionale dal titolo *Le grand pari de l'agglomération parisienne. Consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain*: una «sfida» lanciata principalmente a architetti e urbanisti, chiamati a produrre elementi di conoscenza e proposte strategiche; saperi teorici e pratici, per una ricerca «collettiva» e «capace di mobilitare» sulla Parigi dei prossimi decenni[1]. Dell'importanza e urgenza di tale consultazione, e più in generale della necessità di immaginare un *Grand Paris*, Nicolas Sakozy parla una prima volta nel giugno 2007, in occasione dell'inaugurazione di un nuovo terminal all'aeroporto Rossy Charles-de-Gaulle. Il tema è poi riproposto nel settembre dello stesso anno durante l'inaugurazione della *Cité de l'architecture et du patrimoine* a Place du Trocadéro.
Meno noto è al contrario il fatto che non si tratti di un nuovo progetto. Fin dall'inizio del Novecento sono diverse le idee proposte per estendere l'area parigina, come quella del giurista Georges-Benoit Lévy nel 1907 e il concorso per la realizzazione di un piano d'estensione di Parigi nel 1919, sul modello di Berlino. Negli anni Ottanta, è François Mitterand, allora Presidente della Repubblica, a domandare agli architetti Roland Castro e Michel Cantal-Dupart di disegnare un *Grande Paris*, mentre nel 2001 Bertrand Delanoë, divenuto sindaco di Parigi, e Pierre Mansat, incaricato dei rapporti tra città e banlieue, compiono un primo passo in termini di governance. Ai Comuni dell'Ile-de-France propongono di costituire una Conferenza metropolitana, realmente operativa dal 2006, che nell'aprile del 2009 ha dato vita al sindacato di *Paris Métropole*. Come scrive Delanoë, *Paris Métropole* è un processo innanzitutto politico, volto a superare barriere e incomprensioni stratificate negli anni, ma anche un movimento, incentrato sulla vita quotidiana degli abitanti, che ha l'ambizione di dire al mondo che «è qui che bisogna vivere» (2009; p. 5).
Se la particolarità di questo avvenimento non è quindi nell'originalità, rispetto ai progetti precedenti e paralleli, unico è il risalto nazionale e internazionale che è riuscito a costruire attorno a sé (dimostrato dall'attenzione della stampa e delle televisione e dall'ampia letteratura prodotta in due anni), così come emblematico è il tentativo di volersi proporre come *la* risposta alla crisi globale, di cui negli ultimi decenni la società francese e l'immagine delle sue città e banlieues sono divenute simbolo.

[1] *Le grand pari de l'agglomération parisienne. Consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain*, Document de présentation générale, marzo 2008, pp. 4-5.

2. Città in crisi

Nella campagna elettorale che ha portato all'elezione di Sarkozy nel maggio 2007, un ruolo centrale ha avuto la sua politica sulle banlieues. Divenute famose sono le sue dichiarazioni, ancora ministro degli Interni, in cui prometteva di «pulire» i quartieri più sensibili delle periferie francesi, in rivolta ancora una volta nel 2005, dalla «feccia» che li abita. Ancora lo scorso novembre, a conclusione di un discorso tenuto in un luogo simbolo della Resistenza, il Presidente della Repubblica ha dichiarato la necessità d'interrogarsi sull'identità francese contemporanea. Un invito immediatamente colto da Eric Besson, a capo del recente e molto discusso Ministero dell'immigrazione, dell'integrazione, dell'identità nazionale e dello sviluppo solidale, con il fine di riflettere sul significato di cosa significa, all'inizio del XXI secolo, «être Français»[2].
L'importanza attribuita ai temi identitari (chi e cosa è la Francia) è una caratteristica della politica presidenziale che credo sia utile tenere presente nel leggere il processo di costruzione metropolitano e che, al contrario, è pressoché assente nella maggior parte delle letture e interpretazione proposte da stampa e letteratura sul *Grand Paris*.
Se la crisi sociale e identitaria è quindi un primo e importante aspetto a cui il *Grand Paris* prova a rispondere, non meno problematico è il contesto globale in cui il progetto si inserisce. Gli allarmi lanciati da scienziati e climatologi, ma ancor più le catastrofi ambientali che arrivano periodicamente sotto gli occhi di tutti, impongono una riflessione sulla *ville durable* e postindustriale, capace di favorire un'economia della conoscenza, rendendo le città più attrattive (Florida, 2003) e, almeno apparentemente, più competitive (Peck, 2005). In una realtà di «concorrenza internazionale» - come si legge nel testo di presentazione della Consultazione -, Parigi è «una delle capitali mondiali che non può interamente rivendicare lo status, l'identità e la coerenza di una metropoli»[3]. Perché Parigi possa rientrare tra le città globali del pianeta (Sassen, 2001), si tratta di attrarre investimenti e investitori, lavorando sulla costruzione di una nuova immagine della città.
È una questione ampia, che prescinde dalla scala locale e non riguarda quindi soltanto il Comune di Parigi e la sua regione, e rispetto alla quale lo Stato pretende di avere un ruolo ben riconosciuto. Come racconta Eric Lengereau, direttore della sezione architettura e patrimonio del Ministero della cultura e della comunicazione, obiettivo primario della Consultazione internazionale, di cui è ispiratore e autore, è proprio costruire un dispositivo capace di garantire allo Stato di sedersi attorno al tavolo con il Comune di Parigi e la Regione dell'Ile-de-France (2009). Per il governo centrale, responsabile del progetto è Christian Blanc, nominato segretario di Stato per lo sviluppo della regione capitale.
Il rapporto tra potere centrale e comunità locali è un nodo sostanziale per quanto riguarda il governo del territorio francese. Dai primi anni Ottanta del Novecento, la Francia ha intrapreso infatti un vasto processo di decentralizzazione, fino ad arrivare alla riforma costituzionale del marzo 2003. Tuttavia, sebbene le collettività locali siano diventate attori pubblici essenziali, Parigi e l'Ile-de-France rappresentano un caso un po' particolare, con una storia assai recente e la presenza di uno Stato particolarmente forte (Estèbe, 2008). Questa difficoltà a delimitare i poteri e definire le competenze è condizione altresì di una crisi più strettamente disciplinare. Come sostiene Francis Rol-Tanguy, direttore dell'*Atelier Parisien d'Urbanisme*, la crisi del modello francese di pianificazione è legata non tanto agli strumenti messi in campo, quanto a questioni di governance (2009).
La crisi, declinata in differenti aspetti, è tuttavia assunta, riprendendone l'etimologia greca, come occasione di scelta e decisione. Su una contemporaneità oggetto di una narrazione distopica (Muzzioli, 2007), si prefigura un paradossale futuro alternativo alla condizione presente. È quanto ad esempio scrive Thierry Paquot nell'editoriale del dossier di «Urbanisme» dal titolo *Fabriquer la ville*, sull'esempio delle aree metropolitane di Lille e Marsiglia, che, attraverso i due rispettivi progetti *Euralille* e *Euroméditerranée*, sono riuscite, nonostante le differenze, a fare del progetto urbano una possibilità per strutturare le aree metropolitane, facendole altresì passare da una scala regionale ad una europea (2009). Anche i più critici riconoscono al *Grand Paris* l'aver aperto un importante spazio di dibattito, portando all'attenzione il tema metropolitano (Davezies, 2008). Rimane tuttavia piuttosto problematica la questione se questa *macchina per pensare* sia altresì una *macchina per agire* (Lussault, 2009), attraverso quali meccanismi di funzionamento e di produzione.
Pensare e agire sono, tuttavia, due paradigmi necessari alla natura globale della crisi, che avvolge ognuno dei temi sollevati, rendendo impossibili due tra le condizioni principali in grado di definire la città stessa: la *rottura* dell'equilibrio alimentare, che porta il mondo a consumare e sprecare in maniera maggiore del sostentamento che riusciamo a trarre dalla terra, e, quale diretta conseguenza, l'aumento della concentrazione della popolazione nelle aree delle metropoli. Uno scenario inedito in cui diviene legittimo domandarsi se i processi di valorizzazione economica dello spazio possano ancora essere considerati quali unico parametro per definire le scelte.

[2] *Les objecrifs du débat* in http://www.debatidentitenationale.fr/organisation/les-objectifs-du-debat.html.
[3] *Le grand pari de l'agglomération parisienne,* cit., pp. 5, 7.

3. Due esercizi a confronto

L'obiettivo dichiarato del processo del *Grand Paris* non sembra cogliere quindi fino in fondo il senso *globale* della crisi, aspirando a raccogliere conoscenza e proposte strategiche sul territorio metropolitano, pur senza stabilire nessuna relazione diretta con lo *Schéma directeur* dell'Ile-de-France (SDRIF), adottato a maggioranza dal Consiglio regionale nel settembre 2008. Tale strumento, pur non avendo carattere regolamentare, definisce le strategie territoriali e la destinazione d'uso delle aree, coordinando programmi locali a scala regionale. Come scrive il responsabile dello SDRIF,

> Il mondo della pianificazione metropolitana non esce indenne dalla consultazione. Essa suscita un tale interesse tra il largo pubblico che non si può che constatare l'efficacità dell'operazione in materia di diffusione della problematica metropolitana. Tuttavia, non si devono né opporre né confondere i due esercizi: pianificazione e Consultazione internazionale» (Fouchier, 2009; p. 57).

Se confrontiamo le analisi emerse della Consultazione con gli aspetti messi in luce dallo SDRIF, comuni sono i temi a cui rispondono (uguaglianza sociale, sviluppo sostenibile, promozione di servizi, trasporti e politiche abitative, inserimento nel contesto internazionale). D'altra parte, molti dei dati dello *Schéma directeur*, come ad esempio quelli relativi alle previsioni demografiche[4], costituiscono la base delle analisi prodotte. Al contrario questi due esercizi si distanziano profondamente se osserviamo le loro ipotesi strategiche. Sulle quattro fasce individuate dallo SDRIF, determinate dal sistema radiocentrico dei trasporti, si sovrappongono i progetti delle dieci equipe, sostanzialmente volti a superare l'assetto territoriale esistente.
Come scrive Albert Lèvy, il *Grand Paris* rappresenta un'occasione importante per interrogarsi sull'evoluzione dell'urbanistica francese. Secondo quanto egli osserva, questo processo conferma, ancora una volta, la fine dell'urbanistica moderna, a cui è sostituita una pluralità di micro discorsi in concorrenza tra loro; un'urbanistica di confronto e di negoziazione tra una molteplicità di attori (Lévy, 2009). D'altra parte, come si legge nell'analisi condotta dall'*Atelier Parisien d'Urbanisme*, i progetti del *Grand Paris* segnano la fine di un'urbanistica di produzione (APUR, 2009). Per Delanoë, si passa da un'urbanistica dell'estensione a quella della mutazione (2009). Più in generale, le letture mettono in luce l'emergere di una logica di progetto, attraverso progetti a scala ridotta che hanno un impatto molto forte sul territorio circostante e che presuppongono un conseguente adattamento dei regolamenti (Rol-Tanguy, 2009).
La Consultazione internazionale sembra quindi tracciare un nuovo percorso per la disciplina urbanistica, che diviene – dopo e tra tanta incertezza – nuovamente oggetto di definizione. Fa da contro parte a tutto questo, però, una critica anche aspra del processo in atto, che riguarda, da una parte, l'aver chiesto alle equipe «materiali inutilizzabili», che non hanno alcun legame con le decisioni politiche, rinunciando a trovare una logica comprensibile tra pensiero e azione, bisogni e progetti, parole e immagini (Nahum, 2009); dall'altra, l'essersi rivolti principalmente alla figura di un architetto demiurgo, che, con la sua scatola di matite colorate, disegna la città del futuro (Davezies, 2008; Lévy, 2009).
Ma sono davvero gli architetti, in quanto portatori di un sapere analitico e progettuale, gli attori principali di questo processo? Un dubbio condiviso dagli stessi protagonisti, che si sentono – utilizzando un'espressione di Roland Castro – come il crescione attorno all'arrosto (Jérôme, 2009). Lo scontro tra governo e architetti si fa ancora più evidente, quando Christian Blanc presenta il suo progetto di legge sul *Grand Paris* (Nouvel, 2009). È lo stesso giorno in cui apre l'esposizione dei materiali prodotti dalla Consultazione internazionale alla *Cité de l'architecture et du patrimoine*.
Fin dai primi interventi di Sarkozy, è evidente che agli architetti, e alle loro equipe, è chiesto di produrre un esercizio d'immaginazione. Rispetto a una società dominata dal presente (Hartog, 2003), in cui la modernità ha eliminato ogni mito delle origini, sostituendo macerie a rovine e distruggendo ogni utopia avveniristica (Augé, 2008 e 2003), la Consultazione internazionale domanda un'alternativa. Ma nell'incapacità di produrre un pensiero rivoluzionario sulle sorti del mondo e un'architettura urbana sempre più realisticamente cupa, frutto di una distopia catastrofica già in atto (Lippolis, 2009), a chi e a cosa serve questo esercizio?
Attorno al lavoro delle equipe, rappresentate da architetti e urbanisti presto noti al grande pubblico francese, fin da subito si costruisce una notevole attenzione. La stampa e la televisione francese, e non solo, danno al processo un gran risalto, pubblicando alcune delle immagini più rappresentative della Parigi dei prossimi decenni. La prima conferenza in cui gli architetti presentano al pubblico i progetti a Parigi, nel marzo 2007, è presa letteralmente d'assalto. Terminata la mostra dei progetti, sui maggiori quotidiani è annunciata l'iniziativa del governo di aprire un *Atelier international du Grand Paris* e l'attivazione di un sito internet, dall'emblematico dominio «mon Grand Paris» [il mio Grand Paris]: strumento partecipativo attraverso cui presentare il processo e raccogliere suggestioni.

[4] Dai 12 milioni ai 13,2 milioni di abitanti previsti nel 2030, a seconda del tasso di natalità e migrazione, rispetto agli 11,4 milioni del 2005 (*Projet de SDRIF*, *Rapport*: http://www.sdrif.com/fileadmin/unloud_file/doc_accueil/SDRIF.PDF).

I progetti degli architetti, indipendentemente dal loro essere o meno realizzati, lasciano quindi una traccia: una traduzione spaziale del potere presidenziale. Ma a differenza dei suoi predecessori, Sakozy non si limita a costruire un luogo simbolico della città, ma un modello di città, così come fatto da Haussmann per la Parigi del XIX secolo. Per farlo, chiede visioni, indispensabili ad ogni processo formativo e compito politico, poiché capaci di mostrare tutte le possibilità di sviluppo e le opportunità che sono offerte a ciascuno (Mazza, 2008; p. 94).

4. Conclusioni

Il 1 dicembre 2008, Christian Blanc, Segretario di Stato incaricato dello sviluppo della regione capitale, fa approvare, come procedura d'urgenza, al Consiglio dei Ministri il suo progetto di legge sul *Grand Paris*: l'istituzione di una *Société du Grand Paris*, incaricata di realizzare una metropolitana che collega tra loro, formando un «grande otto», alcune centralità esistenti e future attorno a Parigi. Sulle aree attorno alle nuove stazioni, la Società assume pieno diritto d'azione e facoltà di realizzare un progetto urbano, politiche abitative, industriali e servizi collettivi, favorire attività turistiche e politiche di patrimonializzazione, a scapito dei poteri locali[5]. In attesa che la legge, approvata dall'*Asemblée nationale,* sia discussa al Senato, alcuni progetti sono già lanciati, come quello di un nuovo polo a nord della città, tra il boulevard Périphérique e l'aeroporto Rossy Charles-de-Gaulle e quello della *Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay* (CAPS) a sud-est di Parigi, sul modello, esplicitato, della Silicon Valley.
Il progetto di Blanc propone quindi la realizzazione di alcuni poli d'eccellenza, in gran parte ancora da costruire in zone non densamente urbanizzate, in aperta contraddizione con gli esiti emersi dalla Consultazione e con le politiche locali in progetto e in atto. Si tratta, infatti, di un piano dei trasporti alternativo a quello proposto dalla Regione e dallo STIF, autorità che organizza, coordina e finanzia i trasporti nell'Ile-de-France, pensato soprattutto per favorire gli spostamenti all'interno della prima corona. Ma si contrappone anche alla politica dei piccoli passi, intrapresa dal Comune di Parigi a cavallo del boulevard Périphérique quale luogo di frontiera (Sebbane, 2009).
Tra i molteplici attori di una città in crisi, il processo parigino sembra quindi prefigurare una pratica di pianificazione sempre più appannaggio di una politica selettiva e centralizzatrice che fa della visione un indispensabile strumento del processo formativo e del compito politico. Interna alla crisi globale, appare tuttavia incapace di scegliere e decidere se la città dovrà essere ripensata quale maceria o rovina e altresì incapace, sottraendosi al binomio pericolo / speranza, di coniugare il pensare e l'agire, *mens et manus*, quali atti costituenti di una città futura. Una politica assai meno profetica, dunque, di quanto vorrebbe apparire.

[5] *Paris métropole fédérée. Le blog de Pierre Mansat, adjoint au Mairie de Paris:* http://www.pierremansat.com/article-35119358.html.

Bibliografia

APUR (2009), *Une petite synthèse du Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne,* Paris, Atelier Parisien d'Urbanisme, Paris
Augé, M. (2003), *Le temps en ruines*, Paris, Galilée
Augé, M. (2008), *Où est passé l'avenir?,* Paris, Panama
Davezies, L. (2008), L'archi ne suffit pas, *Le Nouvel Observateur*, 31 gennaio
Delanoë, B. (2009), *Préface*, in APUR, *cit.*, 4-7
Estèbe, Ph. (2008), L'Ile-de-France est-elle un objet de gouvernance?, *Esprit*, 348, 160-164
Florida, R. (2003), Cities and the Creative Class, *City & Community*, 2 (1), 3-19
Fouchier, V. (2009), Approfondir le débat, *Urbanisme*, 368, 57-58
Hartog, F. (2003), *Régime d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Edition du Seuil,
Jérôme, B. (2009), Les architectes se sentent «comme le cresson autour du rôti», *Le Monde*, 24 novembre, 12
Lengereau, E. (2009), Les inventions d'une consultation hors normes, *Urbanisme*, 368, 39-43
Lévy, A. (2009), Une consultation pour rien?, *Esprit*, 357, 259-266
Lippolis, L. (2009), *Viaggio al termine della città. La metropoli e le arti nell'autunno postmoderno (1972-2001)*, Milano, Elèuthera
Lussault, M. (2009), Quelques impressions sur une machine à penser, *Urbanisme*, 368, 44-47
Mazza, L. (2008), Geddes 'politico': vision, survey, cityzenship, *Territorio*, 45, 91-98
Muzzioli, F. (2007), *Scritture della catastrofe,* , Roma, Meltemi
Nahum, N. (2009), Quels choix pour le Grand Paris?, *Esprit*, 357, 255-259
Nouvel, J. (2009), Le projet du Grand Paris est menacé de s'enliser dans la confusion, *Le Monde*, 21 ottobre, 12
Paquot, T. (2009), Fabriquer la ville… en temps de crise, *Urbanisme*, 365, 35-36
Peck, J. (2005), Struggling with the Creative Class, *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, 740-770
Rol-Tanguy, F. (2009), La crise du modèle français de planification, *Urbanisme*, 368, 62-63
Sassen, S. (2001), *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press
Sebbane, J. (2009), La stratégie parisienne du Grand Paris des petits pas, *Urbanisme*, 365, 17-21

Le citazioni in francese sono state tradotte dall'autrice. Il numero di pagina fa riferimento all'edizione originale.

Siti web:

http://observatoiregrandparis.wordpress.com
http://www.debatidentitenationale.fr
http://www.mon-grandparis.fr
http://www.parismetropole.fr
http://www.saclay-scientipole.org
http://www.sdrif.com

Riconoscimenti

Quella presentata è una prima fase di un lavoro di ricerca più ampio, che si concluderà nel novembre 2010, dal titolo *Edifier sans bâtir. Le Grand Paris, métropole du XXIe siècle*, condotto all'interno dell'*Observatoire du Grand Paris* (Laboratoire Architecture / Anthropologie). Al lavoro collettivo svolto fin qui dall'equipe di ricerca e, in particolare, alle riflessioni di Alessia de Biase e di David Albrecht sono profondamente debitrice.

www.planum.net
The European Journal of Planning

Atti della XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti
Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza
Roma, 25-27 febbraio 2010
Planum - The European Journal of Planning on-line
ISSN 1723-0993

Valutazione dello stato di attuazione della pianificazione urbanistica comunale in emilia romagna: criticita' e prospettive

Giovanni Virgilio
Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale
Università di Bologna

Giulia Angelelli
Direzione Generale Programmazione Territoriale e Negoziata, Intese. Relazioni Europee e Relazioni Internazionali
Regione Emilia Romagna

1. Premessa metodologica

Obiettivo del presente studio è quello di condurre un'analisi valutativa sullo stato di attuazione della pianificazione urbanistica in Emilia Romagna. Nell'ambito dei dispositivi strumentali che l'attuale legislazione regionale prevede per il governo del territorio, si è ritenuto di particolare interesse focalizzare l'attenzione sulle risultanze del monitoraggio relativo allo stato di implementazione dei Piani Operativi Comunali (POC), dal momento che a questi è demandato il ruolo di organizzazione, attuazione e gestione delle trasformazioni sostanziali del territorio con particolare riferimento alle espansioni urbane. Occorre, infatti, qui ricordare che la Legge Urbanistica Regionale n. 20/2000 (e il suo recente aggiornamento mediante la LR 6/2009), adotta un'articolazione del piano comunale mirata a separare le invarianti strutturali e le scelte strategiche di medio lungo periodo, sia dagli aspetti di natura regolativa, sia dalle scelte attuative ed operativa che per loro natura richiedono maggiore flessibilità e certezza dei tempi di attuazione. Pertanto, pur restando i contenuti di pianificazione sostanzialmente immutati, questi vengono declinati in termini organizzativi in tre distinti strumenti che presentano diversi gradi di definizione delle scelte operate e dei contenuti. Sulla base di queste considerazioni gli strumenti previsti sono: il Piano Strutturale Comunale (PSC) cui sono demandate le scelte strategiche e l'individuazione delle invarianti strutturali che interessano l'intero territorio comunale (o dei Comuni, in caso di pianificazione associata); il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) cui è demandata la regolamentazione e la gestione degli ambiti territoriali urbani e rurali non sottoposti a modifiche urbanistiche sostanziali. Infine il Piano Operativo Comunale cui è demandata l'attuazione delle scelte strategiche e la disciplina dell'uso del suolo relativa alle parti di territorio da sottoporre a modifiche urbanistiche sostanziali (in particolare ambiti di riqualificazione e di espansione), la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici o di interesse pubblico da sottoporre ad esproprio per pubblica utilità, l'applicazione dei processi perequativi, etc. Il POC ha validità quinquennale; al termine dei 5 anni esso perde efficacia e scadono anche i vincoli espropriativi. È evidente, con riferimento a quest'ultimo strumento, che la volontà del legislatore è quella di offrire come riferimento temporale "il ciclo politico" che caratterizza la durata della amministrazione comunale al fine di garantire i necessari margini di operatività politica delle giunte. Una volta chiarita l'architettura strumentale concepita dal legislatore regionale per dare attuazione alle scelte operate a livello comunale, diviene però essenziale capire quali sono le possibili implicazioni che possono derivare dall'attuazione delle suddette scelte sull'assetto del territorio regionale e, quindi, valutare la coerenza dei risultati che stanno emergendo rispetto agli obiettivi generali delle politiche territoriali formulate dall'amministrazione regionale, di cui la legge costituisce espressione normativa. Da questo punto di vista è del tutto lecito affermare che lo studio proposto si inquadra nell'*analisi delle politiche pubbliche*, ove tra i principali scopi di quest'ultima vi è, appunto, quello formativo, cioè mirato a fornire agli attori sociali coinvolti capacità cognitiva sui processi di decisione e sulle dinamiche di attuazione degli interventi. Tale tipo di indagine appartiene più precisamente ad una sub-area di questa disciplina, quella della *valutazione delle politiche pubbliche*. Questa si realizza attraverso un'analisi di tipo retrospettivo relativa ai processi e ai risultati fin qui ottenuti con lo scopo di fornire conoscenza ai policy maker e cioè a tutti quegli attori sociali che, indipendentemente dal loro ruolo istituzionale, sono coinvolti nel processo

decisionale finalizzato alla produzione delle politiche territoriali (in primo luogo, quindi, Regione, Province e gli stessi Comuni) e che hanno la necessità di accrescere il loro controllo sul processo di formazione delle decisioni.
L'aspetto appena illustrato non è secondario, dal momento che, tra le funzioni attribuite alla Regione in materia di politiche territoriali, sono espressamente previste quelle del *monitoraggio e sperimentazione* espletate tramite idonee soluzioni organizzative ed istituzionali e per mezzo delle quali, la stessa amministrazione regionale, esercita le attività di controllo ed indirizzo della pianificazione comunale in collaborazione con le Province. Tutto ciò al fine di verificare l'esistenza di punti di forza e di debolezza delle prime applicazioni del nuovo impianto normativo urbanistico e di accertare la qualità del processo di formazione degli strumenti urbanistici comunali. Tale attività, oltre a ricoprire un ruolo attinente alla sfera "della competenza cognitiva", è finalizzato a fornire supporto alla formazione di nuovi strumenti di pianificazione urbanistica per i Comuni e per le loro eventuali forme associative, che si concretizzano principalmente in periodici bandi regionale di finanziamento e nelle conseguenti attività di supporto tecnico-disciplinare svolte proprio dalla Regione. Inoltre, sempre con riferimento al ruolo istituzionale dell'amministrazione regionale, rientra tra i precipui compiti di quest'ultima, quello dell'attività di *valutazione integrata*, che si esplica attraverso lo sviluppo e la partecipazione a progetti di valutazione del sistema della pianificazione comunale rispetto agli altri livelli di pianificazione territoriale (regionale e provinciale) o rispetto ad ambiti di analisi e pianificazione settoriale. Indipendentemente, però, dal ruolo derivante dal mandato istituzionale dell'amministrazione regionale, dal punto di vista del campo dell'*evaluation policy*, il caso di studio si presenta particolarmente interessante, dal momento che le analisi condotte sono mirate a fornire risposte *ai cinque tipi fondamentali di fabbisogni informativi* della pubblica amministrazione [Martini e Cais, 2000] e più precisamente quelli di: *compliance* (raccogliere informazioni per far rispettare le regole), *management control* (raccogliere informazioni per tenere sotto controllo l'organizzazione), *accountability* (raccogliere informazioni per rendere conto dei risultati ottenuti), *learning* (raccogliere informazioni per capire se e come gli interventi funzionano), *policy and program design* (raccogliere informazioni per orientare la scelta tra alternative di *policy*). È chiaro che nel caso specifico, lo scopo principale risiede in un'esigenza conoscitiva, da parte dell'amministrazione regionale, e quindi le informazioni raccolte sono finalizzate a capire se e come il processo di produzione dei piani comunali sta funzionando o se siano emerse eventuali criticità durante l'implementazione dei piani e di come sia possibile correggerle. L'aspetto, però, più interessante è che questo tipo di analisi non è finalizzato esclusivamente alla produzione di una *teoria dell'implementazione* [Scheirer,1987] (pure essendo quest'ultima necessaria e utile ai fini della valutazione) ma va inquadrato in un tentativo, operato da parte dell'amministrazione regionale, di attivare un più generale processo di *empowerment evaluation* [Fetterman, Kaftarian e Wandersman 1996, Fetterman e Wandersman 2004]. Questo approccio valutativo (noto in letteratura anche come *participatory evaluation*), si prefigge lo scopo di coinvolgere la comunità degli attori coinvolti a vario titolo (in primis, quindi, Province e Comuni) facendogli acquisire una maggiore consapevolezza sul processo in atto. Tutto ciò è operato non solo al fine di monitorare lo stato di implementazione del processo, ma anche di valutare se gli obiettivi prefissati, in sede di definizione della politica, sono ancora validi o debbano essere riconsiderati in funzione delle evidenze che emergono dall'analisi condotta. Per necessarie esigenze di sintesi sono riportati nel paragrafo seguente solo alcuni dei risultati emersi dall'analisi valutativa effettuata. Tuttavia si ritiene che le riflessioni proposte siano particolarmente interessanti proprio sotto il profilo della relazione, spesso critica, che si viene a determinare tra la teoria e la pratica della nostra disciplina.

2. Alcuni primi risultati dell'analisi

Per le analisi sono state utilizzate le banche dati regionali dell'*Osservatorio della pianificazione* che registra gli atti deliberativi comunali di rinnovo degli strumenti urbanistici comunali e dell'*Archivio regionale degli strumenti urbanistici comunali* che conserva copia dei piani urbanistici vigenti e delle relative varianti. Insieme a queste due importanti fonti di dati, laddove le informazioni sono risultate assenti o insufficienti, è stato indispensabile accedere alla documentazione degli strumenti urbanistici pubblicata nei siti internet dei Comuni. In alcuni casi, infine, sono stati contattati direttamente i tecnici comunali per avere chiarimenti o maggiori precisazioni sullo strumento analizzato.
Dai dati analizzati risulta che, a distanza di 9 anni dall'approvazione della legge urbanistica regionale, il 75% dei Comuni dell'Emilia Romagna ha adeguato o sta adeguando la propria strumentazione urbanistica. Tra essi, inoltre, il 48% ha scelto la strada della pianificazione associata o dell'accordo amministrativo con la Provincia per far assumere ai PTCP valore ed effetti di PSC. Lo stato di attuazione degli strumenti operativi comunali al luglio 2009, vede 46 Comuni che hanno approvato lo strumento operativo e tra essi 13 rientrano tra quelli che hanno scelto la strada del cosiddetto "spacchettamento" del PRG (procedura condotta ai sensi dell'art. 43 della LR 20/00), 15 Comuni invece hanno adottato un POC e sono in regime di salvaguardia.
Un primo aspetto su cui è stata posta attenzione è quello dei *tempi di approvazione* dello strumento operativo. Se si analizza il numero dei mesi intercorsi tra la data di adozione e quella di approvazione dello strumento, si rileva come dal 2000 ad oggi, si assista ad una sistematica riduzione dei tempi medi di approvazione dello strumento. Risulta che nella quasi generalità delle ultime esperienze di POC, i tempi di approvazione si collocano nella

fascia di durata media che va da 3 a 6 mesi. Questo fa prefigurare un aumento dell'efficienza amministrativa che va di pari passo con il consolidamento delle diverse esperienze di produzione degli strumenti di pianificazione.
Accanto al processo di adeguamento della pianificazione comunale alla nuova disciplina si stanno consolidando anche esperienze di *variazione degli strumenti urbanistici*: esse riguardano sia PSC, che POC che RUE. Il 50% dei POC approvati è stato integrato o variato almeno una volta. Nell'osservare come le varianti rientrino pienamente nella sfera dell'autonomia delle amministrazioni comunali, non si può comunque non osservare come un quadro normativo e regolamentare in continua variazione costituisca un elemento di indebolimento del sistema di *governance* locale. In tal senso sono certamente da ricercare le motivazioni poste alla base delle varianti e gli elementi di debolezza dei piani che le hanno rese necessarie per capire dove la semplificazione auspicata non è riuscita a coordinarsi con le esigenze di flessibilità.
È stato osservato, infatti, che molti "primi" POC hanno contenuti limitati e si procede alla variazione dello strumento per *step* successivi o solo quando l'amministrazione è pronta ad avviare la trasformazione di parti significative del territorio o all'inquadramento di un mix di interventi più complessi messi a sistema tra loro. Sono tuttavia ancora poco numerosi i casi in cui il POC acquisisce natura di strumento complesso, pienamente coordinato con il disegno strategico del quinquennio successivo e integrato con il bilancio generale degli interventi di trasformazione e delle dotazioni territoriali ad essi connesse.
Spesso la prima generazione di POC, infatti, è quella "della continuità", ovvero lo strumento in cui si inseriscono gli interventi già avviati dall'amministrazione con precedenti atti deliberativi o quelli per cui l'amministrazione comunale si era impegnata a darvi immediata attuazione. Con queste caratteristiche il POC costituisce uno strumento di transizione e disciplina il passaggio dal regime precedente al nuovo regime. In tal senso il POC assume, più semplicemente, le caratteristiche dello strumento di attuazione dei cosiddetti "residui" di PRG, confermati dal Piano strutturale, che risentono ancora dell'inerzia attuativa e delle logiche pianificatorie della previgente strumentazione urbanistica.
Un dato interessante è quello inerente le *procedure di costruzione* dello strumento stesso. È risultato significativo, in tal senso, capire quanti Comuni abbiano intrapreso la strada delle procedure concorsuali (con bando ad evidenza pubblica), sia esso di natura ricognitiva, sia finalizzato alla selezione, competitiva o non, di proposte progettuali da inserire nel POC. Risulta che circa il 60% dei Comuni ha fatto ricorso alle procedure concorsuali per la selezione delle proposte progettuali da attuare nel quinquennio successivo; di questi solo il 15% dei Comuni ha fatto seguire al bando la sottoscrizione di accordi impegnativi con i privati. La partecipazione al bando, la cui definizione e approvazione è prerogativa del consiglio comunale, non crea, infatti, alcuno vincolo per l'amministrazione, né alcun diritto tutelabile nei confronti del Comune. Nell'ambito del procedimento del bando finalizzato alla formazione del POC, l'amministrazione comunale si riserva di attivare forme di negoziazione finalizzate alla messa a punto delle proposte progettuali e della stipula di accordi con i privati. È risultato interessante constatare anche come la diffusione degli accordi (quasi il 60% dei casi analizzati) non sia strettamente legata alla procedura del bando. Il loro largo utilizzo, infatti, è da ricercare più che altro nella capacità delle amministrazioni di negoziare con i soggetti proprietari delle aree in trasformazione o con gli attuatori dei futuri interventi urbanistici.
Tra le criticità emerse nel corso dell'analisi è da rilevare lo scarso ricorso da parte delle amministrazioni comunali a *pratiche e/o processi partecipativi* (tra questi: laboratori di progettazione partecipata, focus group, sopralluoghi di quartiere, ecc.), anche limitate a singoli ambiti di intervento, i cui esiti sono stati integrati nello strumento operativo.
Si distingue l'esperienza del Comune di Bologna, che è significativa per il particolare percorso seguito e, soprattutto per l'alto grado di recepimento degli esiti dei laboratori di progettazione all'interno delle schede-norma di quegli ambiti di riqualificazione che sono stati inseriti nel POC.
Va detto, tuttavia, che la LR 20/2000, prima della sua modifica con la LR 6/2009, non prevedeva esplicitamente il ricorso a tali pratiche, anche se ne auspicava la diffusione. Con la recente riforma urbanistica, invece, la partecipazione è un aspetto essenziale nella costruzione del POC specie nell'ambito delle trasformazioni ricadenti negli ambiti di riqualificazione.
Importanza centrale per l'analisi condotta assume il *dimensionamento dei piani* per i 46 Comuni in relazione alle specifiche previsioni dei Piani strutturali. I dimensionamenti residenziali e produttivi dei primi POC si attestano su valori molto alti (percentuali superiori mediamente al 45% per gli ambiti residenziali e con punte che toccano il 70% per gli ambiti specializzati) da cui ne può derivare il rischio di un'attuazione certa delle scelte o la prefigurazione di una loro realizzazione in tempi molto più lunghi rispetto alla durata quinquennale del POC.
A questo elemento di criticità viene nuovamente in aiuto una modifica introdotta dalla LR 6/2009 che prevede che i POC siano accompagnati da una specifica relazione sulle condizioni di fattibilità economico-finanziaria dei principali interventi disciplinati (con crono programma, tempi, risorse e soggetti pubblici e privati chiamati ad attuare le previsioni, con particolare riferimento alle dotazioni territoriali, alle infrastrutture per la mobilità e agli interventi di edilizia residenziale sociale). Data la natura immediatamente operativa e la durata quinquennale del POC, si vuole far sì che la traduzione delle scelte di piano non sia ipotetica ma concreta e tenga conto degli scenari a breve periodo e delle reali condizioni presenti sul territorio.

Nella esperienze analizzate si registra inoltre una resistenza all'applicazione del principio che mira a dare priorità alle trasformazioni che sono volte alla *riqualificazione urbana* (e/o sostituzione di suoli già urbanizzati) o al recupero del patrimonio edilizio esistente. Sono più frequenti i casi in cui le nuove urbanizzazioni sono di tipo espansivo o in cui si tende a saturare i vuoti del territorio urbanizzato piuttosto che POC in cui sono preponderanti gli interventi in ambiti di riqualificazione.
In relazione alla scelta di saturare i tessuti consolidati, se è indubbio riconoscerne il valore in quanto si tratta di politiche di compattamento e, talvolta, di densificazione della città, occorre porre attenzione, tuttavia, alla necessità di integrare tale scelta con idonee valutazioni di sostenibilità per evitare che la localizzazione di tali previsioni insediative porti alla fusione di ambiti consolidati originariamente distinti e dotati di autonoma identità, o alla sottrazione di aree necessarie a colmare esigenze pregresse di servizi. La saturazione dei tessuti consolidati va dunque opportunamente bilanciata con l'individuazione della densità massima sostenibile e la necessità di salvaguardare eventuali varchi visuali liberi di pregio e di offrire alla città riserve di naturalità e una variegata offerta di servizi ambientali.
La riduzione del consumo di suolo, il contrasto alla dispersione e alla frammentazione insediativa, sono temi ancora non sufficientemente avvertiti dai Comuni (specie in quelli medio piccoli), che dovranno meglio definire nei propri strumenti urbanistici le azioni che concorrono agli obiettivi della riduzione del consumo di suolo, della dispersione e frammentazione insediativa.
La LR 6/2009, in tal senso, introduce una spinta rilevante ai processi di trasformazione del territorio urbanizzato, in particolare richiedendo ai piani strutturali di individuare analiticamente quali fabbisogni saranno soddisfatti dal POC attraverso consumo di nuovo suolo, per l'assenza di alternative localizzative all'interno del territorio urbanizzato, e, di contro, quali saranno le trasformazioni da attuare con interventi sul suolo già urbanizzati.

Bibliografia

Martini A., Cais G., (2000); "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche)", in Palumbo M. (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
Scheirer, M. A., (1987), "Program theory and implementation theory: implications for evaluators" in *Using Program Theory in Evaluation: New Directions for Program Evaluation*, n. 33
Fetterman D., Kaftarian S. e Wandersman A. (1996), *Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self-Assesment and Accountability*, Beverly Hills, CA, Sage Publications.
Fetterman D. e Wandersman A. (2004), *Empowerment Evaluation in Practice*, NY, New York, Guilford Publications.