

Paper

3/2009

Piano urbanistico e *governance* urbana

Riflessioni sulle politiche innovative da
attuare

Anna Maria Colavitti e Nicola Usai

Comitato Scientifico:

Pierciro Galeone, Amministratore Delegato Cittalia – Fondazione Anci
ricerche

Alessandro Gargani, Direttore Operativo Associazione Nazionale Comuni
Italiani

Silvia Scozzese, Direttore Scientifico Istituto per la Finanza e l'Economia
Locale

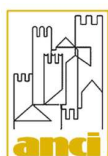
Anna Maria Colavitti, è Archeologa, Dottore e di Ricerca in Ingegneria del Territorio. Assegnista di Ricerca. Attualmente è Professore a contratto di Recupero Urbano presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Cagliari. Ha insegnato anche Topografia Antica presso la stessa università. Si occupa di metodi e tecniche di costruzione e interpretazione dei processi insediativi. Si interessa della teoria e del progetto di pianificazione della città, della costruzione dello spazio urbano attraverso il tempo e del rapporto città - territorio. È autrice di oltre un centinaio di pubblicazioni tra volumi, studi e saggi su riviste scientifiche italiane e internazionali. Tra i volumi pubblicati di recente: *Cagliari. Forma e Urbanistica*, in *Città antiche in Italia*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2003; *Paesaggio Urbano. Dalla ricostruzione dei contesti insediativi plurisratificati ai piani di recupero della contemporaneità*, Monfalcone, Edicom Edizioni, 2009.

Nicola Usai, è Ingegnere Ambientale e Dottore di Ricerca in Ingegneria del Territorio. Ha svolto attività di ricerca presso il Deutsches Institut für Urbanistik e la Technische Universität a Berlino. Attualmente collabora alle attività scientifiche dell'area di ricerca *Urbanistica dei Tempi e della Mobilità* del Politecnico di Milano. Si occupa della valutazione di compatibilità ambientale di piani e progetti, come consulente di aziende pubbliche e private e di enti istituzionali. I suoi principali campi di interesse scientifico sono la pianificazione dei tempi e degli orari nelle città, i rapporti tra la pianificazione paesaggistica ed urbanistica e la valorizzazione e la tutela dei beni culturali, la pianificazione e l'urbanistica delle grandi strutture per lo svago e il tempo libero. È autore di numerose pubblicazioni a carattere nazionale ed internazionale. Tra gli ultimi lavori editi, il volume *Cagliari. Tracce di architettura*, Firenze, Alinea, 2007.

Piano urbanistico e governance urbana

Riflessioni sulle politiche innovative da
attuare

Anna Maria Colavitti e Nicola Usai
Luglio 2009



Il presente Paper, è stato redatto nell'ambito del progetto **"La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali"** realizzato da Cittalia su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Indice

ABSTRACT	5
INTRODUZIONE	7
1. Contesto di riferimento	10
2. I processi partecipativi	13
3. Riflessioni sulle proposte di revisione della L.U.N. 1150/1942	16
4. Il governo della città contemporanea	18
5. La <i>governance</i> urbana e la fiducia nelle istituzioni	21
6. La sovrapposizione delle competenze	23
7. La questione dei beni comuni ed i costi dei servizi	27
8. La responsabilità delle scelte	31
9. Urbanizzazione e stato della pianificazione nei Comuni italiani	35
10. La dimensione locale dei fondi strutturali europei e l'euroburocrazia	37
11. L'economia edilizia ed immobiliare	40
12. Verso un nuovo modello di pianificazione. Ipotizzare alcune risposte/Quali soluzioni?	42
Riferimenti bibliografici	44

Abstract

Piano urbanistico e governance urbana

Parole chiave: piano urbanistico – governance urbana – pianificazione urbanistica e territoriale – partecipazione pubblica – Fondi Strutturali Europei – economia urbana – mercato immobiliare

Il Paper partendo dall'analisi critica dell'attuale quadro normativo del sistema italiano della pianificazione urbanistica e territoriale affronta il tema del piano urbanistico quale strumento fondamentale di collazione, composizione e sintesi degli interessi relativi alla *governance* della città e del territorio. La legge urbanistica nazionale 1150/1942 attualmente in vigore viene messa a confronto con le ultime proposte di legge presentate in Parlamento e se ne analizzano le conseguenze in rapporto ai processi partecipativi e alle nuove esigenze di pianificazione urbana che impongono un ripensamento dei modi e dei metodi di governo della città contemporanea. Si analizza un nuovo modo di gestione della complessità che miri ad evitare l'attuale sovrapposizione di competenze amministrative derivanti da una normativa che confligge, nella maggior parte dei casi, con i differenti livelli amministrativi dello Stato. Inoltre, la normativa urbanistica nazionale e regionale è spesso influenzata, sostituita o superata da altri livelli di programmazione territoriale di derivazione comunitaria quali i Fondi Strutturali Europei che rispondono a differenti regole di spesa e di erogazione, ma che agiscono, di fatto, in maniera più mirata su specifici aspetti dello sviluppo urbano ed economico. I grandi processi di rigenerazione urbana di ultima generazione sono basati su meccanismi finanziari, gestiti da fondi immobiliari quotati, che hanno legato il mercato immobiliare non già ad indici fisici, ma ad elementi dipendenti dai corsi della borsa valori. Gli amministratori locali si trovano quindi a fronteggiare differenti portatori di interesse che spesso mettono a dura prova la tutela del *bene comune*. Il Paper propone una riflessione sull'ipotesi di un piano urbanistico in cui convergano, in maniera flessibile, gli aspetti summenzionati, partendo dalla condizione del riconoscimento condiviso della necessità e dell'utilità dello strumento urbanistico costituito dal piano comunale.

Urban planning and urban governance

Key words: urban plan – urban governance – urban and regional planning – public participation process – European Structural Funds – urban economy – real estate market

The paper aims at analyzing critically the present Italian urban planning practices and proposing practical answers to questions and problems that affect the municipality's urban planning and its main tool, i.e. urban plan. After an analysis of the Italian urban planning framework, the paper offers some reflections on Italian public participation in planning and on the up to now presented law proposals to revise the still valid Italian urban planning Law n. 1150/1942. Then, the paper deals with different kind of issues strictly connected: the ways and the possibilities to manage and to govern the contemporary metropolis or city agglomeration, affected by phenomena like urban sprawl or edge cities that overcome administrative boundaries of the municipalities. Competence overlap concerns different hierarchical rule administrative levels (in Italy: State, Regions, Provinces, Metropolitan Areas, Municipalities) and it is highlighted the need to identify new forms of social common good and also the need to take into account the costs of social and common services. People involved in community services or elected member of public institutions should have as their own asset or skill the awareness to face up to their choice responsibility and should disseminate confidence in political institutions. Two other issues are argued: the need to include in the urban plan the possible use of European Union Structural Funds, due to their amount and to strategic cohesion European policy that affect all administrative levels of Member States; the building and the real estate market that affect the new development and urban regeneration programs and investments and, therefore, the city's life quality for citizens, inhabitants and city users. Under the hypothesis of a new urban planning model all these aspects should be included in a unifying and strong planning tool, the urban plan, which could address and steer effectively the urban planning policies and sustainable developments.

Introduzione

L'Italia è caratterizzata da una struttura urbana di città di dimensione intermedia che accoglie poco meno del 60% della popolazione. Se si assume come parametro dimensionale delle città il numero di abitanti, si possono notare alcuni elementi propri della distribuzione della popolazione che influenzano la struttura e la forma delle città italiane. In tale contesto, si assiste alla crescente difficoltà, da parte delle città, di proporsi in forma competitiva nel panorama internazionale ed in rapporto alle cosiddette megacittà europee e mondiali. Numerosi documenti della Commissione Europea sottolineano che le città e le aree metropolitane costituiscono fondamentali motori di sviluppo per l'Europa essendo, da un lato, luoghi simbolici della tradizione e del mercato¹, dall'altro, tasselli nevralgici dell'economia della conoscenza, ma al contempo sedi delle maggiori contraddizioni in cui si manifestano le criticità strutturali delle politiche e delle scelte. Storicamente, non si può negare che la definizione spaziale del territorio italiano rappresenti l'esito, in forme fisiche, di una eccessiva frammentazione e di storici antagonismi, di differenti quanto speciali identità, di forme diverse di un senso di appartenenza, talvolta poco sostenuto da strategie partecipative adeguate ad una comunità, ad un luogo specifico, concepito però come vincolo e non come risorsa.

Le realtà produttive italiane che si impongono nel mercato globale sono spesso legate ad organizzazioni settoriali, ad enclave specializzate o a brillanti intuizioni di singole personalità, capaci di costruire processi produttivi improntati alla qualità e all'eccellenza del prodotto, senza tuttavia coinvolgere nella filiera economica e del benessere una quantità maggiore di comunità e senza riprodurre la propria vitalità negli strati più profondi del sistema-paese. Da una recente mappatura, effettuata dal Censis², appare chiaro che la situazione delle province italiane è diversificata in base alla vitalità socio-economica ed ai fattori correlati all'autonomia impositiva e finanziaria che determinano un obiettivo dislivello di potenzialità.

La costituzione di un quadro condiviso di trasformazioni territoriali, la collazione di aspirazioni e interessi differenziati riflessi in un documento attendibile e su cui ci si possa riconoscere e ci si impegni a realizzare è molto laboriosa, irta di ostacoli, senza nessuna garanzia di effettiva applicazione. Sono riscontrabili, in tale quadro, alcuni problemi di disaffezione, da parte di alcune comunità, ai loro patrimoni con una conseguente forma degenerativa del sistema territoriale testimoniata anche dall'incapacità delle amministrazioni

¹ Come sottolinea uno studio importante di M. Berlingo, *L'Europa delle città*, Einaudi, Torino, 1999.

² Cfr. *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2007*, Franco Angeli, Roma, 2007, p. 360 ss.

locali di imporre regole certe e condivise. In questo contesto, è opportuno riflettere su alcune considerazioni che si pongono come obiettivi di medio e lungo termine: la nuova dimensione allargata dell'Unione Europea consente di disporre di ulteriori risorse e nel nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, la dimensione urbana sarà integrata nei programmi operativi proposti dagli Stati membri e finanziati dai Fondi Strutturali. Essa sarà oggetto di specifica attenzione, promuovendo lo sviluppo urbano sostenibile mediante attività che hanno come obiettivo il rafforzamento della crescita economica, il recupero dell'ambiente fisico, la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, la prestazione di servizi alla popolazione tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche. Il territorio deve tornare al centro dell'interesse specifico della comunità, non frammentando le risorse ma puntando a ridefinire gli spazi morfologici e funzionali, esaltando le specificità territoriali da cui non è possibile, e neanche produttivo, prescindere.

La composizione di tali aspetti, apparentemente distanti e scollegati tra loro, si può attuare nella piena riabilitazione dell'unico strumento attualmente in grado di dare risposte concrete e valore di legge alle necessità di trasformazione: il piano urbanistico.

Il paper vuole dimostrare che il piano urbanistico rimane ancora lo strumento più innovativo di trasformazione, non solo spaziale, delle città ma anche di programmazione, di visione futura di una comunità, a patto di costituire uno strumento realmente rispondente, con tempi certi, alle richieste di sviluppo della comunità, in modo che la città si presenti con una immagine chiara di sé da proporre ad altri soggetti esterni, ed anche al mercato nel senso più ampio del termine. È all'interno della logica di piano che possono collocarsi anche sistemi integrati di trasformazioni e di esplorazione di nuove filiere produttive, prima fra tutti la valorizzazione di beni e patrimoni culturali, secondo un impianto che sia strettamente collegato alle ricadute economiche e di sviluppo dell'intera sequenza di attori e operatori interessati.

Dal punto di vista metodologico, si vuole costruire un modello interpretativo che consenta di valutare, attraverso uno studio comparato di livello europeo, le tipologie di pianificazioni che orientano ed hanno orientato le politiche delle città.

Una tale prospettiva sistematica potrebbe, innanzitutto, indirizzare meglio i contenuti ed i propositi delle politiche urbane rigenerative concertate delle città italiane. La pianificazione strategica di ultima generazione, ad esempio, ha prodotto e sta producendo diverse strategie di piani che non partono da una chiarezza di intenti procedurali e di risultati da ottenere in merito allo sviluppo, e che non consentono, dunque, di individuare capacità ed ambizioni dei soggetti territoriali coinvolti nei processi di crescita. È precisa convinzione che un piano

sia realmente strategico quando coerente con l'idea politica di sviluppo di un territorio o di un determinato distretto.

Occorre tenere presente, come evidenzia anche il recente rapporto del Censis³, che è sulla dimensione provinciale che si possono produrre alcune innovazioni strutturali relative alle vocazioni caratteristiche delle nostre città. Queste vocazioni possono essere giocate attraverso delle alleanze, in termini di distretti, dal punto di vista del raggiungimento di risultati comuni e, in termini di accordi tra parti, dal punto di vista delle modalità con le quali mettere in atto strategie di crescita. Una volta che fossero chiari i progetti di sviluppo ed il modello cui fare riferimento, la pianificazione delle città, allora, sia in termini strategici che economici ed urbanistici, rivestirebbe un ruolo fondamentale poiché si assumerebbe il compito di ricondurre a sistema gli elementi di un territorio scollegato e individuerebbe gli strumenti per poter procedere al rinvenimento delle risorse atte ad innescare processi di cambiamento reali.

Dal punto di vista pratico ci si attende una riformulazione del piano urbanistico coerente con le istanze provenienti dai soggetti sociali, economici e istituzionali che operano localmente, in un'attenta ricomposizione dei ruoli (Stato, Regioni, Province, Comuni) e delle funzioni (localizzazione e delocalizzazione). Dal punto di vista teorico ci si attende un cambiamento di mentalità. Tale cambiamento incide sull'assetto del territorio, un campo in cui i governi, quale che ne sia la tipologia politica, sono obbligati a esercitare la programmazione. Essa può essere avvantaggiata dal fatto che l'evoluzione del territorio e della città è fisiologicamente lenta (salvo eventi assolutamente catastrofici), e perché territorio e città sono forse le componenti più "dure", più resistenti al cambiamento e perciò meno instabili dell'intero sistema antropico. Avvantaggiata in che senso? Non si attendono scelte frettolose, bensì giudiziose, coordinate e concertate, scelte che operino sui disvalori ed ottengano come risultato di massimizzare i rendimenti.

Nei processi insediativi contemporanei risultano evidenti i segni dei sostanziali mutamenti in atto: una città che non cresce ma che ha necessità di avviare processi di riqualificazione, un territorio che diviene risorsa, nuovi fenomeni di territorializzazione, conseguenti ad ipotesi d'uso e trasformazione che devono confrontarsi con la sostenibilità dello sviluppo e risultare coerenti e compatibili con l'ambiente complessivo. La costruzione del consenso si realizza quindi sempre più diffusamente attraverso innovative modalità di rappresentazione e comunicazione della conoscenza finalizzata al governo del territorio che consentano di formulare scenari, cui saranno conseguenti scelte di lunga durata indirizzate alla tutela e conservazione delle risorse ambientali e di definire, per le azioni diffuse riferite agli usi e trasformazioni dello spazio insediativo, giudizi di compatibilità coerenti con il contesto.

³ Cfr. *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2007*, Franco Angeli, Roma, 2007, p. 359.

1. Contesto di riferimento

L'attuale e perdurante discrasia tra il veloce e mutevole passo evolutivo della città e della sua scala territoriale e la capacità dei suoi abitanti di dotarsi di strumenti e metodi condivisi per la sua complessiva gestione continua a sollecitare contributi alla riflessione sul rapporto tra potere e cultura, politica e cultura, istituzioni e cittadini che rappresentano, l'*asset* politico-istituzionale e quello tecnico-disciplinare.

Il presente lavoro, nel porsi una serie di problemi la cui risoluzione è connessa con i *tempi* del piano e delle riforme, indaga il rapporto tra i diversi ruoli distribuiti nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale evidenziando la responsabilità che spetta al decisore politico, in quanto eletto direttamente dai cittadini, e al decisore tecnico coinvolto nell'elaborazione degli strumenti di governo del territorio.

Un tale approccio si pone come *postfactum* connesso al momento storico che sta attraversando il nostro Paese e, visto in prospettiva, alle esperienze analoghe in ambito europeo.

Sebbene tale indagine non costituisca novità assoluta, anzi sia vasta ormai la letteratura in materia, tuttavia è evidente che tra processi di *governance* urbana attuati e ambiti di ricerca disciplinari non vi sia una grande permeabilità, ma anzi una reciproca diffidenza, in quanto non si confrontano, di fatto, sul terreno della collaborazione senza trincee ideologiche preconcrete. Anche in questo è possibile indicare uno dei motivi di grande difficoltà a tradurre le analisi e le ipotetiche soluzioni che provengono indicativamente dal sapere tecnico in procedure destinate a modificare il governo del territorio secondo pratiche e tempi certi. Si può anche osservare che la velocità e la dirompenza degli attuali fenomeni urbani non consentono di formulare immediate risposte o strutturare principi generali sempre validi. Si pensi, ad esempio, alle *cities network*: ancora non sono chiare le conseguenze, su scala urbana, delle interconnessioni tra sistemi reticolari gestiti da *communities*, finalizzati a generare un *welfare* improntato alla sostenibilità. È necessaria dunque una fase di assestamento e di approfondimento anche in questa direzione per poter valutare al meglio la capacità degli strumenti attuali di incidere nella questione urbana e nel governo del territorio. L'urbanistica tradizionale, di matrice razional-comprensiva, fondata sul concetto di piano regolatore generale unitario che doveva applicarsi mediante piani attuativi, secondo una logica impositiva e impartita centralmente dall'amministrazione nei confronti del territorio ha mostrato nel tempo i suoi limiti. Ad essa si sono progressivamente sostituite soluzioni articolate ma anche frammentate da tentativi di decentralizzare le decisioni e di coinvolgere i cittadini in processi decisionali, sollecitando la loro

partecipazione e la possibilità di intervenire sulle scelte comuni. Uno degli aspetti negativi di questa nuova tendenza è però la perdita della visione unitaria dei fenomeni urbani e la maggiore complessità di gestione di mosaici situazionali che danno, come esito immediato, esperienze puntuali piuttosto che territoriali.

L'analisi dell'applicazione delle pratiche di rigenerazione urbana ha consentito di verificare come i processi di riqualificazione siano stati portati avanti per parti o anche per frammenti di città, accrescendo ancor di più le differenze tra centro e periferia. La differenza rispetto al passato è che si assiste alla costruzione di periferie anomale con caratteristiche che non superano la marginalità, l'esclusione, il senso di estraneità, il degrado diffuso e progressivo nel momento in cui termina la spinta all'investimento. Non si riesce a produrre città, o porzioni di città, neppure quando le risorse economiche investite da soggetti privati sono ingenti o quando si chiama un architetto famoso a legittimare con la sua firma progetti che non sempre sono pensati a sufficienza, non hanno la capacità di integrare gli aspetti economici con quelli contestuali locali, ma ottengono il risultato di chiarire che il fine ultimo dell'investitore consiste nel massimizzare, peraltro legittimamente, dal suo punto di vista, i suoi profitti. Le trasformazioni urbane che si sono realizzate negli ultimi venticinque-trenta anni sono state per la quasi totalità deroghe o varianti di piano regolatore nei casi in cui le città ne fossero dotate. In alternativa, si sono concretizzati progetti come conseguenza di operazioni puntuali, frutto della cosiddetta urbanistica contrattata, al di fuori di un piano e, per giunta, neanche previste in visioni strategiche di medio periodo. La strada più battuta negli ultimi quindici anni sembra quella orientata verso le cosiddette *partnership* tra pubblico e privato che consentono un concreto terreno di incontro e di coinvolgimento tra differenti attori interagenti sul palcoscenico dell'*urbs*, almeno in termini economici. Decisori pubblici dei diversi livelli amministrativi e su piani autorizzativi differenti, operatori economici del settore edilizio (investitori, sviluppatori-costruttori, gestori), esponenti dell'associazionismo e rappresentanti delle comunità più diverse, comitati di cittadini come anche il singolo cittadino sono coinvolti in processi decisionali che dovrebbero portare a trasformazioni urbane condivise ed accettate in funzione dello sviluppo sostenibile e del benessere sociale ed economico. Il fine è quindi ritornare ad un concetto di *civitas* compatibile con l'uso distribuito delle risorse coinvolte e consapevole delle trasformazioni inevitabili.

Comporre le divergenze, coinvolgere nei processi decisionali un numero crescente ed articolato di portatori di interesse comporta anche un incremento della complessità di relazione e rende evidente la necessità di un doppio salto metodologico e culturale che devono compiere appunto i soggetti che dovrebbero essere le guide dei processi di trasformazione urbana, ovvero proprio il decisore politico e il decisore tecnico, oppure personalizzando e sintetizzando, il sindaco e il pianificatore. Il dibattito disciplinare non sembra

ancora aver individuato percorsi di ricerca virtuosi e anticipatori di metodi, strumenti e procedure maggiormente calibrati per la soluzione dei conflitti.

Una strada possibile da percorrere potrebbe essere quella dell'integrazione con scambio di processi e saperi, unita ad una maggiore volontà di confronto e riflessione evitando semplificazioni eccessive che possono portare ad una riduzione dei legami di complessità delle problematiche territoriali. L'altra direzione che probabilmente riveste carattere prioritario, ma da porsi contestuale alla prima, sarebbe quella di riportare la politica "alta" ad occuparsi di città in maniera strutturata e non episodica, destinando parte della sua attività alla riflessione sugli eventi, sulle trasformazioni volontarie ed involontarie, provocate ed indotte, casuali e progettate che si rincorrono e si stratificano da sempre nel territorio. Appare necessario quindi cercare di riportare il tema della città all'ordine del giorno del dibattito culturale, al di là degli utili e sperimentali tentativi di coinvolgimento delle comunità e degli abitanti nei processi decisionali in corso all'interno delle dinamiche di formazione del processo di piano.

2. I processi partecipativi

Le pratiche di partecipazione attivate e limitate ad un preciso orizzonte temporale in funzione dell'obiettivo della predisposizione di piano (regolatore generale, urbanistico comunale, particolareggiato), se da una parte sono un elemento indispensabile del processo di costruzione di scenari di ambizioni e aspettative di una comunità insediata in una città o territorio, dall'altra invece, corrono il rischio di essere interpretate come pratiche burocratiche da risolversi in conferenze di copianificazione aperte nelle quali il rapporto tra portatori di interesse risulta indebolito da presunte priorità di tipo politico. Sicuramente la Regione Toscana e la sua legge sulla partecipazione attiva ai processi di pianificazione⁴ costituisce oggi un punto di riferimento a livello nazionale ma anche europeo in questo specifico campo⁵. Le condizioni di partenza vedono un contesto analitico in cui i movimenti recenti evolvono dal conflittto-rivendicazione alla riconquista dei saperi, alla crescita dell'autoprogettualità sociale: "agricoltori che ricostruiscono un rapporto di cura con la terra, la qualità alimentare, l'ambiente, il paesaggio e attivano relazioni di scambio conviviale con la città; associazioni femminili che sperimentano simbolici luoghi comunitari fondati sulla relazione di genere; sindacati che affrontano la ricerca di qualità dei processi produttivi e dei prodotti; associazioni ambientaliste e culturali che praticano forme capillari di difesa e cura dell'ambiente; aggregazioni giovanili che realizzano spazi pubblici e sociali autonomi; movimenti etnici che perseguono il riconoscimento delle identità linguistiche, culturali e territoriali, migranti che costruiscono nuovi spazi di cittadinanza e di scambio multiculturali; imprese produttive e finanziarie a finalità etica, ambientale e sociale; associazioni per l'autoconsumo, il consumo critico e l'acquisto solidale; reti del commercio equo e solidale; ampi settori del volontariato, del lavoro sociale, dei servizi e del lavoro autonomo, che creano reti di scambio non monetario e non mercantile, e così via. Questo multiverso è caratterizzato da componenti sociali ed economiche fra loro molto differenti per collocazione sociale, culturale, geografica, che producono, ognuna nel proprio ambito di interesse e di azione, critica, rifiuto, conflitto, ma anche contemporaneamente riappropriazione diretta di saperi produttivi, costruzione di nuovi luoghi simbolici e immaginari; pratiche di vita e di consumo alternative a livello locale e reti solidali a livello globale; inducono di conseguenza crescita di società e identità locale attraverso l'autoriconoscimento

⁴ Legge regionale toscana 27 dicembre 2007, n. 69 recante "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

⁵ Da ultimo si veda AA. VV., *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico* (a cura di G. Deplano), Monfalcone, Edicom 2009.

solidale, e sedimentano sul territorio frammenti di futuro”⁶. Il riconoscimento di una tale pluralità di soggetti che con le loro attività producono dei cambiamenti profondi nel numero e nella qualità degli interlocutori si ritrovano legittimati nel primo principio sancito dalla legge: la partecipazione all’elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali viene elevato al rango di *diritto*, da sostenere e da promuovere.

Dalle contraddizioni e lacune dei modi della *governance* pubblica del governo pubblico, dalla crisi dei partiti di massa, dalla crisi degli stati-nazione che devono rimodulare i loro criteri di azione e di influenza in base alla riconfigurazione ed assemblaggio di nuova domanda di territorio, autorità e diritti⁷ e dallo spazio lasciato all’iniziativa della aumentata complessità sociale da intendersi come una sorta di antropologia della contemporaneità⁸ discendono anche processi di auto-organizzazione sociale e le pratiche di territorializzazione. L’emergere di nuovi sistemi locali ma contemporaneamente sovranazionali ha portato alla moltiplicazione di istituti intermedi tra democrazia delegata e democrazia diretta: reti civiche, associazioni di volontariato e di servizi sociali, ma anche Agende 21 locali; Contratti di quartiere, Programmi complessi, Conferenze d’area, Consulte specifiche, Piani strategici, Progetti Urban, Urbact, Equal, Patti territoriali, Progetti integrati di sviluppo locale, Piani di sviluppo locale, Gal, Contratti di Fiume. Sono tutti strumenti di compensazione che tendono a dare risposta ai problemi di tipo prestazionale di una pianificazione spesso inadeguata e carente.

L’attivazione di un dibattito costante, per quanto faticosa ed apparentemente inconcludente, consente invece di stimolare l’interesse diffuso ai temi dell’urbano e di far maturare nei cittadini quella coscienza necessaria a definire il proprio ruolo e, quindi, in un certo senso, ad autodeterminare il proprio spazio in modo condiviso mediante scelte calibrate e coerenti che dovranno essere monitorate nel tempo. In tal modo l’attivazione dei processi di piano non lascerà inevasa la domanda e potranno essere definiti in maniera più articolata e più rappresentativa gli scenari di sviluppo in rapporto ad un quadro di risposte complesse ma finalizzate alle attese.

Attraverso forme istituzionalizzate di confronto tecnico ma anche culturale vi saranno più possibilità di superare il progressivo disinteresse e distacco dei

⁶ A. Magnaghi, *Prospettive emergenti dalla situazione italiana*, Seminario del 9 marzo 2005, disponibile su www.nuovomunicipio.org/forum/leggepartecipazione/050309magnaghi.html

⁷ S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all’età globale*, Milano, Bruno Mondadori, 2008.

⁸ Nel senso indicato da M. Archetti, *Lo spazio ritrovato. Antropologia della contemporaneità*, Roma, Meltemi 2002.

cittadini non solo dalla politica in generale, ma soprattutto nei confronti dei luoghi di vita, degli spazi e delle prospettive urbane che formano il paesaggio mentale, la geografia dei movimenti e degli spostamenti nei contesti urbani e tentare di rimuovere le cause principali di disaffezione che si possono osservare in maniera sempre più diffusa nella città. E proprio la maggiore cultura urbana, la maggiore conoscenza dell'urbanità consentirà al decisore politico di avere maggiore percezione delle esigenze, delle ambizioni, delle aspettative dei cittadini amministrati e di conseguenza predisporre strumenti e risposte per soddisfarne il maggior numero possibile. Se ne arricchirà dunque anche il dibattito politico e questo potrà attivare un circuito virtuoso di riflessione su nuove e consapevoli forme di governo della città. Il fine ultimo è identificabile nella co-progettazione da parte dei cittadini delle politiche locali attraverso forme di democrazia diretta.

3. Riflessioni sulle proposte di revisione della L.U.N. 1150/1942

Il tema della revisione della legge urbanistica nazionale (L.U.N.) 17 agosto 1942, n. 1150, che comunque è da ritenersi centrale nella definizione delle politiche urbane e territoriali attuali, è oggetto di discussione ormai da più parti.

Le attuali proposte di revisione della L.U.N. mostrano alcuni elementi che occorre ben valutare prima di procedere alla messa in atto di politiche concrete. Le proposte cui si fa riferimento sono essenzialmente tre: la Lupi, la Mantini e la proposta INU⁹. Esse partono da una base comune per poi differenziarsi in alcuni elementi sostanziali come la considerazione data al valore del piano urbanistico in relazione alle potenzialità trasformative che ha sul territorio. Il piano assume un rilievo decisivo nella proposta Lupi, scompare del tutto come piano urbanistico nella proposta Mantini, tant'è che si potrebbe addirittura prefigurare la fine della zonizzazione. Se effettivamente sarebbe utile superare l'antica logica dello *zoning* monofunzionale, tuttavia l'affievolirsi del tema della zonizzazione implicherebbe un indebolimento dell'impalcato stesso del piano urbanistico che storicamente ha previsto, al suo interno come elemento centrale dello scenario di piano, la definizione delle zone omogenee. Il problema non è allora se mantenere la zonizzazione, ma eventualmente con quale soluzione tecnica risolvere gli innumerevoli dilemmi cui essa tentava di dare una pur sempre, anche se talvolta provvisoria, soluzione¹⁰. Non sembra molto chiaro l'effetto di tale proposta sull'avvenire del territorio in quanto si palesa ancora una volta l'incertezza derivante da uno scenario di incomunicabilità tra tutti gli attori, quelli forti e quelli deboli, del territorio.

⁹ Progetto di legge: 438 di Maurizio Lupi ed altri: *"Principi fondamentali per il governo del territorio"*, presentato il 29 aprile 2008. La proposta di legge dell'INU è scaricabile dal sito www.inu.it

¹⁰ Cfr. Progetto di legge: 1794 di Pierluigi Mantini: *"Principi fondamentali in materia di governo del territorio"*, presentato il 15 ottobre 2008, in cui si legge: art. 5, (Natura e contenuti della pianificazione), 2 capoverso "la pianificazione è la principale, sebbene non esclusiva, forma di governo del territorio che si attua attraverso modalità strategiche, strutturali e operative....gli atti operativi disciplinano il regime dei suoli e hanno efficacia conformativa delle proprietà, ai sensi dell'art. 42 della Costituzione...". Ma gli atti operativi cosa sono? Sono piani? Che tipo di piani? Sono forse i piani attuativi? Una legge ha necessità di chiarezza, altrimenti l'interpretazione può generare problemi di ogni sorta. Mantini stesso aveva peraltro ribadito un richiamo fondamentale alla necessità di "individuare gli oggetti comuni, raccontare i fatti e le norme, rifuggendo dalla solitudine e dai rischi di autoreferenzialità del giurista, illustrando i meriti del diritto nella complessità sociale: si veda P. Mantini, *La terza via del governo del territorio in Italia*, in AA.VV., *Rapporto dal territorio 2007*, (a cura di P.L. Properzi), INU, Roma 2008, pp. 37-39.

Uno scenario in cui, a fronte dei cosiddetti eccessi statalisti (o comunali) del passato e del presente¹¹, non si individua chi o che cosa debba essere il motore del rilancio, all'insegna dello sviluppo ambientalmente sostenibile, ormai uno *slogan* più che un assunto disciplinare o una certezza sulla quale orientare le politiche. Quest'incertezza di fondo che, si crede, sia ancora una delle cause principali della non conclusione delle fasi di revisione e di discussione della L.U.N. pesa enormemente sulla proposizione degli orientamenti programmatici sul destino del territorio, incidendo anche sulla eccessiva frammentazione delle proposte di leggi regionali (per quelle approvate, si intende) che, pur ispirati agli stessi principi guida fondamentali quali sussidiarietà, sostenibilità ambientale, trasparenza, efficienza, contenimento del consumo delle risorse risentono di una certa inadeguatezza e non chiarezza su quali debbano essere gli strumenti attuativi¹².

Tenuto conto che la maggior parte delle innovazioni più significative si sono avute a seguito della fruttuosa stagione dei *programmi complessi*, non si comprende come mai non si sia tentata almeno una organica riflessione sui modelli da mantenere e su quelli da rigettare. Probabilmente è risultato assai difficile passare dalla sperimentazione alle fasi di messa a sistema delle pratiche, tanto è vero che gli esiti di tali pratiche, a tutti gli effetti, sono stati molto diversi, da caso a caso, nell'enorme e pur capillare dislocazione degli interventi¹³.

¹¹ Cfr. Proposta di legge Mantini, *Principi fondamentali in materia di governo del territorio*, vedi supra, p. 4.

¹² In particolare la legge regionale toscana del 1995 e quella della Campania, del 1996.

¹³ In effetti l'attuazione di programmi complessi ha significato, in molti casi, creare delle varianti ai piani vigenti come sottolinea P. C. Palermo, *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Roma, Donzelli 2009, p. 17.

4. Il governo della città contemporanea

La questione fondamentale ruota intorno al governo della città attuale, ai modi, alle forme, ai metodi di gestione e di indirizzo delle politiche su scala urbana e territoriale. La necessità di una acquisizione della complessità e di un riavvicinamento tra riflessione e operatività è stata affermata da Marcelloni¹⁴, il quale identifica quattro questioni legate tra loro che ineriscono il governo della città: la nuova dimensione della città contemporanea; la ricerca di qualità del nuovo spazio urbano; i soggetti sociali e le nuove forme del conflitto urbano ed infine i processi di separazione/integrazione nella cultura di governo.

L'abbandono del legame tra territorio e città, l'apparente assenza di dimensioni e confini, la progressiva decontestualizzazione sono tratti riscontrabili in molte città del nostro Paese. In particolare, il patrimonio immobiliare sembra estendersi sempre più in superficie, consumando sempre più suolo, travalicando i limiti amministrativi comunali per debordare ed espandersi in ogni area in cui sia possibile l'edificazione, assecondando da una parte la progressiva sparizione della distinzione ottocentesca ed industriale tra città e campagna, e dall'altra una progressiva espansione senza alcuna previsione del dimensionamento delle infrastrutture necessarie alla attuale vita quotidiana fatta di spostamenti in automobile, senza pensare ad una infrastrutturazione nel territorio di trasporti pubblici efficienti e rispettosi dei vincoli di sostenibilità tesi al risparmio energetico e ad evitare il più possibile l'inquinamento ambientale. Si consentono senza pianificazione, senza una visione di medio e lungo periodo operazioni immobiliari che, per intensità e volumi edificati, agiscono da potenti magneti per l'attrazione di imponenti flussi di persone. Essi determinano profonde trasformazioni degli usi e degli spazi e quindi influenzano i comportamenti sociali ed indirizzano le scelte del cittadino, del residente temporaneo, dell'utilizzatore occasionale e del consumatore.

Nelle città italiane in relazione alla loro capacità di attrazione e alla grandezza o al numero di abitanti si sono vissuti ed ancora si vivono le fasi e i processi di urbanizzazione, deurbanizzazione, rururbanizzazione. Parole che indicano come si siano succeduti gli eventi che hanno sempre più antropizzato il territorio e che soprattutto lo rendono sempre più urbanizzato. A partire dal secondo dopoguerra, in America prima e in Europa poi, ed ora nei Paesi in

¹⁴ M. Marcelloni, (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Franco Angeli, Milano, 2005.

tumultuoso sviluppo come i BRICs¹⁵ o quelli arabi si ripetono in forme, numeri, volumi, velocità che non possono che impressionare. L'espansione edilizia consuma suolo non utilizzato o agricolo, amplia la dimensione spaziale dello spostamento, dilata la percezione del limite urbano, costringe alla nascita di nuove polarità urbane multifunzionali distanti dal centro. Il concetto di centro coincide, in questa visione, con il centro *storico*, *storicizzato*, *pluristratificato*, un grande bene culturale per il quale si pone il problema della sua riqualificazione coerente con la postmodernità¹⁶.

Indipendentemente dalla dimensione, da una parte, le aree di influenza di un centro urbano tendono a travalicare i limiti amministrativi di un Comune, riverberandosi in un'area geografica più vasta e che coinvolge diversi Comuni minori e i loro territori, in cui prevale quindi una tendenza al decentramento di funzioni. Tale fenomeno porta alla nascita di polarità urbane diffuse a scala di quartiere o settore di città, attorno cui si aggregano a loro volta, non solo funzioni minori ma anche funzioni di rango superiore. Dall'altra la tendenza evidente e dichiarata è quella di riuscire a gestire una sempre maggiore complessità di situazioni e processi mediante un unico ente, un'unica autorità cui si riconoscano poteri di indirizzo politico e strategico in grado di avere una visione generale dei fenomeni e delle trasformazioni urbane, ma che al tempo stesso le sappia governare.

Le immagini della centralità di reti, dell'arcipelago di città, della città di città, delle reti neuronali, dei cluster e grappoli, le metafore astronomiche e stellari (poli, galassie, satelliti, etc.), come si è già evidenziato in precedenza, sono ampiamente utilizzate in letteratura per provare a rendere comprensibile e modellizzabile, almeno mentalmente, le strutture attuali delle città che paiono invece sfuggire i processi di razionalizzazione. Si è parlato anche di città infinita¹⁷ intendendo con tale espressione il territorio urbanizzato in cui è difficile intravedere e delimitare i confini tra città, spazio costruito e spazio rurale, non come suolo coltivato, ma come territorio ancora libero da costruzioni. Ne deriva un senso di spaesamento del vivere che induce al non riconoscimento del ruolo di cittadino per la perdita di appartenenza alla comunità originaria; parallelamente non si percepisce il passaggio ad una nuova forma di muoversi ed abitare, di radicamento nel luogo¹⁸.

¹⁵ Brasile, Russia, India e Cina. Dal nome coniato da un rapporto di una famosa banca d'affari americana.

¹⁶ Su questi temi: cfr. A.M. Colavitti, *Paesaggio urbano. Dalla ricostruzione dei contesti insediativi pluristratificati ai piani di recupero della contemporaneità*, Monfalcone, Edicom Edizioni, 2009.

¹⁷ A. Abruzzese, A. Bonomi (a cura di), *La città infinita*, Milano, Bruno Mondadori, 2004.

¹⁸ Il contrario dell'identità dell'uomo che è di tipo "domiciliare". Cfr. M. Archetti, op. cit., p. 92.

Un elemento dirimente si potrebbe ottenere con lo stabilire regole condivise ex ante nel processo di pianificazione, con il riconoscimento reciproco dei ruoli differenti che prendono parte alle trasformazioni urbane e ne definiscono i caratteri “informativi”.

Si vuole qui suggerire per i Comuni e per i portatori di interessi nelle città la stessa tipologia di rapporto che esiste tra un'autorità di garanzia e gli utenti finali, in cui il decisore politico (in questo caso il sindaco) si comporti da garante e i cittadini siano gli utenti finali da tutelare e garantire. Il sindaco come garante deve poter agire sia da regolatore, sia da promotore dello sviluppo, ponendo in essere dinamiche concorrenziali tra operatori e *stakeholders*, fornendo loro obiettivi e visioni d'insieme che scaturiscono dal rapporto costante con i cittadini e i loro bisogni.

Secondo tale logica sarebbe auspicabile una separazione netta tra regolatore e regolato, che non vuol dire incapacità di dialogo tra le parti, ma solo aver chiari e distinti i ruoli e le finalità di ognuno. Significherebbe anche cercare di evitare che il regolatore sia “catturato” dai regolati, secondo un costume che forse troppe volte si è ripetuto in passato.

5. La *governance* urbana e la fiducia nelle istituzioni

Il processo della *governance* urbana e di una democrazia moderna deve fondarsi sulla comprensione e l'acquisizione di coscienza che le scelte, qualunque sia il tema trattato, non possono soddisfare contemporaneamente nello stesso modo e allo stesso livello le esigenze e le aspirazioni di tutti i componenti di una società. Naturalmente spetta alla politica un duplice e gravoso compito: riformare se stessa e le proprie forme di organizzazione e di azione ed inoltre agire per compiere una sintesi delle esigenze dei cittadini che rappresentano. E proprio il problema della rappresentanza e della rappresentatività è fondamentale per conferire autorevolezza e capacità di azione ai decisori pubblici eletti. Se si pongono in dubbio le forme di rappresentanza e se ne disconosce il ruolo come le loro funzioni, appare evidente che il telaio che innerva la struttura istituzionale del nostro paese viene progressivamente ad essere compromesso nella sua stabilità. Attualmente assistiamo ad una crisi profonda della rappresentanza¹⁹.

In Italia vi è stato un tentativo di riforma istituzionale e di ridisegno dei profili e delle competenze degli Enti locali come dell'ordinamento dello stato che si è dispiegato negli anni Novanta e culminato nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Riforme che finora si sono rivelate incompiute, che hanno modificato prassi e modelli ereditati dal passato senza riuscire a consolidarne di nuovi. Un federalismo attivato, ma in attesa di attuazione; una sussidiarietà che ci si aspetta, ma che viene raramente applicata. Si percepiscono ed agiscono nell'attività quotidiana una molteplicità di livelli amministrativi e di azione di governo che aumenta, da una parte, il grado di confusione e, dall'altra, il grado di conflittualità. Troppi livelli di potere si distribuiscono e si contendono competenze su uno stesso argomento con il risultato di aumentare il grado di incertezza delle decisioni e di impotenza relativa. Un "poliarchismo imperfetto"²⁰ che dà voce più ai conflitti di competenze che non a questioni di merito relative ai diversi ruoli e punti di vista istituzionali. Il risultato è una debolezza del governo pubblico che molto spesso subisce decisioni di altri soggetti (in particolare quelli economici) e non riesce ad orientare e ad influenzare le trasformazioni che, sempre più veloci, si succedono nelle città contemporanee.

¹⁹ Cfr. G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, A. Giuffrè 2005, pp. 129-154.

²⁰ A. Clementi, *Oltre l'eclisse della fiducia*, in M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 2005, p.146.

Il tema della mobilità e del trasporto pubblico e l'evidente carenza delle infrastrutture ad esso destinate rispetto ad altre città europee è l'esperienza che tutti gli italiani sperimentano nei loro spostamenti urbani per lo più con la propria automobile. Ma anche il segno di una debolezza strutturale di un apparato amministrativo e decisionale che appare sempre costretto a richiedere l'intervento concorsuale di altri soggetti istituzionali e raramente libero di assumersi ruolo e responsabilità decisionali derivate dall'attribuzione delle relative competenze e risorse finanziarie.

In un simile quadro si devono aggiungere anche le difficoltà che non derivano dall'istituzione, ma dalla società contemporanea. Frammentazione, individualismo, analfabetismo istituzionale, volontaria mancata partecipazione alla vita sociale e politica della città, aumento dell'immigrazione e della violenza sociale. Tutti elementi con i quali le istituzioni devono confrontarsi e devono lottare ogni giorno per mantenere intatta la loro autorevolezza e dunque conquistarsi la fiducia dei cittadini.

La fiducia è il patrimonio più grande ed il capitale dei politici. La fiducia, come i mercati e i risparmiatori sperimentano in questi mesi di crisi borsistica e finanziaria e di contrazione dei consumi, è il cemento con cui si costruiscono rapporti e scambi.

6. La sovrapposizione delle competenze

Uno dei problemi maggiori si crede debba essere imputato alla debolezza o all'incapacità aggravata da una eccessiva burocratizzazione di molte amministrazioni pubbliche nel rapporto, spesso conflittuale, con il privato²¹; un altro fattore di criticità è da rinvenirsi nella potenziale conflittualità tra legge urbanistica nazionale, potestà legislativa regionale in materia urbanistica ed il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sui beni culturali e sul paesaggio. È questo un aspetto attualmente non molto dibattuto, ma è un problema che rischia di divenire esplosivo: materie di competenza che si sovrappongono come paesaggio, urbanistica, edilizia, ambiente, beni culturali.

Il D.Lgs. 42 revisionato nel 2008²² all'art.131, comma 6, riporta: *“lo Stato, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività al principio di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità”*. Il problema dell'uso del territorio diventa un tema di competenza trasversale, ma non sembra che nelle proposte di revisione della legge urbanistica nazionale sia divenuto un tema centrale, dal momento che si confonde tra tutela e valorizzazione, nonostante l'esclusività ribadita anche dall'art. 117 della Costituzione, nelle competenze ripartite tra Stato e Regioni²³. La crisi obbiettiva del modello gerarchico della pianificazione, determinata anche da un nuovo rapporto tra i diversi strumenti e dovuta all'emergere del principio di sussidiarietà orizzontale tra i diversi *stakeholders* territoriali, in realtà è solo apparente poiché il D.Lgs. 42 rimette al centro del progetto di territorio il Piano Paesaggistico regionale cui sono subordinati tutti gli altri strumenti di pianificazione²⁴.

²¹ Oggi molti temi di discussione riguardano il problema della concertazione tra pubblico e privato, ad esempio, sulle aree da costruire: il caso recente del piano di Roma dimostra la reale difficoltà a portare a termine politiche di accordi nell'ambito di una pur anche generica salvaguardia e protezione del territorio: per “l'altra faccia della medaglia” si veda P. Samperi, *Mezzo secolo di urbanistica romana dalle illusioni degli anni '60 alle disillusioni degli anni 2000*, Venezia, Marsilio 2008.

²² Decreti legislativi 26 marzo 2008, n. 62 e 63.

²³ Ancora così la proposta Mantini al capo II, art.2, comma 4 (*Compiti e funzioni dello Stato*).

²⁴ D. Lgs. 42/2004, art. 145, comma 3.

L'efficacia normativa di tale assunto rappresenta una condizione di responsabilità da parte di tutte le amministrazioni, statale e locale, da esercitare attraverso una *governance* che tenga conto anche degli aspetti, per così dire, etici di governo del territorio e delle trasformazioni. Un esempio pratico che può servire per chiarire tale concetto è rinvenibile nella legge regionale della Sardegna dell'agosto 2008²⁵. A fronte di indicazioni specifiche dello strumento di pianificazione paesaggistica, appunto sovraordinato, che individua, nel bene o nel male (ma il problema è un problema di *coerenza* oltre che di *sostanza*), le azioni da intraprendere, la legge concede un'azione di deroga da certi vincoli ai Comuni che, entro un determinato periodo di tempo, riescono ad adeguare gli strumenti urbanistici al piano paesaggistico, con conseguenti incentivazioni di risorse economiche. È un tipico caso in cui si contravviene alla rigidità eccessiva, concedendo un ammorbidimento dello strumento normativo che, in tal modo, verrebbe incontro a sancire accordi già presi.

Dove risiede l'*eticità* in tale comportamento? Nella *regola* o nella *deroga* alla regola? Quale certezza per l'amministrazione? E per il cittadino? Dal punto di vista del decisore politico è chiaro che una frequenza di norme in deroga tende necessariamente ad indebolire la possibilità di incidere realmente sulle trasformazioni del proprio territorio, avendo lo svantaggio di una *governance* resa incerta da incalzanti cambiamenti di direzione, mentre dal punto di vista del pianificatore rimane più labile il colloquio con le istituzioni dal momento che il piano sarà sempre subordinato a scelte non convergenti sul bene comune ottimale²⁶ ma sul bene momentaneo e, conseguentemente, su un vantaggio passeggero.

È opportuno riflettere sul concetto di *governance*, termine più volte utilizzato, spesso senza che ad esso possa essere attribuito un valore reale riguardo la capacità di incidere sugli atti della pianificazione. Una veloce ricognizione delle forme di *governance* più diffuse nei paesi europei mostra una polisemia di significato che spesse volte non ha nulla a che vedere con la pianificazione territoriale in senso stretto, anzi si nota la tendenza a ricomprendere nel suo significato un misto incoerente tra esigenze sociali più ampie della semplice possibilità di attuare politiche per la soluzioni di problemi. Spesse volte prevale la capacità di porre problemi (ed è già da considerare un beneficio) piuttosto che la tendenza a trovare soluzioni, il che implicherebbe una razionalizzazione, a monte, del problema stesso. In questo disegno generale le città hanno indubbiamente accumulato ritardi strutturali importanti che magari potranno

²⁵ Legge Regionale 4 agosto 2008, n. 13 cosiddetta "*salvacantieri*".

²⁶ A. O. Hirschman pensava che il bene comune crescesse con l'uso: cfr. *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958.

essere sostenuti nel quadro comunitario 2007-2013, ma che denotano ancora un provincialismo che limita la crescita ed acuisce i conflitti²⁷.

Emerge l'idea che, nell'ambito della *governance* plurilivello sia opportuno affrontare le crisi ed i vuoti mediante il sistema del distretto territoriale²⁸, talvolta specializzato per temi, più di frequente entità che accomuna varie filiere. Spesso è più facile per un Ente locale accorparsi in distretto per ottenere un finanziamento in tempi accettabili che non inficino tutti gli sforzi, ma è altrettanto vero che l'eterogeneità degli intereressi e delle singole vocazioni territoriali, pur avvicinate coercitivamente dal distretto, si trovano orfane di un denominatore comune che consenta il successo: cioè hanno perso lo stimolo perché la forma di coesione è stata fuorviante.

Si crede che anche la formula *distretto* in parte abbia ormai fatto il suo tempo e sia stato sostituito dai sistemi territoriali locali che pongono al centro dell'interesse il protagonismo dei soggetti locali nel definire le scelte di sviluppo del territorio²⁹. I soggetti locali si comportano sulla base di una loro peculiarità intrinseca di cui individuano ruolo e vocazioni solo in funzione dell'interazione con gli altri. In tal modo scoprono le loro centralità su cui far convergere progetti comuni, rilevano le loro contraddizioni per poterle ricondurle all'unità di intenti. Nel campo poi delle risorse da chiedere, si è visto come essi riescano ad attrarre un ampio spettro di investimenti (fatto di per sé positivo) che però (qui è invece l'elemento di maggiore criticità del sistema), una volta arrivati a destinazione, trovano ostacolo nell'incapacità dei governi regionali ad intercettare la complessità e spesso si perdono in mille inutili progetti parziali. Nessuno può negare il fatto che, in quest'ultimo decennio, il nostro Paese sia stato al centro di nuovi importanti progetti di riqualificazione urbana che hanno, in molti casi, cambiato il volto delle città ma anche complicato notevolmente l'uso del territorio ed i riferimenti spaziali. I progetti hanno a che fare, da un lato, con la città compatta, dall'altro, con la città diffusa. Entrambe queste due entità sono difficili da decodificare perché nel

²⁷ Sulle forme dello sviluppo cfr. C. Donolo, *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Milano, Mondadori 2007, p. 31 ss.

²⁸ La letteratura sui distretti è ormai vastissima: in generale, si può fare riferimento al lavoro di A. Cresta, *Il ruolo della governance nei distretti industriali. Un'ipotesi di ricerca e classificazione*, Milano, Franco Angeli 2008; a titolo esemplificativo e riguardo il tema del distretto culturale, legato alla città creativa si devono tenere presente i lavori di P. Cooke, L. Lazzaretti, *Creative cities, Cultural clusters and Local Economic Development*, Londra, E. Elgar Publishing 2008 e Pilati, D. G. Tremblay, *Cité créative et district cultural; une analyse des thèses en présence*, in *Géographie, économie, société* 9/2007/4, pp. 381-401, oltre ai ben noti lavori di R. Florida e C. Landry sulla città creativa.

²⁹ Cfr. M. Amendola, C. Antonelli, C. Trigilia, *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Bologna, Il Mulino 2005, pp. 183-205.

Kaos odierno si perde l'orientamento spaziale e si affievoliscono i valori su cui fare affidamento.

Occorre ripensare allora ad un modo per ricomporre il quadro dei valori ed assumere un codice comportamentale idoneo per il nuovo ruolo della città che è divenuta policentrica. I risultati che dovrebbero ottenere le risorse per i progetti possono e devono essere veicolati ad ottimizzare al massimo il livello di integrazione territoriale tra bisogni (e quindi domanda), risorse e prospettive in un orizzonte di pianificazione coerente con la legittimazione dei *diritti locali*. Solo così, si crede, il progetto assume un ruolo chiarificatore delle prospettive di lunga durata e solo così è responsabile della innovazione che l'azione pubblica può promuovere. Altrimenti l'alternativa dell'agguato dell'*archistar* è sempre latente, non risolutiva e poco significativa, anche in presenza di segni notevoli e di disegni trasformativi. La speranza del cambiamento non è sufficiente per cambiare questo stato di cose: può essere una condizione proattiva, ma occorre lavorare molto per ottenere un cambiamento di mentalità tale da consentire per lo meno un accordo sui cosiddetti beni comuni.

7. La questione dei beni comuni ed i costi dei servizi

Definire cosa sia un bene comune costringe ad una riflessione che riguarda la sfera pubblica e privata dell'individuo. Il bene comune visto e definito dal punto di vista del *welfare* municipale è senz'altro quel bene che innanzitutto concorre ad innalzare il livello di qualità di vita di una determinata comunità, poi è un oggetto che per le sue caratteristiche di pervasività all'interno della società cui appartiene determina una dipendenza, nel senso che senza di esso la qualità della vita decade progressivamente.

In tal senso i beni comuni sono, ad esempio, il paesaggio, ma sono anche i servizi municipali: i trasporti, l'igiene urbana, tutti i servizi pubblici comunali che rappresentano entità economiche e politiche al tempo stesso. Ovviamente, nella città postmoderna i beni comuni si moltiplicano con il proliferare di nuove condizioni di vita, di nuovi abitanti ed il formarsi di nuove urbanità caratterizzate da *pluri-periferie*. Governare questi cambiamenti non è facile e, da un certo punto di vista, gli strumenti impiegati dal piano sono spesso volte generalisti e poco incisivi poiché non vanno a ricomprendere tutte quelle variabili sociali che rappresentano oggi, quotidianamente, i problemi della vita nelle città. Cioè il piano non rappresenta, in buona sostanza, il sistema del *welfare* e, se non è in grado di rappresentarlo, non lo può sostenere con politiche indirizzate in tal senso. Pare non proponibile un piano che si occupi anche di *welfare* e di servizi al cittadino ma in realtà è pensabile che sia questa la nuova sfida: un sistema che analizzi, riorganizzi e dia delle risposte in termini di *come fare le cose* e *chi le deve fare*. Quello che, in termini più appropriati definiamo come "tutele sostenibili"³⁰ in realtà rappresenta la svolta del cosiddetto modello sociale italiano, un modello unico che oggi deve trovare la giusta cadenza attraverso una serie innumerevole di cambiamenti caratterizzati da una estrema soggettività del singolo individuo, con una solidarietà sociale molto bassa ed una scarsa propensione al sacrificio comune per il mantenimento di un bene comune.

Certo un piano non può farsi carico di tutto, ma deve farsi carico di molto, soprattutto deve tenere conto di alcuni processi sociali che divengono incontrollabili se non affrontati con misure appropriate. Tali processi sono sotto gli occhi di tutti: il modello di città che cambia, la popolazione che cambia, le

³⁰ Cfr. *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2008*, a cura del CENSIS, Roma, Franco Angeli 2008, p.258 ss.

relazioni tra gli individui che sono cambiate e continuano a produrre nuovi ibridi generanti nuovi e diversi comportamenti.

Un esempio può servire a chiarire il significato di ciò che si sostiene, dal punto di vista pratico. Una grande nazione europea, la Francia, ha condotto, in questi ultimi vent'anni, una politica di riordino delle attrezzature per il governo del territorio attraverso una serie di provvedimenti atti a inglobare i cambiamenti del tessuto sociale e territoriale. Il periodo delle grandi innovazioni ha avuto come esito una legge definita *Solidarité et Renouvellement Urbains* che ha sostituito i vecchi strumenti dello *Schéma Directeur* e del *Plan d'Occupation des Sols* con lo *Schéma de Cohérence Territoriale* e con il *Plan Local d'Urbanisme*. Questo processo ha introdotto di fatto tre grandi strategie di azione che si sono concentrate sulle tematiche della coesione sociale, della qualità del vivere nella città e sul problema della distribuzione della fiscalità. In particolare, si è puntato ad una maggiore equità distributiva nell'ambito delle politiche per la casa anche ad incentivo dell'integrazione sociale; ad una maggiore integrazione tra la pianificazione urbanistica e la pianificazione dei trasporti; ad un rinnovo degli strumenti attuativi in generale che tengano conto delle condizioni di contesto, da vari punti di vista, ma soprattutto della domanda di attrezzature e servizi in un'ottica di agglomerazione intercomunale³¹. Alla luce di queste considerazioni, tenendo conto delle opportune diversità tra un sistema e l'altro a livello nazionale, innanzitutto colpisce che si è utilizzato il termine *solidarietà* a livello di istituto normativo: significa che è in atto un cambiamento di rotta di non poco conto sulla base di una nuova sensibilità dei problemi in atto.

Spesse volte la disciplina urbanistica si trova a dover fronteggiare elementi che poco hanno a che fare con gli aspetti tecnici³². Sempre più assistiamo alla prevalenza, nella pratica urbanistica, di condizioni al contorno che sono difficili da incardinare in strumentazione normativa, se consideriamo che poi, alla fine dei conti, solo attraverso le Norme tecniche di attuazione si decidono le regole alla base di ciò che si può fare e ciò che non si può fare.

Inoltre il sistema francese mostra di avere tentato di risolvere il problema dei costi dei servizi, nel senso che si paga quello che si ha, anche se si vorrebbe di più, mentre nel nostro Paese nessuno vuole pagare per i servizi, ma tutti vogliono servizi efficienti e, *pur pagando*, non si hanno servizi efficienti. Si è pensato di risolvere una parte delle inefficienze innescando processi di competitività tra le città, sulla base di un presunto interesse per le potenzialità

³¹ Cfr. D. Mello, *Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico*, Firenze, Alinea 2007, pp.114-125.

³² Il rapporto tra dimensionamento della popolazione ed orizzonte di piano non trova più riscontro nel modo globalizzato. È divenuta quasi una procedura obsoleta, un puro esercizio matematico.

competitive dei beni culturali come incubatori di innovazione. È un processo molto costoso non solo dal punto di vista economico. Tale processo rischia di emarginare alcuni poli di rilevanza culturale importanti, solo per il fatto che essi risiedono in aree svantaggiate come il Mezzogiorno. Sono poli non meno decisivi ai fini dello sviluppo complessivo del territorio che entrano nella competizione talvolta solo per il prestito di opere significative, iconemi di irraggiungibile fascino nell'immaginario collettivo mondiale³³. In conclusione, il risultato di queste strategie non consente di poter affermare che il fattore competitività sia uno dei cardini del futuro sviluppo. È stato notato, infatti, come la competitività possa accentuare i limiti e gli squilibri tra regioni o città a sviluppo differente³⁴. Ancora di più lo squilibrio si avverte all'interno della nostra nazione, per un fatto strutturale di storie differenti, di particolarità e di valori ereditati che non trovano però coerenza in termini di attivazione di politiche e buone pratiche.

Tornando al concetto di piano e pianificazione è possibile analizzare, ai fini dei meccanismi innovativi delle procedure di attuazione delle intenzioni di piano, alcuni concetti chiave del contenuto delle cosiddette *pianificazioni strategiche*. Con questo termine si intende una fiorentissima stagione di pianificazione che si concentra soprattutto in quest'ultimo decennio ad intercettare alcune domande chiave del territorio, talvolta in palese contraddizione o rivalità con gli altri strumenti di pianificazione del territorio stesso. In realtà, come è stato giustamente notato³⁵, la pianificazione strategica dovrebbe rappresentare un modo di affrontare i problemi secondo una logica interattiva, piuttosto che razional-comprensiva ed il suo valore aggiunto dovrebbe risiedere nella possibilità di fare avanzare una riflessione al futuro creando delle convergenze tra attori diversi verso alcuni obiettivi che si ritengono di rilevanza prioritaria, con una visione temporale di medio raggio, cioè 10-15 anni³⁶.

È ovvio che, in tale ottica, diviene fondamentale il colloquio tra i vari strumenti che, al contrario, non si parlano nemmeno. A questo proposito scriveva L. Benevolo, nel 1996, che la pianificazione del territorio italiano è in pratica il mosaico di piani regolatori degli oltre 8000 Comuni e dei piani delle agenzie settoriali, su cui le amministrazioni di livello superiore esercitano solo un

³³ Si pensi al caso del prestito dei bronzi di Riace per il vertice dei paesi più industrializzati del mondo all'isola La Maddalena in Sardegna, ma a tutti i casi relativi ad una sottovalutazione del contesto di provenienza.

³⁴ Cfr. P. C. Palermo, op. cit., p. 53.

³⁵ Cfr. *Rapporto CENSIS*, op. cit., p. 371.

³⁶ Cfr. *Rapporto CENSIS*, op. cit., p. 371.

controllo a posteriori, formale ed irrilevante³⁷. La situazione non è molto cambiata: di fatto la pianificazione locale è sradicata dalle relazioni con i contesti che pure la caratterizzano, non tiene conto della dimensione strategica della sintassi di copianificazione in tanti settori, reagisce con sterile particolarismo nei confronti di situazioni competitive, non ragiona secondo una logica policentrica di interessi per attuare politiche anche trasformative durature, quindi i risultati sono inevitabilmente l'inutilità dello strumento piano che si rivela particolarmente nella totale inefficacia della valenza conformativa del territorio ma soprattutto della completa inefficienza degli assunti culturali e metodologici del pianificare che sono ulteriormente vanificati da comportamenti non virtuosi delle amministrazioni locali. Lo sviluppo economico complica ulteriormente la possibilità di *governance* del territorio, in quanto pone sul piatto della bilancia una serie infinita di strumenti e di condizioni che, a stento, i sistemi locali possono gestire, ma soprattutto governare attraverso il piano.

³⁷ Si veda L. Benevolo, *L'Italia da costruire. Un programma per il territorio*, Bari, Laterza 1996, p. 4.

8. La responsabilità delle scelte

I processi di pianificazione territoriale ed urbanistica sono processi relativamente lenti, influenzati dalle attività, dagli interessi e dalle convenienze di numerosi soggetti. Hanno la caratteristica fondamentale di attivare e definire comportamenti e azioni che portano cambiamenti fisici ai luoghi e agli spazi insediativi e di abitazione e determinano, di conseguenza, una domanda di infrastrutture e servizi. La realizzazione di nuovi insediamenti residenziali significa riflettere sull'attivazione di processi di medio e lungo termine che modificano in modo permanente una porzione di territorio. Oltre agli edifici residenziali si devono realizzare le cosiddette opere di urbanizzazione primaria (reti idriche, fognarie, elettriche e per il gas, strade di accesso, parcheggi, spazi verdi) e le opere di urbanizzazione secondaria (asili, scuole dell'obbligo, edifici per il culto e per l'aggregazione sociale, mercati pubblici). Si deve però prestare attenzione anche al modo e ai mezzi con cui il nuovo insediamento si relazionerà con i quartieri e le parti di città limitrofe, alle strade di collegamento, alla nuova domanda di spostamento e mobilità che da quel punto si genererà in dipendenza dal numero di abitanti insediati e che si riverserà, verosimilmente, verso le zone centrali della città. Si dovrà prestare attenzione alla quantità di rifiuti prodotta, alla loro raccolta e al loro smaltimento, all'allestimento e alla predisposizione di superfici destinate a verde pubblico o a parco urbano, all'assistenza sociale e sanitaria per persone anziane o non autosufficienti.

Si attivano quindi grandi e complessi processi di cambiamento che fanno diventare un territorio un luogo abitato, in cui il grado di vivibilità e di appagamento dei bisogni generati indicheranno se la qualità e il modo di vivere in quel luogo è rispondente o meno a quei concetti ottocenteschi e novecenteschi, che mantengono intatta la loro attualità, di decoro e di standard. In parole semplici se in un luogo si vive bene o meno.

Gli attori che entrano in gioco nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale, ed in particolare nell'identificazione degli sviluppi urbanistici e insediativi futuri di una città, si assumono una responsabilità. La responsabilità delle scelte che compiono. La molla che attiva le trasformazioni urbane è principalmente di natura economica e non riconoscerlo fa peccare di ingenuità, ma dal momento che si sta attraversando un periodo di crisi economica e finanziaria che da più parti spinge ad una riscrittura di regole di comportamento e quindi ad un'analisi delle regole di condotta, ciò si può facilmente estendere anche al settore della pianificazione urbanistica e territoriale.

Una riflessione approfondita sull'etica della responsabilità sarebbe auspicabile in un momento storico in cui nessun soggetto si dovrebbe sentire libero ed

inconsapevole nei confronti delle conseguenze che una sua scelta ha causato, a maggior ragione quando queste potevano essere prevedibili. Il richiamo weberiano all'etica della responsabilità quale risposta adeguata al moderno disincantamento del mondo fa il paio con una lettura critica del *principio di responsabilità* di Hans Jonas. L'uomo "deve" prendere in considerazione le conseguenze future delle sue scelte e dei suoi atti. La necessità di rendersi conto che assumere delle decisioni comporta delle ricadute per l'ambiente e per l'economia, e quindi per la vita umana in generale, porta Jonas a conferire alla responsabilità il carattere di un autentico *principio ecologico*, in forza del quale ogni individuo è in qualche modo *obbligato* anche verso le generazioni future, inclusi coloro che non sono ancora nati, ed addirittura verso l'intero ambito della biosfera e della natura. L'imperativo dell'etica della responsabilità viene così formulato: "Agisci in modo tale che gli effetti della tua azione siano compatibili con la continuazione di una vita autenticamente umana". Allontanandoci dalla concezione di una tecnica quale elemento distruttivo sul piano planetario che minaccia l'universo, e di un rapporto dell'uomo tecnologico con la natura portatore, non solo di trasformazione, ma pure di distruzione, come anche dall'impostazione giuridica della responsabilità che implica una relazione tra colpa e pena, la preoccupazione della valutazione di scelte che influenzano il cambiamento futuro informate ad un senso di cosciente e consapevole responsabilità appare condivisibile. In un ambito particolarmente sensibile per le persone, per le istituzioni, per la politica, per gli imprenditori come quello della pianificazione territoriale la valutazione responsabile delle scelte dovrebbe far parte del bagaglio di consapevolezza e di sapere tecnico di ogni soggetto coinvolto. In un testo apparso originariamente nel 1999, *"Donner la mort"*, Jacques Derrida sottolinea che alla base della nozione di responsabilità vi è un'aporia. Essa deriva dal fatto che si subordina la responsabilità all'oggettività del sapere, il che comporta l'annullamento della stessa responsabilità. Un'aporia, quella fra il sapere e l'agire, che tende a radicalizzarsi sempre di più e che solo Abramo, in quanto padre della fede, porta a compiuta soluzione. Dal riferimento alla paradigmatica vicenda di Abramo, Derrida fa scaturire una conseguenza fondamentale: il segreto della responsabilità consiste nell'ospitare in sé un nocciolo di irresponsabilità. Badando più all'aspetto pratico e di buon senso piuttosto che ad una analisi di tipo filosofico che esula dai fini di questo scritto, si può pensare che l'aporia si risolve proprio a partire da una migliore e più approfondita oggettivazione del sapere, e tanto più questo viene diffuso ed assimilato dai soggetti che interagiscono nei processi decisionali di pianificazione, tanto meno ci si dovrà affidare alla sola fede di Abramo per discernere quali conseguenze si avranno dalle azioni che si intraprendono, e l'assunzione di responsabilità non sarà subordinata al sapere, ma contenuta nel sapere. Il nocciolo di irresponsabilità allora avrà il pregio di attivare il sapere responsabile.

Esempi dell'importanza dell'assunzione della responsabilità sono i ricorrenti episodi di opposizione popolare ad un'opera di qualunque tipo ed in particolare quelle che si ritiene possano arrecare danni alla salute umana o all'ambiente. Un tema che è strettamente connesso ai processi partecipativi di cui si è detto precedentemente. Al di là del possibile uso distorto che viene fatto della protesta popolare al fine di strumentalizzarla con scopi contrattuali per ottenere magari più finanziamenti o maggiori opere di compensazione, qui interessa sottolineare alcuni aspetti che riguardano la pianificazione del territorio.

Il primo aspetto è la necessità di una pianificazione unitaria. Decidere ad esempio dove localizzare un termovalorizzatore, una discarica autorizzata, un depuratore spetta al comune, alla provincia, alla regione o allo stato? Quali sono gli strumenti di pianificazione più idonei per dare una risposta immediata ai cittadini? Strutture di tal genere devono essere previste nei piani regolatori dei comuni maggiori o da tutti i comuni? In questi casi la condivisione delle responsabilità diventa fondamentale perché il principio del “non nel mio cortile – not in my backyard” non è più sostenibile. Considerando il caso dei rifiuti, sembra abbastanza scontato che chi è responsabile della loro produzione debba anche essere responsabile del loro corretto smaltimento. La pianificazione territoriale deve in tal caso intervenire in maniera coordinata con quella di natura più strettamente urbanistica.

Il secondo aspetto è che all'interno dei piani urbanistici dovrebbero essere ricomprese, o perlomeno considerate, le infrastrutture strategiche di carattere nazionale o sovralocale (strade, ferrovie, aeroporti, porti, oleodotti, gasdotti, etc.), soprattutto nei comuni di maggiore dimensione che sono nodi di passaggio per tutte le reti. La condivisione della responsabilità è di nuovo evidente. L'infrastrutturazione di un paese come l'Italia è fondamentale per lo sviluppo e l'avanzamento dell'economia. Tutti i territori e le comunità che li abitano che sono coinvolti in tale genere di opere devono pretendere il massimo rispetto dei valori e dei beni comuni quali il paesaggio, l'ambiente e altri beni immateriali come la storia e la cultura di un luogo, ma al tempo stesso dovrebbero sentire la responsabilità di non poter bloccare uno sviluppo condiviso.

Se si ritiene un estremo il passare da un approccio marcatamente *nimby* ad uno diametralmente opposto come quello *pimby* (please in my backyard – per favore nel mio giardino), si può riflettere sul fatto che gli italiani abitano in un Paese che si è da sempre confrontato con una visione diacronica e stratificata della storia. Le condizioni attuali sono eredità di scelte passate condotte con ritmi di trasformazione più blandi e che hanno forse concesso più tempo per una assimilazione collettiva e una loro accettazione. Le conoscenze e le tecnologie sviluppate in pochi decenni consentono una capacità di incisione e trasformazione profonda su vaste porzioni di territorio in tempi rapidi. Per questo sembra irrinunciabile un sapere responsabile che sappia attivare un

processo di comunicazione collettivo per aumentare sempre più il grado di consapevolezza e comprensione del valore delle scelte attuali che costituiranno patrimonio futuro.

9. Urbanizzazione e stato della pianificazione nei Comuni italiani

Si continuano le dinamiche di estensione delle aree urbane e si inurbano sempre più persone, tanto che su scala globale il rapporto dell'ONU³⁸ sulla popolazione urbana mondiale prevede che tra il 2007 e il 2050 la popolazione mondiale passi da 6,7 a 9,2 miliardi di persone, mentre la popolazione che vive in aree urbane passerà, nello stesso periodo, da 3,3 a 6,4 miliardi. E per la prima volta nella storia, nel 2008 si avrà che la popolazione mondiale vivrà per metà in aree urbane e per l'altra metà in aree rurali.

Anche il *Rapporto Cittalia 2008*³⁹ mostra, mediante dati recenti ed analisi sulle principali città italiane, che la materia "città" è complessa e non definibile univocamente, né confinabile entro limiti ristretti. Per questo propone la metafora della "città crocevia", di persone, di merci, di idee che però mancano di regolazione. Lo sforzo quindi, collettivo, che mobiliti risorse intellettuali e di conoscenza deve essere diretto alla determinazione non tanto di forme organizzative nuove ed eclatanti, che sono spesso poco traducibili in pratica, ma quanto di forme di aggiornamento e di rilettura delle pratiche esistenti per adeguarle ai tempi e forse alla mentalità attuale.

Il *Rapporto dal Territorio 2007*⁴⁰ dell'INU ha reso evidente come ancora esistano nel nostro Paese un gruppo di 91 Comuni (di cui 44 in Campania e 38 nel Lazio) che ancora non si sono dotati di uno strumento urbanistico. Questo dato, considerato ad oltre sessantasei anni dalla legge che istituiva l'obbligo per i Comuni di dotarsi di uno strumento urbanistico, mostra che il lavoro da fare per portare la pianificazione del territorio a piena maturità nel territorio italiano è ancora di vaste proporzioni. Oltre alla necessità di far rispettare la legge nazionale urbanistica e ad estendere a tutti i Comuni italiani l'obbligo di pianificazione del proprio territorio, un altro aspetto del problema che non è parimenti trascurabile è la poca capacità delle amministrazioni comunali di aggiornare i propri strumenti di pianificazione.

In Italia i Comuni dotati di piano comunale approvato dal 1998 in poi sono 3.983 pari al 49,2% del totale. Il territorio corrispondente a tali Comuni ha una superficie di 152.209 kmq, pari a poco più della metà della superficie italiana,

³⁸ United Nations - Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects, The 2007 Revision*.

³⁹ W. Tortorella, L. Chiodini (a cura di), *Rapporto Cittalia 2008*, Roma, 2008.

⁴⁰ Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto dal Territorio 2007*, p. 266 e seguenti.

mentre gli abitanti ammontavano al 2001 a 32.193.758 pari al 56,5% dell'intera popolazione italiana. Se i Comuni non si dotano di strumenti urbanistici concretamente applicabili il rischio, per altro già sperimentato in ampie zone d'Italia, è lo sviluppo incontrollato ed abusivo dell'edilizia con conseguente detrimento della capacità di programmazione istituzionale, ma contemporaneamente il peggioramento delle generali condizioni della qualità della vita dei cittadini e la mortificazione del perseguimento del principio di uno sviluppo concretamente sostenibile.

10. La dimensione locale dei fondi strutturali europei e l'euroburocrazia

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e il conseguente accesso ed utilizzo dei Fondi Strutturali europei suddivisi nei loro programmi pluriennali di intervento ha portato delle novità strutturali che hanno influenzato e influenzeranno in maniera sempre più profonda i procedimenti amministrativi e l'organizzazione della burocrazia interna delle pubbliche amministrazioni centrali e locali deputate alla gestione, all'erogazione e al controllo della spesa. Le opportunità offerte dai Fondi comportano infatti una notevole padronanza e conoscenza dei meccanismi di definizione strategica delle politiche di coesione dell'Unione Europea e delle sue differenti articolazioni istituzionali (Stati membri ma soprattutto Consiglio europeo, Commissione europea e Parlamento europeo, Banca Europea per gli Investimenti, etc.), delle fonti del diritto comunitario, della produzione della legislazione europea nonché della normativa di accesso ai Fondi, di regolamentazione delle spese ammissibili e del cofinanziamento, dei processi di formazione e approvazione dei Quadri Strategici Nazionali, della redazione e applicazione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali, della documentazione e registrazione dell'andamento della spesa.

A queste si deve aggiungere la fondamentale capacità da parte delle amministrazioni locali di saper mettere a fuoco ed individuare con chiarezza i propri programmi strategici che siano già *ex ante* aderenti e rispondenti al modo di ragionare e all'apparato burocratico ed amministrativo che, di fatto, l'Unione Europea ha imposto per l'accesso e la fruizione dei Fondi. Nei Ministeri, nelle Regioni, nelle Province e per ora, solo nei Comuni maggiori, sono stati istituiti degli uffici che aggregano competenze e professionalità esperte in materie comunitarie e in grado di interloquire con le istituzioni europee e di recepire gli standard amministrativi richiesti dall'Unione Europea e dalla sua organizzazione burocratica. Non solo: le politiche strategiche europee e i finanziamenti relativi messi a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi hanno imposto un cambio di mentalità nelle amministrazioni locali, instaurando un processo virtuoso di spesa che prevede delle premialità aggiuntive se si riesce a dimostrare di aver speso in maniera proficua le cifre a disposizione per uno specifico progetto misurabile in base a specifici indicatori, ma dall'altra parte un meccanismo punitivo che arriva al dirottamento in altre regioni dei finanziamenti se non si dimostra entro precise scadenze la propria capacità di spesa.

L'obbligo del rispetto della disciplina comunitaria sancisce pertanto nuovi comportamenti cui ci si deve adeguare per ottenere i finanziamenti. Tale processo costituisce specialmente in Italia una trasformazione radicale della pubblica amministrazione nelle sue declinazioni centrali e locali, con ripercussioni che si riverberano nella capacità delle istituzioni e della classe politica e dirigente di individuare percorsi di sviluppo effettivamente realizzabili in accordo con le linee strategiche generali delle politiche di coesione fissate dall'Unione Europea.

Questa trasformazione è netta, strutturale e da non sottovalutare per le conseguenze che ha su ogni argomento possibile oggetto di individuazione di politiche strategiche e di obiettivi da perseguire.

Si pensi che nel periodo 2007-2013 saranno erogati nell'intera Unione Europea, formata ormai da 27 Stati membri, circa 347 miliardi di euro, dei quali circa 29 andranno all'Italia. Questi sono ripartiti secondo gli obiettivi prioritari "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione", "Cooperazione territoriale europea", mentre gli assi prioritari sono: ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità, società dell'informazione, trasporti, energia, protezione dell'ambiente, investimenti nel capitale umano, politica del mercato del lavoro e un maggiore adeguamento dei lavoratori e delle imprese⁴¹.

Il risultato di questa mole di finanziamenti e delle politiche che vengono finanziate è la profonda incidenza sulla pianificazione e sulla trasformazione dei territori su cui ricadono e per i quali sono spesi. È questo esattamente lo scopo principale dei Fondi strutturali: dare a tutti i territori appartenenti all'Unione la possibilità di competere a pari livello con gli altri e distribuire le risorse alle zone più svantaggiate per ragioni storiche, economiche, geografiche e sociali.

Nonostante la pianificazione del territorio non sia materia delegata alle istituzioni comunitarie, ma lasciata invece alla libera iniziativa degli Stati membri, in questa sede si vuole sottolineare che esistono numerosi strumenti attraverso cui l'UE esercita la sua influenza ed indirizza le risorse comunitarie verso obiettivi che tendono ad uniformare le caratteristiche dei territori europei. Attraverso tali strumenti si attua una pianificazione del territorio più concreta e veloce rispetto ai classici processi di predisposizione di un piano urbanistico e si corre il rischio, non tenendone conto, di ulteriormente appesantire sia l'iter di approvazione, di adozione e di redazione del piano, ma soprattutto di incrementare il livello di difficoltà di applicazione e la distanza che separa ancora la teoria pianificatoria urbanistica dalla pratica quotidiana. Un esempio è

⁴¹ Vedi a cura delle Comunità Europee, la Guida "La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali" edita nel gennaio 2007.

costituito dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo 385 del 2006 (COM(2006)385 del 13.07.2006). In essa sono espressi gli orientamenti strategici per il periodo 2007-2013 che riguarderanno la politica di coesione e le città, il ruolo e il contributo che gli agglomerati urbani potranno fornire alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni dell'UE. Gli obiettivi principali che si vogliono estendere a tutte le regioni europee sono così identificabili: lo sviluppo urbano sostenibile; il potenziamento dell'attrattività delle città; il sostegno all'innovazione, all'imprenditorialità e all'economia della conoscenza; la creazione di un maggior numero di posti di lavoro e di migliore qualità; la gestione delle disparità intraurbane; la governance; il finanziamento del rinnovo urbano.

Gli orientamenti strategici sono dunque spaziali, ma anche sociali, economici tendenti alla riduzione degli squilibri occupazionali, al miglioramento delle politiche di gestione delle sacche di povertà, di disagio e di emarginazione, al miglioramento della qualità della vita generale nelle città con meccanismi di inclusione e integrazione della popolazione, incremento delle dotazioni infrastrutturali e della mobilità. Se tali obiettivi possono apparire generici, e lo sono nel senso che sono formulati per poter lasciare ai diversi Stati membri con le rispettive organizzazioni amministrative ampi margini di discrezionalità e flessibilità nell'adattarli ai propri territori, sono poi le voci che costituiranno oggetto di finanziamento e che obbligheranno le amministrazioni locali ad avere dei progetti e dei programmi calibrati su tali temi per poter accedere ai finanziamenti.

La vera sfida dei Comuni italiani è saper intercettare questi finanziamenti, adeguando le politiche e gli obiettivi locali ad una prassi amministrativa comunitaria che si affianca e a volte si sostituisce a quella tradizionale imposta dall'apparato organizzativo dell'amministrazione pubblica italiana. Per i Comuni maggiori sarà più facile dotarsi di competenze idonee, mentre per i Comuni minori si dovranno pensare forme di coordinamento territoriale che consentano una elaborazione progettuale approfondita e realmente adattata al luogo, tenendo conto della capacità locale e utilizzando il principio di sussidiarietà laddove se ne ravvisasse la necessità mediante l'intervento delle Regioni.

In un nuovo modello di pianificazione urbanistica e territoriale non si potranno trascurare le ripercussioni che le politiche di coesione europea possono avere su un dato territorio, avendo cura di comprendere i gradi di compatibilità delle politiche urbane stabilite a livello locale con quelle comunitarie e valutando i possibili gradi di trasformazione degli assetti spaziali e infrastrutturali che ne potrebbero derivare.

11. L'economia edilizia ed immobiliare

I Comuni si trovano ad affrontare i problemi strategici ed economici che pone il mercato immobiliare e dell'edilizia. La principale preoccupazione consiste nel conciliare le naturali e legittime esigenze imprenditoriali tendenti ad una continua espansione dei volumi costruiti e delle superfici occupate con quelle più cogenti del rispetto del paesaggio e dell'ambiente ed un contemporaneo perseguimento di un obiettivo di crescita e di benessere collettivo che porti uno sviluppo sostenibile e compatibile con tali esigenze.

Sebbene proprio in questi mesi si stia attraversando una grave crisi finanziaria del tutto nuova per tipologia, che sta portando al ridisegno del quadro delle regole di funzionamento dei mercati finanziari, negli ultimi anni, con l'ampliamento di questi ultimi e del ventaglio di strumenti ideati, le città italiane più importanti sono state oggetto di un nuovo ciclo di investimenti predisposti, impegnati ed effettuati da importanti società immobiliari.

Strumenti come i fondi immobiliari, proposti sul mercato finanziario da società di gestione del risparmio specializzate in investimenti immobiliari, società operative specializzate in investimenti immobiliari appartenenti a grandi banche e compagnie di assicurazione, che sono per lo più a capitale privato, oppure da società di trasformazione urbana a prevalente apporto di capitale pubblico costituiscono, ormai da alcuni anni, i soggetti protagonisti e gli interlocutori obbligati per i grandi progetti di rigenerazione urbana, di sviluppo di nuovi insediamenti immobiliari e di infrastrutturazione trasportistica e tecnologica⁴². La loro capacità di raccolta di capitale che viene reso disponibile per gli investimenti, la loro necessità di garantire la remunerazione dell'investimento, configura un ruolo preminente nelle dinamiche di formazione e di indirizzo dei mercati immobiliari e più in generale svolgono un ruolo di promozione di un settore dell'economia italiana che coinvolge numerose professionalità e quindi garantisce un consistente numero di occupati.

Il grande potere contrattuale di tali soggetti non deve, però, portare ad una *diminutio* del ruolo istituzionale di garanzia del perseguimento del benessere collettivo che viene invece svolto dai Comuni.

⁴² In Italia, ad esempio, è attiva da circa due anni una società di gestione del risparmio F2i SGR, il cui primo azionista è la Cassa Depositi e Prestiti oltre ad altri soggetti pubblici e privati, che ha proposto al mercato il primo fondo chiuso specializzato in infrastrutture, pensato come un modo per raccogliere risorse sul mercato e remunerare il capitale di soggetti pubblici e privati interessati a costruire strade, ferrovie, aeroporti o reti tecnologiche e di servizi.

Un piano di lottizzazione in un piccolo Comune come i grandi progetti di rigenerazione urbana o di sviluppo di nuove costruzioni in ambiti amministrativi più vasti rappresentano iniziative importanti per lo sviluppo economico e per la crescita, ma devono essere ricondotte ad una visione strategica e ad uno strumento operativo condiviso che la definisca e la illustri.

Il piano deve agire da discriminare tra uso disinvolto e deregolato del territorio fino alla pura speculazione, con i rischi che ne conseguono, e un uso ragionato e ragionevolmente flessibile del territorio per rispondere alla domanda di edilizia residenziale, commerciale ed altre attività economiche inserendola in un contesto strategico di ampio respiro. Ed anche la riprogrammazione delle infrastrutture di trasporto e mobilità non può essere separata dal disegno complessivo che un Comune vuole darsi, soprattutto se su scala metropolitana, da un lato tende ad espandere la superficie costruita e dall'altro costituisce un polo di attrazione per altri cittadini non residenti.

Mediante forme di collaborazione efficace e chiara si possono raggiungere risultati soddisfacenti per gli attori economici che partecipano e che danno impulso al settore fondamentale dell'edilizia, ma con l'accordo preventivo con l'Ente locale che deve sovrintendere alla determinazione, al mantenimento e al miglioramento della qualità della vita collettiva nel proprio territorio.

Un ridisegno e un aggiornamento della normativa che preveda forme di detassazione o di agevolazione fiscale ai soggetti imprenditoriali che applicano nei loro lavori materiali rispettosi per l'ambiente nel loro intero ciclo vitale, tecnologie e materiali per il risparmio energetico, e che imponga loro la realizzazione preventiva delle urbanizzazioni primarie e degli spazi verdi e pubblici prima degli interventi di edilizia di qualunque destinazione appare ormai non più rimandabile, sulla stregua delle esperienze pregresse e dei numerosi esempi in molte città europee.

12. Verso un nuovo modello di pianificazione. Ipotizzare alcune risposte/Quali soluzioni?

La definizione di un nuovo modello di pianificazione del territorio deve partire da alcune condizioni che devono essere accettate da tutti i soggetti coinvolti. La primaria condizione è il riconoscimento univoco della necessità e dell'utilità dello strumento urbanistico costituito dal piano. Esso deve diventare il quadro condiviso e riconosciuto delle norme di comportamento e di utilizzo del territorio in maniera da non dare adito ad interpretazioni tese a screditare lo strumento. Data questa condizione di partenza, si potrà avviare un confronto che porterà a coinvolgere i portatori di interesse per programmare e definire gli orientamenti strategici che il piano dovrà riflettere. Altrimenti perdurerà la crisi della pianificazione e la sua incapacità di incidere o di programmare l'uso condiviso di un territorio.

L'assunto fondamentale di queste pagine, che si è tentato di argomentare attraverso l'analisi di vari punti sostanziali, rimane l'idea che il piano sia ancora lo strumento regolatore entro il quale sia possibile far camminare il territorio. Questo per vari motivi. Il primo motivo interessa la struttura stessa del piano, da vedersi come impalcatura entro la quale ricondurre regole certe che comunque tengano conto, nello spazio di orizzonte del piano stesso, dell'andamento del mercato⁴³. Non è qui il caso di affrontare il tema dell'influenza del mercato sui processi di pianificazione, ma in generale si può osservare che la tendenza non è quella di indebolimento della struttura del piano a vantaggio di altre soluzioni. L'enorme spazio vuoto che si lega all'assenza di piano pone un problema di autoidentificazione culturale che tende verso la scelta di un modello destinato ad interpretare la delusione nei confronti dei tradizionali soggetti di mediazione: decisori, cittadini, pubblico-privato, imprese concorrenti, tecnici del piano o se vogliamo, sapere esperto e sapere comune o sapere comune evoluto. Il consolidamento dei nuovi territori nell'ottica di una attuale direzione regionalista pongono riflessioni programmatiche che investono il piano in modo totale, dunque le proposte non possono che essere plurime sebbene sintetiche. I soggetti cui si rivolge il piano sono profondamente cambiati in direzione di una globalità di apporti, anche se

⁴³ Molto stimolanti le riflessioni di R. Camagni sul lavoro di S. Moroni: cfr. R. Camagni, *Liberalismo contro pianificazione? Una idiosincrasia non autorizzata dalla teoria economica*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali 90/2007.

molte scelte di piano vengono tuttora fatte in direzione dell'interesse di pochi. Non pochi sembrano essere gli elementi di criticità.

Uno di essi riguarda l'incertezza con cui si procede, almeno in Italia, nel definire strumentalmente e dal punto di vista operativo istituzionale il cosiddetto Ufficio del Piano⁴⁴. È questo ancora un ambito in cui non tutte le amministrazioni possono affermare di avere risolto il problema delle competenze. Ma esistono gli Uffici del Piano? Da chi sono composti e con quali competenze e titolarità? Qual è il rapporto con la consulenza specialistica e chi la definisce? Il tema è importante anche perché investe l'aspetto più tecnico, non solo delle competenze con gli incarichi relativi, ma anche delle procedure di snellimento della burocrazia comunale in un'ottica di specializzazione produttiva (nel senso che dovrebbe poter produrre effetti positivi) del lavoro del singolo. Si può affermare come, allo stato attuale, si sia ben lontani da questa condizione.

Anche la competenza del tecnico pianificatore non può essere limitata al solo fatto di essere competenza tecnica; essa deve integrarsi con tutta una serie di specialità che aiutano a "valutare il grado di coerenza e di variabilità con cui i differenti coinvolgimenti individuali si adattano gli uni agli altri"⁴⁵.

L'efficacia del piano dipende anche dalla capacità di essere comunicato in forme chiare e trasparenti: è questo un punto essenziale per superare alcune criticità di natura strutturale che impediscono, di fatto, la comprensione delle logiche generali ed dei processi di attuazione delle politiche.

⁴⁴ Diverso l'approccio, ad esempio, nei paesi anglosassoni, in cui quasi tutte le municipalità hanno attivato un Ufficio del Piano che si occupa esclusivamente dello strumento urbanistico a 360°.

⁴⁵ Ciò che si richiede è l'applicazione del metodo dell'antropologia urbana come indicato da U. Hannerz, *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Il Mulino, Bologna 1992, p. 407.

Riferimenti bibliografici

Abruzzese, A., Bonomi A., (a cura di), *La città infinita*, Milano, Bruno Mondadori, 2004

Amendola M., Antonelli C., Trigilia C., *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Bologna, Il Mulino, 2005

Archetti M., *Lo spazio ritrovato. Antropologia della contemporaneità*, Roma, Meltemi, 2002

Benevolo L., *L'Italia da costruire. Un programma per il territorio*, Bari, Laterza, 1996

Camagni R., *Liberalismo contro pianificazione? Una idiosincrasia non autorizzata dalla teoria economica*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* 90/2007, 2007

Clementi A., *Oltre l'eclisse della fiducia*, in M. Marcelloni, (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 2005

Colavitti A.M., *Paesaggio urbano. Dalla ricostruzione dei contesti insediativi pluristratificati ai piani di recupero della contemporaneità*, Monfalcone, Edicom Edizioni, 2009

Colavitti G., *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, A. Giuffrè, 2005

Donolo C., *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Milano, Mondadori, 2007

Hannerz U., *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Il Mulino, Bologna, 1992

Hirschman O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958

Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto dal Territorio 2007*, Roma, 2007

Kickert W., Klijn E.-H., Koppenjan J., *Managing Complex Networks, Strategies for the Public sector*, Sage, London, 1997

Magnaghi A., *Prospettive emergenti dalla situazione italiana*, Seminario del 9 marzo 2005, disponibile sul sito internet www.nuovomunicipio.org/forum/leggepartecipazione/050309magnaghi.html, 2005

Marcelloni M., (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 2005

Mello D., *Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico*, Firenze, Alinea, 2007

Palermo P. C., *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Roma, Donzelli, 2009

Rapporto sulla situazione sociale del paese 2008, a cura del CENSIS, Roma, Franco Angeli, 2008

Sassen S., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Bruno Mondadori, 2008

Tortorella W., Chiodini L. (a cura di), *Rapporto Cittalia 2008*, Roma, Cittalia Anci Ricerche, 2008.

CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it

ISBN 978-88-6306-010-2