

XXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

RINNOVAMENTO URBANO E PROGRAMMI COMPLESSI RIFLESSIONI

Rossana GALDINI

Università della Calabria Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica
Ponte Flavio Bucci 87036 Rende tel. 0984 492551
Email r.galdini@unical.it

SOMMARIO

Lo studio, muovendo da un'analisi dei processi di trasformazione in atto nelle città europee, propone una riflessione sugli aspetti centrali delle politiche di rinnovamento urbano. Le esperienze, regionali, statali e comunitarie di nuova programmazione sviluppatasi negli anni 90' costituiscono un importante momento per ripensare l'attuale svolgersi del recupero urbano. Le innovazioni riguardanti i possibili raccordi tra programmazione economica e pianificazione del territorio, l'abbandono del grande piano urbanistico, la ricerca di modalità di regolamentazione circoscritte spazialmente e temporalmente, i tentativi di coinvolgere le persone nel processo di partecipazione, le nuove tecnologie, sono mutamenti rilevanti. Esprimono il tentativo di dare una risposta alla crisi degli apparati teorici e operativi, alla rapidità del mutamento, alla domanda sociale di città intesa come spazio costruito e come campo di esperienze. Oggetto di approfondimento saranno alcune politiche adottate nei contesti urbani in Italia ed in Europa, le motivazioni che le hanno prodotte, le loro caratteristiche, le modalità di intervento, il ruolo delle amministrazioni locali e delle parti sociali. L'obiettivo che ci si propone è considerare come le politiche di rinnovamento urbano e dei sistemi di pianificazione tentano di dare risposte a nuove domande.

1. INTRODUZIONE

Le aree metropolitane sono attraversate da grandi processi di trasformazione a causa dei cambiamenti strutturali dell'economia urbana. La globalizzazione, la trasformazione della domanda sociale, la terziarizzazione, la delocalizzazione delle imprese, la crescente varietà etnica, sociale e culturale della popolazione, le nuove forme di marginalizzazione ed esclusione, l'avvento della cosiddetta New Economy, la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione, l'accresciuta mobilità sociale e territoriale della popolazione sono alcuni dei fattori di questo cambiamento epocale. Il vecchio assetto urbano, fisico, economico e sociale è venuto meno sotto la spinta concomitante e cumulativa di questi elementi.

Uno dei principali fattori da cui hanno origine le dinamiche urbane riguarda proprio i cambiamenti di ordine tecnologico: i più importanti sono quelli relativi all'affermarsi di modi di produzione e di scambio immateriale, che mettono seriamente in discussione il tradizionale sistema di relazioni fisiche su cui si basa storicamente la città.

Come sottolinea Castells (2002), l'età in cui viviamo è caratterizzata da un regime di flussi d'informazione e di reti informatiche che mutano il territorio e quindi lo spazio urbano perché stabiliscono rapporti di contiguità e di lontananza secondo principi che trascendono la contiguità geografica.

Le trasformazioni economiche, sociali e organizzative rese possibili dal sistema di relazioni che opera attraverso flussi spaziali delineano un nuovo modello di organizzazione sociale che "ridefinisce la struttura di Stati, regioni, città e tocca tutti i rami dell'organizzazione sociale, dalla produzione al marketing, dal tempo libero alla politica, per estendersi fino a nuove forme di controllo e sorveglianza" (Berra, 1995).

In particolare, come risulta dalla letteratura esistente, i mutamenti inducono:

- nuovi concetti di distanza che implicano il superamento della progettazione urbana come regolazione dello spazio locale a favore dell'inserimento nello spazio globale delle opportunità locali;
- l'affermarsi delle opportunità offerte dai nuovi saperi come ordinatori delle relazioni sociali e spaziali;
- la sperimentazione di nuovi linguaggi al fine di adattare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie ai nuovi rapporti instaurabili tra cittadini;
- la sperimentazione di nuovi criteri di progettazione dettati dal carattere pervasivo delle nuove tecnologie e dal nuovo sistema di relazioni.

Molti studiosi concordano nel considerare l'innovazione tecnologica come organizzazione sociale. Non si tratta solo del prodotto della ricerca e dello sviluppo applicato alla soluzione di problemi sociali ed economici: il modello in cui la tecnologia cresce e si diffonde dipende da un insieme di fattori sociali, economici ed organizzativi. Proprio Castells vede nell'innovazione tecnologica ed in particolare nella rete un contesto vincolante ma nello stesso tempo stimolante, per la costruzione di un complesso di rapporti sociali che dà vita ad una forma di società diversa da quelle precedenti. Secondo la sua tesi, lo sviluppo tecnologico non è un processo meccanico ma è fortemente interattivo con la società.

Terminata la fase dell'espansione, a partire dagli anni 80', la città ha iniziato a crescere trasformando l'esistente. E' la stagione iniziata prima in Europa e solo più recentemente in Italia del riuso e della rimessa in valore di alcune parti della città secondo principi diversi dal passato: valorizzazione delle differenze, recupero del passato, ricerca del *genius loci* e dell'identità degli abitanti, del legame e della funzionalità.

La logica con cui si svolge questa grande trasformazione è complessa, gli attori e le variabili in gioco sono numerosi, gli esiti differenti.

Considerando lo stato dell'arte relativo alla riqualificazione urbana in Europa, negli ultimi decenni molte città sono profondamente cambiate, sono state riorganizzate rispetto alle nuove necessità, hanno sostanzialmente migliorato le loro prestazioni nei confronti dei cittadini, sono diventate più vivibili e gradevoli anche sul piano estetico.

Tuttavia in nessun luogo del mondo "riqualificare" ha significato un miglioramento delle condizioni di vita dell'insieme della popolazione di una città.

Ha prodotto effetti benefici per le sue élites, per alcuni segmenti anche a basso reddito della sua popolazione, risultati di immagine ma poco altro.

Probabilmente, alla fine, la società urbana in cui si è "riqualificato" ne è uscita più segregata, più squilibrata. Le città sono sempre più frammentate, suddivise, tra paura per la sicurezza, la presenza di immigrati, le crescenti diversità di reddito; in queste condizioni ogni luogo che abbia connotazioni funzionali diverse contribuisce a costruire una rete di punti significativi, che tengono in qualche modo insieme l'entità urbana, ma ne sottolineano anche la discontinuità, gli elementi di segregazione e frantumazione.

La risposta è quasi sempre la stessa, altamente artificiosa in termini di società urbana: centri per uffici, aree di residenza qualificata, aree per la ricerca e la produzione tecnologica avanzata, distretti commerciali. Nella maggioranza dei casi l'intenzione di fondo che ha guidato le operazioni di riqualificazione è stata soprattutto di natura speculativa. Le vecchie zone industriali dismesse o sottoutilizzate, gli scali ferroviari abbandonati, avendo spesso

un'ubicazione centrale e attraente rappresentano un'occasione unica per buoni affari immobiliari.

D'altra parte, uno dei nodi dei programmi di riqualificazione sta proprio nel riuscire a integrare azioni che per un verso hanno effetti positivi e per un altro producono contraddizioni e risultati negativi, magari in tempi diversi. Il tempo che pesa su obiettivi e parametri di valutazione è un'altra variabile da considerare; negli scenari della riqualificazione i tempi sono molto diversi. In genere gli effetti reali di un progetto di riqualificazione, soprattutto quelli più ambiziosi, non sono misurabili su un arco di tempo breve.

I progetti di riqualificazione, indipendentemente dagli obiettivi specifici che si pongono, dovrebbero almeno garantire un miglioramento della capacità del sistema di offrire certe prestazioni.

La problematica della riqualificazione ha anche stimolato riflessioni di natura strategica, che a loro volta postulano l'uso di altri strumenti. Si tratta di esiti importanti, che appaiono molto utili se si valuta con occhio più spassionato anche se benevolo, quanto è stato spesso presentato come uno strumento in grado di soddisfare tutti gli usi, tutte le stagioni, tutte le aspettative.

L'esigenza che oggi si va affermando da parte di un gran numero di urbanisti è di un "planning" fondato sulla domanda della gente. Progettare "with people in mind" è l'imperativo imposto dai fatti. La nuova progettualità individua i propri limiti e le linee direttive non solo nelle risorse economiche, nelle compatibilità politiche, ma soprattutto nella gente, nelle sue culture, nei suoi stili di vita.

Molte discipline, tra cui la sociologia, l'urbanistica, l'architettura, l'economia, le scienze sociali in generale, hanno avvertito le grandi trasformazioni culturali e strutturali che attraversano la città e sono impegnate nel ridefinire i propri strumenti sia teorici che operativi per adeguarsi ai nuovi scenari.

I mutamenti in corso fanno emergere sempre di più il ruolo delle aree urbane come contesti decisivi per uno sviluppo sostenibile. Le città ed i loro territori riacquistano una posizione strategica nell'economia globalizzata e le trasformazioni investono tutto il sistema delle relazioni tra economia e territorio. Sviluppo economico e qualità urbana, sono elementi fortemente connessi tra loro.

Le città sono i nodi principali delle reti di comunicazione, degli scambi culturali e commerciali, dell'innovazione ma anche i luoghi dove i fenomeni di degrado ambientale ed urbanistico, i processi di emarginazione, esclusione e disagio sociale sono più gravi. Inoltre esse costituiscono i luoghi chiave in cui i contatti face to face, necessari a generare relazioni,

credenze collettive ed innovazione, hanno luogo. Le città, inoltre, rendono possibile l'interazione sociale e culturale indispensabili per sviluppare, testare e diffondere le innovazioni

Città dunque come "insieme di vincoli e di risorse" (Nuvolati, 1998) rispetto alle quali programmare interventi finalizzati al miglioramento del benessere tanto delle comunità urbane quanto di quelle rurali in un'ottica di sostenibilità che costituisce il filo conduttore di tutte le politiche urbane da parte di istituzioni come l'Unione Europea (Eurocities 1998, Urban 1998), che negli ultimi anni ha concentrato l'attenzione sempre più sui temi dello sviluppo territoriale, con un'enfasi particolare sulla riqualificazione urbana. Alle città spetta infatti un ruolo cruciale nel promuovere o inibire uno sviluppo più generalizzato ed equilibrato, più di quanto non venga fatto dalle nazioni.

In questo scenario complesso molti sono stati i cambiamenti che hanno investito il modo di progettare e gestire la città.

Innanzitutto, ad opera delle Nazioni Unite, sono emerse regole di pianificazione transnazionale, che vanno sotto il nome di "pianificazione sostenibile". Si impone in tal modo di un sistema di regole 'globali' che superano lo storico livello nazionale della regolamentazione del piano. Ma nello stesso tempo si assiste ad una serie di aggiustamenti 'locali' che innovano sostanzialmente le procedure di piano. Queste esperienze tendono a superare l'impostazione top down (o demiurgica) a favore di procedure circolari che coinvolgano attivamente cittadini ed operatori economici.

In generale sono stati realizzati importanti mutamenti istituzionali nel campo dell'intervento pubblico: una generale riduzione dell'intervento dello Stato centrale, sia in ordine all'arco delle sue competenze sia in termini di spesa sostenuta. A questo si è affiancato il ruolo crescente attribuito alle normative sovranazionali europee, la cui innovazione più interessante è forse rappresentata dal "principio di sussidiarietà", secondo cui le funzioni amministrative spettano al livello di governo più adeguato a svolgerle e più vicino ai cittadini. Tale principio, mettendo in discussione il tradizionale sistema gerarchico delle competenze in favore di un criterio di autonomia e di responsabilità dei vari livelli di governo, avvia un processo di decentramento amministrativo (devolution) di numerose competenze politiche alle amministrazioni periferiche.

L'attenzione, anche istituzionale, rivolta dall'Unione Europea alle città nasce dalla consapevolezza della specificità della vita dei contesti urbani e nello stesso tempo dalla necessità di affrontare la crisi che le città stanno vivendo. Com'è noto, i processi istituzionali sono più lenti rispetto agli accadimenti economici e sociali e questo spiega perché solo nel

1989 sono stati lanciati i primi progetti- pilota urbani. Lo scopo è quello di agevolare, attraverso il finanziamento dell'Unione Europea, le esperienze di progetti integrati capaci di mettere insieme, facendole interagire, le azioni di sviluppo economico e le azioni di coesione sociale. Le esperienze politiche e amministrative del passato evidenziano come la netta separazione tra questi due aspetti abbia generato conseguenze negative.

I progetti finalizzati alla cooperazione e alla rigenerazione urbana si basano sulla convinzione che un meccanismo complesso, dinamico e ad alta criticità come quello urbano, richiede interventi che non possono essere solo rivolti alla sfera economica. Essi devono tener conto anche del peso che hanno i processi di coesione sociale, di coinvolgimento collettivo non solo per il raggiungimento di livelli di qualità di vita più alti di maggiore integrazione ma anche per ottenere una maggiore efficacia ed efficienza delle strutture cittadine.

Nell'ambito delle strategie di sviluppo per il Sud Italia ad esempio, le politiche dell'UE, innovative nei metodi e negli strumenti di costruzione, attuazione e gestione dei programmi di investimento, sui sistemi urbani e territoriali costituiscono un campo di ricerca e di sperimentazione senza precedenti.

Di fronte a questo insieme di nuove domande, bisogni, opportunità di intervento pubblico, e considerati i processi di trasformazione in corso delle realtà urbane, si tratta di comprendere come le politiche di intervento che si prefiggono specifici obiettivi come promuovere equità sociale, competitività economica e salvaguardia dell'ambiente, proponendo strumenti complessi per la costruzione di politiche pubbliche, riescano a realizzare un effettivo processo di rinnovamento urbano.

1.1 Le linee operative di politica territoriale

Le città europee si confrontano oggi con nuovi usi dello spazio urbano, con radicali modificazioni dei relativi impianti, con la segmentazione del lavoro, con le nuove tecnologie e con il cambiamento del ruolo degli Stati nazionali come fornitori di beni pubblici e servizi sociali.

I mutamenti in corso impongono le aree urbane come contesti cruciali per la definizione delle politiche di sviluppo sostenibile, nell'accezione corrente di processo di integrazione delle politiche di sviluppo economico, sostenibilità ambientale e coesione sociale. Le ragioni di questa nuova forma di centralità del tema del governo delle aree urbane possono essere ricondotte, in sintesi, a tre grandi ambiti di mutamento:

a) l'economia urbana;

- b) gli stili di vita e la struttura sociale;
- c) le istituzioni.

Sul piano dell'economia urbana, le città hanno riconquistato un posto strategico nell'economia globalizzata. Alla tendenza all'omologazione planetaria si oppone la rivalutazione dell'identità dei luoghi: “la produzione dell'economia dell'informazione si organizza nello spazio dei flussi, ma la riproduzione sociale continua ad essere specifica di un luogo”.(Castells, 1995)

Le conseguenze sul piano dei mutamenti nella struttura spaziale ed economico-sociale delle città sono rilevanti e sembrano andare verso l'accentuazione delle dinamiche di polarizzazione. Le trasformazioni non riguardano solo le città e le loro regioni urbane, ma tutto il sistema delle relazioni tra economia e territorio.

Si consolida la tendenza verso la competizione interurbana. Viceversa, nella definizione delle politiche, sembrano deboli le ragioni orientate alla sostenibilità e alla coesione sociale.

Una maggiore polarizzazione della struttura sociale delle città definisce nuovi confini della marginalità e dell'esclusione e ripropone con più forza ed urgenza le questioni connesse alla rappresentazione degli interessi deboli e alla costruzione partecipata di politiche di rigenerazione e di recupero sociale, non solo nei "quartieri in crisi" ma come politiche diffuse alla scala urbana.

Inoltre, la crescente complessità delle popolazioni delle aree urbane, dei loro stili di vita determina nuove domande e nuove risposte in termini di funzioni e servizi urbani, cambia l'assetto spaziale e persino l'identità stessa delle città.

Si rafforzano le strutture formali istituzionali di carattere sovranazionale, che costituiscono a loro volta un effetto della globalizzazione.

Da un lato, queste organizzazioni si pongono nei confronti del livello locale delle politiche come grandi centri di coordinamento e di mobilitazione di risorse finanziarie, dall'altro costituiscono lo sfondo politico-istituzionale entro cui sono definite le strategie competitive e le politiche locali.

Nel contesto europeo, questo processo si concretizza nelle politiche dirette dell'UE per le aree urbane e per il territorio extraurbano, attraverso la definizione delle linee operative e dei programmi di intervento di politica territoriale, e nelle "politiche dal basso" condotte dalle città, spesso a livello transnazionale, attraverso accordi, coalizioni, strategie cooperative/competitive. A questo processo di integrazione si accompagnano dinamiche contraddittorie, le cui implicazioni per le politiche riguardano i processi concreti di ridefinizione degli attori, dei poteri, degli assetti istituzionali e dei campi decisionali.

Le linee guida seguite dall'Unione Europea nell'impostazione delle azioni di intervento per lo sviluppo territoriale considerano in modo particolare:

- il riconoscimento della dimensione urbana;
- la definizione di politiche settoriali soprattutto nel campo dell'economia e delle infrastrutture;
- la creazione di forme di dialogo e consultazione con le città e le loro organizzazioni.

Nonostante la "questione urbana" abbia un rilievo maggiore in questi ultimi anni nelle economie regionali, è pur vero che alla base dell'intervento comunitario il principio di sussidiarietà delega gli stati membri o le singole collettività locali per la soluzione dei problemi urbani.

Tema centrale è la visione delle città come rete di centri interconnessi e motori dello sviluppo regionale.

Nell'ambito delle iniziative basate sugli aspetti reticolari delle politiche territoriali di particolare interesse sono le esperienze realizzate in Germania dove il governo federale, tenendo conto del principio di sussidiarietà, delega i governi regionali in materia di assetto spaziale. Il sistema urbano nazionale distinto in vari reticoli attua una "concentrazione decentrata" del potere politico e rafforza il sistema di reti, prevedendo uno sviluppo ordinato delle città centro, oggetto di interventi da parte dei singoli Länder. Nell'esperienza olandese si individua invece il principio della "deconcentrazione raggruppata", per cui, secondo l'analisi di Salone(1997), si valorizzano le funzioni economiche svolte dai nodi della rete urbana evitando erosioni dello spazio rurale che circonda i centri maggiori. Pur mantenendo il ruolo centrale della struttura insediativa policentrica, assumono rilevanza fenomeni in atto come il consolidarsi di relazioni reticolari o il degrado dei centri storici.

Per quanto riguarda le politiche di rinnovamento urbano fino ad oggi compiute, lo stato di attuazione di questi processi in Italia presenta notevoli ritardi rispetto a quello di molte città europee sedi di processi di rinnovamento urbano di lunga data e spesso di recenti pianificazione urbanistica che di fronte alla complessità dei problemi da affrontare, optano per una forma di collaborazione con i vari attori - dalle imprese private agli abitanti - coinvolti nello sviluppo della città.

Le politiche di rinnovamento urbano sono connesse anche agli sviluppi delle nuove tecnologie di comunicazione che hanno un impatto pervasivo sulla vita urbana e sullo sviluppo socio-economico della città. Esse stanno cambiando profondamente le attività urbane, la loro organizzazione e le modalità di partecipazione da parte degli utilizzatori.

Il problema genera delle implicazioni in termini di pianificazione della città nella definizione dei problemi del piano, nell'individuazione delle soluzioni proponibili, nella promozione della partecipazione degli attori urbani alla formulazione di visioni condivise dei futuri possibili. Nell'ambito delle politiche territoriali che non coinvolgono direttamente l'attività urbanistica sono in atto processi di innovazione che pongono la "concertazione" come principio guida di base.

In questa prospettiva, di particolare interesse appaiono i Piani di Iniziativa Comunitaria (Pic), strumenti indirizzati a risolvere specifici problemi presenti sul territorio, inoltre, degne di attenzione sono anche le sperimentazioni in corso dei Progetti Integrati Territoriali (Pit) a valere sulla programmazione dei Fondi Comunitari.

Un ulteriore strumento è rappresentato dai Patti Territoriali, promossi in Italia di concerto dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione e dal Ministero dei Lavori pubblici. I Patti Territoriali hanno come obiettivo lo sviluppo locale auto-organizzato in contesti di degrado o declino economico. Tali strumenti possono svolgere una importante funzione per la mobilitazione di risorse e per promuovere il partenariato sociale ed economico tra istituzioni. È chiaro, comunque, che tutti questi nuovi strumenti non sono "piani urbanistici", né rappresentano un'alternativa alla pianificazione ordinaria della città e quindi del territorio, pur essendo focalizzati sulla sua trasformazione nelle sue molteplici dimensioni. Il rapporto ancora sfocato tra nuovi strumenti e metodologie di attuazione e la gestione degli strumenti di pianificazione richiede la verifica (metodologica e procedurale) dell'esistenza di un percorso lungo il quale creare punti di contatto tra il campo di azione, gli obiettivi e le finalità delle due sfere.

2. PIANI E POLITICHE DI RIGENERAZIONE URBANA

Da una lettura attenta della città, dei suoi spazi, dai numerosi contributi offerti dagli studiosi, emergono alcune linee forti ed interessanti indicazioni per il futuro dello sviluppo urbano.

La crisi economica mondiale che ha caratterizzato gli anni '70 ha sancito la fine del periodo dell'espansione delle città. Il passaggio da un'economia basata sull'industria ad un'economia post-industriale o dell'informazione fondata sulla produzione e scambio di beni immateriali, ha inevitabilmente cambiato la funzione e il ruolo della città.

Le conseguenze di questa trasformazione in termini di disoccupazione, declino economico e spopolamento da una parte e i rischi e le opportunità poste dalla maggiore integrazione delle economie su scala mondiale, dall'altra, hanno determinato un nuovo quadro di politiche

urbane. Il venir meno delle barriere spaziali, la maggiore integrazione di economie e territori insieme alle restrizioni di bilancio e la riduzione degli strumenti d'intervento macroeconomici in risposta a situazione di crisi delineano uno scenario di crescente insicurezza e instabilità nelle collettività locali (Camagni, 2001).

Per i sistemi urbani, la globalizzazione impone strategie volte al potenziamento dei fattori di attrattività e di vantaggio localizzativo urbano. Questi fattori vengono considerati come obiettivi primari nell'ambito delle politiche economiche a livello urbano, "perché è proprio sui meccanismi di rendimenti crescenti e di accessibilità urbana che si gioca la competitività tra città".

Aumenta di conseguenza la domanda di politiche innovative a livello urbano che siano in grado non solo di risolvere problemi contingenti ma di anticiparli attraverso strategie di lungo periodo, atte a prevenire più che a risanare situazioni di crisi e di sviluppo non sostenibili e a cogliere i vantaggi di una maggiore integrazione.

La ricerca della sostenibilità è uno degli obiettivi chiave dell'azione amministrativa di una città, se nel concetto di sostenibilità si integrano lo sviluppo e la tutela della qualità della vita ed in generale del benessere dei cittadini. Non è un caso che la comunità internazionale, in ripetute conferenze da Rio de Janeiro nel '92 a Johannesburg nel 2002, abbia posto in evidenza il ruolo fondamentale delle comunità locali, in quanto soggetto capace di gestire sia le domande che le risposte relative al benessere e alla qualità della vita. Le politiche di sviluppo locale assumono allora un'importanza fondamentale e la partecipazione e il coinvolgimento rappresentano uno strumento innovativo per raccogliere indicazioni utili alla formulazione delle migliori strategie per una sostenibilità territoriale.

Le nuove politiche urbane s'indirizzano sempre più al raggiungimento di obiettivi economici: incremento dell'efficienza del sistema produttivo locale, attrazione di nuovi settori e funzioni, ampliamento dei mercati per le imprese locali attraverso migliori collegamenti esterni. Ma non solo. Se da un lato, le attuali politiche mirano ad accrescere la competitività e l'attrattività dei territori, dall'altro, tentano di incrementare il livello di coesione ed equità sociale e di salvaguardia dell'ambiente. Questi aspetti assumono oggi maggiore rilevanza in quanto sussunti alla logica economica e competitiva che guida le politiche di sviluppo territoriali. Nel senso che la competizione tra territori, soprattutto per l'attrazione di attività economiche knowledge-based e di personale altamente qualificato, si attua anche su aspetti ambientali, sociali e culturali che rappresentano un importante fattore localizzativo per individui e funzioni economiche di alto livello.

Oggi una fase importante della trasformazione delle realtà metropolitane sembra essersi conclusa e un'altra si apre in un contesto estremamente mutato: ridimensionamento di alcune economie esterne (lavoro, disponibilità di aree, prossimità ai mercati della domanda e dell'offerta), la presenza rilevante di diseconomie (congestione, insicurezza, inefficienza della pubblica amministrazione), sono elementi che indicano nelle condizioni del territorio e in particolare nelle condizioni di qualità urbana, fattori decisivi dello sviluppo. In Italia gli interventi di trasformazione fisica non hanno ancora avuto una particolare rilevanza, eccetto alcuni interessanti casi di rigenerazione urbana come quelli rappresentati dalla città di Genova o dagli interventi in corso d'attuazione a Torino, tuttavia nonostante si evidenzia un bilancio ancora piuttosto modesto quanto a realizzazioni, è indubbio che gli anni 90' abbiano segnato una nuova stagione delle politiche urbane.

L'esigenza di creare nuove opportunità per lo sviluppo economico e sociale delle città, la consapevolezza dei rischi legati al degrado fisico e sociale di numerosi quartieri ed al diffondersi della marginalità urbana, la esigenza di porre rimedio agli squilibri determinati da un'espansione rapida e priva di controllo, hanno prodotto in molti luoghi la realizzazione di politiche pubbliche volte alla riqualificazione ed alla rigenerazione urbana.

Questi temi presenti in modo prioritario nell'agenda delle politiche locali evidenziano alcuni elementi di grande significato: una maggiore concretezza nella costruzione dei progetti, la sperimentazione di modalità di coinvolgimento dei principali attori urbani, abitanti ed investitori, il ricorso a procedure di tipo concertativi nella regolazione dei rapporti tra pubblico e privato e tra livelli diversi di amministrazione, soprattutto la tendenza al superamento dell'impostazione settoriale degli interventi urbani al fine di una maggiore integrazione delle politiche a scala locale.

Si registra inoltre, una nuova attenzione verso le componenti sociali più deboli, per i quali si richiedono strategie articolate, capaci di aderire alle condizioni specifiche. Il dato che emerge è la necessità di porre al centro il rapporto tra l'individuo ed i luoghi e di conseguenza l'esigenza di politiche adeguate allo spazio urbano in cui operano. L'obiettivo da perseguire è la qualità urbana, che non può essere una formula astratta, ma deve tener conto delle differenze territoriali e dell'indispensabile contestualità dello sviluppo.

La qualità urbana presuppone, ovviamente, l'esistenza di requisiti funzionali e, più in generale, il soddisfacimento di prestazioni che possano essere riconosciute e trattate. La coesistenza di elementi soggettivi e oggettivi richiede da parte di coloro che se ne devono occupare un'ampia ed articolata visione che consideri nelle relazioni reciproche fattori fisici e funzionali, sociali ed economici, culturali e simbolici.

La qualità è determinata dalla sinergia di elementi diversi che vanno dalla dotazione infrastrutturale, agli investimenti dell'amministrazione pubblica ma anche dalla sicurezza, coesione sociale, cultura degli utenti.

Lo sviluppo di alcune grandi reti tematiche, "progetto urbano", "programmi complessi", "sviluppo locale", provenienti da ambiti culturali diversi sia per gli obiettivi che per gli strumenti teorici e le tecniche utilizzate, ha contribuito, da un lato, a mostrare il carattere complesso della qualità e il suo carattere sociale, dall'altro, a decostruire il concetto favorendo diverse interpretazioni.

La prima risposta alla domanda di qualità si è concretizzata nel progetto urbano, ritenuto adatto per ridare "forma e immagine" alla città moderna attraverso un intervento per parti. Le numerose esperienze europee, più delle poche italiane, hanno consentito di far rilevare che il progetto urbano, per dare i risultati attesi, deve unire azioni di scala territoriale con azioni minute; che è un processo da gestire nel tempo e con flessibilità, prevedendo cambiamenti; che deve coinvolgere competenze multiple e avvalersi di tecniche molteplici, attivare forme di partenariato tra istituzioni pubbliche e private, ma anche la partecipazione dei cittadini. L'opposizione tra il progetto urbano e il piano urbanistico ha lasciato progressivamente il posto all'inclusione.

Il progetto urbano si è anche progressivamente confuso coi "programmi complessi", che a partire dai primi anni novanta sono diventati un fondamentale canale di finanziamento e di istituzionalizzazione delle pratiche progettuali, oltre che terreno di incontro per differenti politiche urbane. Quelli lanciati dall'Unione europea, in particolare, hanno posto al centro l'attenzione per le società insediate e le economie locali, con un'accentuazione del carattere integrato delle azioni e confermando che il territorio è risorsa fondamentale per lo sviluppo.

Diverse interpretazioni della qualità hanno portato al superamento di un approccio legato allo spazio fisico: non è più solo l'urbanista, accanto a lui sociologi, economisti ma soprattutto gli abitanti concorrono in un progetto integrato per lo sviluppo della città.

2.1 I programmi complessi

I Programmi di Riqualificazione Urbana rappresentano degli strumenti innovativi in grado di incidere positivamente sul processo di trasformazione di aree degradate delle città, sollecitando la necessaria sinergia tra forze e risorse pubbliche e private. Essi cercano, inoltre, di dare risposta alle istanze di flessibilità e negoziazione, attraverso metodi condivisi e trasparenti, requisiti propri di una nuova forma di piano.

I P.R.U. (Programmi di riqualificazione urbana) assumono caratteristiche di programmi sperimentali che nascono dalla concertazione tra Amministrazione centrale, Regione ed Enti locali e si sostanziano nella individuazione di ambiti territoriali degradati e nella risoluzione di esigenze non tanto di tipo residenziale quanto ambientale, infrastrutturale, di servizi, di verde ecc. Gli obiettivi non sono limitati all' incremento della qualità del patrimonio edilizio esistente ma investono la scala urbana e di quartiere.

Le principali caratteristiche dei programmi complessi cioè l'operatività, l'integrazione di risorse pubbliche e private, l'integrazione funzionale, l'integrazione di risorse non solo urbanistiche, determinano la necessità di un approccio interattivo che definisce le caratteristiche di questi strumenti non classificabili come prodotti "designabili a priori" nel piano, la definizione dei programmi può avvenire solo attraverso un processo operativo in cui alle decisioni pubbliche susseguono le risposte dei vari attori sociali alle diverse scale della decisione. A fronte di queste considerazioni, ci sembra opportuno giungere ad alcune riflessioni riguardanti il processo di definizione dei programmi complessi:

- le politiche urbane concentrano le risorse pubbliche disponibili nelle aree più problematiche, dove lo sviluppo urbano può essere più efficace. La sfida di questi interventi sta nella promozione della qualità del sistema insediativo in termini di efficienza della sua struttura fisica e di coesione, benessere e sicurezza per la sua struttura sociale;
- per riqualificare la città esistente e coinvolgere le risorse private è necessario selezionare gli interventi strategici volti al rilancio di un determinato territorio. La valutazione dell'opportunità di una strategia locale favorisce la costruzione di una proficua partecipazione della comunità locale alle politiche urbane;
- obiettivo primario dei programmi complessi è la qualità urbanistica, sociale, ambientale nella trasformazione dell'esistente che può essere raggiunta superando la tradizionale dicotomia tra competenza pubblica ed autonomia dei soggetti che attuano gli interventi. La qualità degli esiti può realizzarsi solo attraverso un dialogo continuo tra i diversi attori che agiscono alle diverse scale, con il ricorso a procedure di valutazione, n un processo di costante ripensamento del ruolo delle parti, attraverso interventi complessi che integrano risorse ed interessi sia pubblici che privati;

Anche in Italia gli ultimi anni del secolo scorso hanno visto ridursi notevolmente le politiche orientate in questa direzione; ma al contrario che in altri paesi non sono state ancora messe in atto adeguate politiche di "riconversione" del settore, altrove collegate appunto ai programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana. Gli ultimi dieci anni sono stati però caratterizzati da una significativa e diffusa sperimentazione dei cosiddetti "programmi complessi" –in

particolare di quelli orientati alla riqualificazione di parti di città – promossa e sostenuta da bandi e incentivi (comunitari, nazionali e regionali), assegnati con procedure di tipo concorsuale. Al di là delle variabili denominazioni, e delle specifiche caratteristiche di ciascuno, i “programmi complessi” presentano di fatto caratteri comuni, sommariamente riassumibili nella “integrazione” tra canali finanziari, funzioni, tipologie di intervento e, soprattutto, nel partenariato pubblico/privato, ricercato non solo per l’indispensabile apporto finanziario, ma anche per il coinvolgimento di professionalità, capacità e sensibilità verso il mercato e le sue oscillazioni.

Di fatto i “programmi complessi” hanno ormai configurato, nel loro insieme, nuove e possibili modalità di intervento urbanistico, da molti – superate le iniziali diffidenze – riconosciute più adeguate ad affrontare i problemi della trasformazione urbana, rispetto ai tradizionali meccanismi della pianificazione, del resto nati e sviluppati nei decenni fondamentalmente per “controllare” la espansione urbana. Riguardo alcune esperienze condotte questi strumenti, non si sono rivelati di non così rapida costruzione e attuazione. La loro “complessità”, è connessa legata in qualche modo anche alle loro stesse caratteristiche, alla necessità di concertazione e, soprattutto, alla oggettiva complessità delle situazioni che attraverso di loro si tenta di risolvere.

L’intervento su parti della città già costruite o degradate, o anche solo non adeguatamente valorizzate, anche dal punto di vista immobiliare – è infatti un’operazione complessa , soprattutto se l’intento è quello di incoraggiare gli investimenti privato e nello stesso tempo conseguire benefici collettivi sufficienti a giustificare l’interesse e l’intervento pubblico. Si tratta in pratica – ogni volta – di trovare un giusto equilibrio, in un intervento che produca esso stesso, almeno in parte, le risorse necessarie a un effettivo miglioramento della qualità urbana.

L’obiettivo di giungere ad una nuova qualità urbana è dunque il punto centrale della questione. Ma è anche evidente che tale qualità non può essere conseguita davvero con interventi isolati, su parti limitate di città, non collegati a strategie di insieme, finalizzate a obiettivi più generali di riqualificazione, su tempi più lunghi.

Oltre ad una notevole capacità di valutazione e contrattazione da parte degli Enti pubblici, occorre anche e soprattutto una vera e propria regia dell’insieme degli interventi, che può essere realizzata solo attraverso la continuità di queste azioni.

2.2 Una nuova dialettica tra il piano ed il progetto

Un elemento che accomuna in tempi recenti i piani di sviluppo locale, la pianificazione e la maggior parte degli interventi di riqualificazione urbana è il principio di coinvolgimento attivo della cittadinanza. L'interesse verso queste dinamiche partecipative nasce dalla constatazione del fallimento delle politiche pianificatorie calate dall'alto oltre che dal nuovo ruolo assunto dalle società locali. Le premesse teoriche si basano sulla tendenza di alcuni sociologi contemporanei come Giddens (1990), o Dickens (1990) o in ambito italiano Bagnasco (1994), di rivalutare la dimensione spaziale in sé e contemporaneamente il locale quale scenario e riferimento del soggetto agente (Giddens), ha costituito la premessa teorica per la creazione di un atteggiamento critico nei confronti di un modello di pianificazione razional-comprensiva. Alcuni strumenti pianificatori sono apparsi ormai inadeguati a comprendere i mutamenti in atto. Oltre alla rivalutazione dell'aspetto partecipativo, questa tendenza ha dato luogo ad una visione della pianificazione come un processo sociale complesso e non più come esercizio tecnico-progettuale.

Se fino agli anni 70' la pianificazione era orientata quasi esclusivamente alla "produzione di città", quindi si configurava come un'attività di regolazione della crescita urbana ed aveva il compito di razionalizzarne lo sviluppo nei decenni successivi ha rivelato i suoi limiti soprattutto nella difficoltà di coordinamento tra l'offerta funzionale e localizzativa e la domanda di mercato.

I nuovi indirizzi di pianificazione ispirati allo sviluppo sostenibile, enfatizzano l'esigenza di conciliare l'attenzione per l'ambiente, ma anche la dimensione economica e socio-politica. Inoltre, una politica di sviluppo sostenibile deve valorizzare culture ed istituzioni locali.

Anche la programmazione, risposta legislativa alle difficoltà del piano ha evidenziato il mancato coordinamento tra il momento pubblico della previsione e quello misto della gestione ed attuazione. Da qui ha avuto origine un approccio incrementale presente in molti programmi e progetti. Il Piano strategico di una città è, invece, inteso come un atto volontario di costruzione e condivisione di una visione futura della città (il cui territorio, peraltro, raramente può, o deve, limitarsi a quello incluso nel confine amministrativo del Comune), del suo posizionamento rispetto ad altre città, territori e sistemi socio-economici, di definizione di obiettivi e di strategie per conseguirli mediante politiche ed interventi pubblici e privati. Un Piano Strategico ha, dunque, prevalente "natura e contenuto politici" e basa il suo successo sulla forza del sistema di relazioni, alleanze e partenariati politici e socio-economici che sostengono con investimenti e decisioni lo sviluppo delle linee di azione strategica. La

relazione esistente tra PRG e Piano Strategico e' inevitabile ma spesso difficile, perché politiche, azioni, interventi ed investimenti di un Piano Strategico, in gran parte sono da ricondurre a progetti privati (che devono ottenere una concessione edilizia) o pubblici che devono essere stati previsti dal PRG e da programmi di investimento pubblico per poter essere realizzati.

Molti addetti ai lavori sottolineano la necessità di predisporre un PS per fissare degli obiettivi di sviluppo, di ricerca e di competitività, di posizionamento e valorizzazione della città e del suo milieu socio-economico, della città e del suo territorio, nella consapevolezza che l'azione della amministrazione pubblica gli strumenti di pianificazione urbanistica e di programmazione economica a volte non sono sufficienti.

Oggi le condizioni dell'agire sono profondamente mutate. Il governo del territorio si basa su interventi complessi che integrano risorse ed interessi, sia pubblici che privati.

In questo contesto il piano generale non può più essere visto come un quadro revisionale, valutabile a priori ma diventa sempre più uno scenario tendenziale ed uno strumento per la realizzazione di politiche urbane. Una base su cui ridefinire gli elementi di contrattazione degli interessi sul territorio. In questi casi, il piano può essere condizionato in modo rilevante dalle soggettività economiche e sociali.

La costruzione del consenso deve pertanto essere attuata attraverso nuove modalità di rappresentazione del territorio che fanno riferimento all'uso e alla trasformazione dello spazio, alla coerenza e alla compatibilità con l'ambiente circostante. La condivisione di queste pratiche appare un criterio imprescindibile che può consentire, tenendo presente le diverse motivazioni sociali, estetiche e culturali, di costruire politiche adatte alla realizzazione di interventi progettuali e percorsi procedurali di effettivo rinnovamento urbano.

Il ruolo che gli strumenti devono avere è duplice: il primo riguarda l'attuazione dell'immagine che la città ha elaborato di sé in termini di identità storica, sociale, politica; il secondo riguarda la sua immagine formale. Il problema è "coniugare insieme la logica del piano e quella del progetto, rivedere le relazioni tra essi; inoltre stabilire i termini di una dialettica a cui va affidata la qualità e la capacità attuativa di una trasformazione urbana. (Secchi 1989).

3. LA PROGETTAZIONE PARTECIPATA

Nel processo di rinnovamento vengono messi in campo una serie di progetti, di strumenti che sono utili a gestire questa transizione se nella costruzione dei nuovi scenari urbani vengono

inseriti, quali tasselli di un mosaico, non solo i centri storici, ma anche le periferie, le zone degradate, dimesse, perché ogni insieme di città con i suoi aspetti sociali, spaziali, fisici, deve far parte di un progetto di trasformazione complessiva del territorio.

Nel campo della pianificazione territoriale ed urbanistica il tema della partecipazione ha dato vita alla progettazione partecipata, o a politiche per incentivare la partecipazione negli interventi di riqualificazione di particolari aree.

Il modello seguito è quello del Locality Development filone del pensiero organizzativo che enfatizza i modelli self-help delle comunità locali e vede nel processo partecipativo la condizione imprescindibile per interventi pianificatori di successo.. Grande rilevanza assume “ la concertazione delle azioni tra soggetti e gruppi sociali ed una efficiente gestione dei flussi di comunicazione tra questi in particolare assume rilevanza il ruolo del sociologo o dello psicologo il cui intervento può agevolare comunicazioni ed interazioni tra i diversi soggetti sociali coinvolti al fine di produrre azioni condivise”. (Hyman 1997).

La progettazione partecipata è una specifica modalità tecnica per la trattazione di problemi e la costruzione di progetti adeguata alle finalità della legge. Si tratta, infatti, di un tipo di intervento capace di coinvolgere attivamente un vasto numero di attori che, integrandosi reciprocamente, conferiscono ricchezza e qualità alla progettazione.

Vale la pena sottolineare che lo stile della progettazione partecipata segna oggi una significativa differenza rispetto alle esperienze - pur importanti, ma datate - di carattere più ideologico: l'argomento principale che porta ad adottare uno stile connotato dal coinvolgimento nel processo di conoscenza e decisione di un ampio spettro di soggetti consiste nella sua maggiore efficacia (intesa come migliore adeguatezza al sistema complessivo dei bisogni) rispetto al tradizionale atteggiamento *top down*.

Ovviamente per conseguire questo obiettivo la partecipazione non può essere formale o rituale, ma deve essere reale conferimento di potere decisionale, nelle attività di progettazione, ai soggetti coinvolti.

I vantaggi della progettazione partecipata, rispetto ad altri approcci, si possono riassumere nell'effetto di miglioramento dell'efficacia dovuto a una maggiore vicinanza fra utenti delle politiche e decisori. Tale vicinanza aumenta le possibilità di costruire percorsi progettuali più adeguati alla domanda espressa dagli utenti.

Alcuni elementi di valore di questo approccio sono messi in luce da Mela (96), secondo il quale la partecipazione è:

- una modalità opportuna per favorire l'innovazione attraverso l'interazione fra diverse competenze

- una sfida alla settorializzazione concepita in termini di separazione rigida fra chi progetta e chi è oggetto di intervento;
- consente di trattare in modo integrato diverse dimensioni di analisi;
- sviluppa nei partecipanti senso di appartenenza al percorso di progettazione.

A tali aspetti positivi si aggiunge il fatto che la partecipazione consente di riconoscere il significato della valutazione all'interno di percorsi progettuali e pertanto consente di utilizzare efficacemente i risultati della valutazione per migliorare la qualità degli interventi.

Un altro rilevante vantaggio è la propensione della progettazione partecipata a favorire l'integrazione di conoscenze e competenze diverse, laiche e professionali. Il coinvolgimento di soggetti portatori di capacità ed esperienze diversificate tende a costruire risposte originali e creative ai bisogni piuttosto che replicare modelli standardizzati.

Esistono però anche alcuni rischi, che l'applicazione della partecipazione ai processi di progettazione può comportare. Due possibili aspetti ambigui sono indicati da Fareri (1999):

- la partecipazione "piace", ma non basta mettere i soggetti attorno a un tavolo perché si produca magicamente una buona progettazione;
- la partecipazione può essere facilmente manipolata, e strumentalizzata, a favore degli interessi specifici e impliciti dei soggetti più potenti di un *setting* partecipativo.

Una riflessione su alcuni casi di studio o le osservazioni di quanti hanno direttamente sperimentato questa metodologia fa emergere la difficoltà di un tale percorso soprattutto in fase di realizzazione pratica dell'intervento. La difficoltà nasce anche dalla differenza dell'iter procedurale proposto da queste metodologie rispetto a quanto si è consolidato e stratificato nelle amministrazioni. Il problema è la complessità. Si tratta di una nuova idea di sviluppo, che richiede un maggiore protagonismo da parte dei cittadini non più solo fruitori di risorse ma essi stessi risorse per la comunità, e nello stesso tempo richiede che queste reti formali ed informali siano riconosciute, evitando però il rischio che tutto si riduca ad una difesa dei propri diritti individuali senza una vera connessione.

4 CONCLUSIONI

L'esistenza di una nuova "questione urbana" è oggi posta all'attenzione della politica, degli enti locali, della cultura e della pubblica opinione. In particolare, in Italia si rileva la crescente inadeguatezza delle città a svolgere bene il ruolo in un contesto economico e sociale profondamente mutato. Le radicali trasformazioni dei modi della produzione tradizionali fanno emergere l'esigenza di investire di più nella ricerca, nelle alte tecnologie, nell'istruzione

e nella formazione, attività che, nel nostro come negli altri paesi, trovano la loro collocazione naturale nelle città. Le città sono i luoghi privilegiati della cultura, della ricerca e dell'innovazione ed è questo tipo di attività che oggi le città italiane devono non solo ospitare, ma anche promuovere e attrarre. Per farlo, però, è necessario mettere in campo strategie, politiche e strumenti che riescano a dare risposte efficaci ai numerosi problemi che ostacolano da sempre l'efficienza delle nostre città. I contesti urbani, sono spesso cresciuti senza guida e oggi mostrano con evidenza l'incapacità di far fronte alla crescente domanda di efficienza e fruibilità che pesa su di esse. Dal problema delle infrastrutture alla carenza dei sistemi a rete per la mobilità fino agli alti costi dell'abitare e del vivere quotidiano, le città hanno bisogno di scelte ampiamente condivise per tornare ad essere il motore del nostro Paese. È in questa prospettiva che si inseriscono le politiche atte a risolvere la nuova "emergenza città".

In questa fase di transizione storica complessa, si individua il ruolo centrale della dimensione urbana in quanto essa attua la convergenza tra politiche sociali ed urbane in nome della integrazione ed efficacia delle decisioni pubbliche.

Ciò che viene richiesto alla città in un momento in cui i governi europei sono impegnati nella riforma del welfare è l'adozione di un approccio integrato al governo del territorio, che riduca la spesa dello stato e aumenti l'incisività delle politiche urbane.

Nell'intento di mediare tra le esigenze che provengono dal campo economico e quelle della società civile, compaiono i principi indicati dall'Unione europea di sussidiarietà, competizione, coesione, partnership.

Il principio della coesione così come quello della valorizzazione delle risorse endogene coincide con una attenta difesa dai rischi della omologazione e con la tutela della grande varietà dei territori europei, di cui" è necessario preservare tra l'altro la capacità di produrre quote crescenti di valore aggiunto territoriale" .

Tenendo presente questa impostazione di fondo, anche le politiche settoriali (trasporti, ambiente, settori in crisi), possono avere un'importanza crescente ed indicare le modalità più idonee per armonizzare le politiche nazionali e regionali con le politiche europee.

Le politiche del piano più recenti oggi tendono a valorizzare le componenti astratte immateriali e simboliche che operano all'interno delle dinamiche urbane più che sul contenuto materiale, le nuove pratiche urbanistiche introducono strumenti capaci di migliorare le potenzialità dialogiche e concertative della pianificazione.

Negli anni recenti le Istituzioni europee si sono assunte il compito di indicare ai paesi che ne erano privi l'importanza di politiche di ampio respiro. Dalla pianificazione strategica al principio di sussidiarietà, all'aumento delle competenze assegnate alla scala locale in materia

di pianificazione. Non si può certamente ignorare l'importanza di un nuovo livello di governo, quello europeo in un sistema di pianificazione già abbastanza complesso.

Se la pianificazione europea si caratterizza come un sistema di differenti esperienze e culture, il sistema di pianificazione in questi ultimi anni ha mostrato una tendenza alla convergenza, grazie anche all'azione di coordinamento svolta dall'Unione europea.

Le politiche urbane si basano su leggi di mercato sempre più indifferenti alle barriere nazionali ed alle consuetudini locali. La tendenza all'omologazione fa sì che anche la cultura tecnica e la riflessione disciplinare contribuiscano al moltiplicarsi di iniziative di confronto e di scambio di nuovi modelli di intervento. La città nonostante la dispersione insediativa, sarà in grado di sopravvivere e di rafforzarsi anche se saprà trovare nella governance metropolitana lo strumento più idoneo a riattivare i processi identitari e a consolidare i contatti con gli altri livelli di governo. E' pur vero che oggi l'attività di governo a scala urbana si inserisce in uno scenario estremamente complesso, ad alta competitività, in cui tanto i rischi quanto le possibilità di successo sono molto evidenti.

Il rinnovamento urbano che ha come presupposto e strumento attuativo fondamentale la definizione di una strategia urbana, può nascere solo da un gioco allargato, interattivo tra attori diversi. Nelle città europee del XXI secolo il ruolo della partecipazione è essenziale. La partecipazione ed il consenso assumono il ruolo di "infrastruttura essenziale" nella costruzione di una città - impresa e nella difesa della propria identità territoriale.

Affinché si realizzi un processo di rigenerazione urbana, le città hanno bisogno di nuove risorse, di nuovi strumenti e nuove idee. Inoltre, per il rinnovamento urbano, sono necessarie, oltre che le risorse degli Enti locali, anche le risorse statali. Alla classe politica, tenuto conto del non semplice problema di disponibilità e reperibilità dei fondi, spetta il compito di individuare i canali più idonei per reperire le risorse necessarie su cui poter contare e promuovere snellimenti burocratici. Ma questo non basta.

Altrettanto necessario, dovrebbe essere il riequilibrio a livello istituzionale dei poteri di intervento sul territorio oggi suddivisi in modo inefficace e pletorico tra Regioni, Province e Comuni. Ma per disegnare il futuro delle città, è importante comprendere le esigenze e definire le vocazioni delle aree urbane. Una lettura che deve avvenire sulla base non solo di una complessa analisi strategica economico-culturale, ma anche di un benchmarking dell'efficienza e della produttività urbana. I vari attori, mettendo a disposizione dell'interesse collettivo la loro conoscenza delle dinamiche e dei bisogni del territorio, si propongono come interlocutori imprenditoriali nella analisi delle trasformazioni e delle esigenze urbane. In Italia si registra un notevole ritardo infrastrutturale, ma qualcosa adesso sta finalmente

cambiando e lo dimostrano i numerosi cantieri aperti e le azioni previste nel prossimo futuro: grandi interventi legati ad eventi come le prossime Olimpiadi invernali a Torino, o celebrazioni come quelle in corso a Genova, eletta “città europea della cultura della cultura”. Ma anche lavori per migliorare la mobilità urbana, valorizzare il verde cittadino, recuperare le periferie. Alcune città come Catania hanno basato sulla valorizzazione del vasto patrimonio storico-artistico il loro processo di rigenerazione. La scelta di Taranto invece è stata quella di puntare sul riequilibrio urbanistico. Una scelta - che ha consentito di ricostruire l'identità della città, ripopolando i due centri storici cittadini, da troppo tempo degradati e abbandonati. In molte altre città si osserva il tentativo di rivedere piani regolatori rigidi e inadeguati, attraverso la flessibilità e la semplificazione dei processi. La complessità della gestione dei sistemi urbani e le positive esperienze di trasformazione rappresentano non un semplice restyling di piccole zone, l'obiettivo è la modifica di intere parti di città. Molti studiosi esprimono la necessità di ragionare in termini di "sistema territoriale", per riuscire a ottenere, com'è accaduto ad esempio in Olanda, una pianificazione urbana integrata, capace di abbattere i costi e garantire più qualità allo sviluppo urbano. In Europa non esiste tuttavia un'unica linea nella realizzazione delle politiche territoriali. Gli organismi territoriali possono essere diversi: nel caso tedesco sono i Länder che hanno funzione-chiave nella definizione delle azioni, in Olanda le province, in Italia si avverte la necessità di politiche su vasta scala che producano relazioni reticolari perché la sfida è la competizione a scala internazionale.

In definitiva, le città italiane, in enorme ritardo rispetto a quelle europee, oggetto di continui ed eccezionali programmi di rinnovamento, sono poste di fronte ad una duplice possibilità:

- continuare a sopravvivere, ricorrendo a rimedi marginali rispetto ai problemi esistenti, rimedi che non mutano sostanzialmente la struttura e la forma dell'odierna città;
- oppure, affrontare il ridisegno della città guardando al territorio, recuperando i centri storici attraverso vasti “Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, attraverso la delocalizzazione delle attività produttive pesanti dalla città e la loro riallocazione in prossimità dei grandi nodi di traffico; riequilibrando il deficit di attrezzature, servizi e verde delle città utilizzando le aree dimesse, attuando un modello policentrico di rete diffuso sul territorio ma integrato dall'economia informatizzata, con l'adozione di attitudini e strumenti di intervento innovativi come ad esempio i metodi e le tecniche della pianificazione strategica.

Una città che, riprendendo la definizione di Secchi, si presenti come “un ricco archivio del passato, un confuso amalgama di nuove forme ma anche uno straordinario inventario del possibile”(Secchi,2000).

BIBLIOGRAFIA

- Amendola G.(1997) *La città Postmoderna*, Laterza, Bari
- Bagnasco A,(1999).*Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna,
- Bagnasco A, Piselli F., Pizzorno A.,(2001) *Il capitale sociale*, Il Mulino, Bologna
- Beck U. (2000) *La società del rischio*, Carocci, Roma
- Berg, Leo: Van den (1995) *Urban Tourism : Performances and Strategies in Eight European Cities*, Avebury, Aldershot
- Berra M. (1995) (a cura di), *Ripensare la tecnologia*, Bollati Boringhieri, Torino 1995.
- Camagni R(1992) Il marketing urbano come strumento di competizione tra città, in “*Sviluppo e organizzazione*”, n.132, Lug/Ago
- Castells M.(1996)*The information Age: Economy, Society and Culture*,.Blackwell, Oxford,
- Giddens A. (1994) *The Consequences of Modernity*. Cambridge, Polity Press
- Gregotti V (2000) Progetto urbano e pianificazione: un dialogo necessario, in “*Urbanistica*” n. 104,a.
- Harvey D., (1993)*La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano
- Magnaghi A.(2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino,
- Magnier A., Russo P.(2002) *Sociologia dei sistemi urbani*, Il Mulino, Bologna
- Marra E (1989) *Componenti culturali della qualità urbana*, Milano, Etas Libri
- Martinotti G,(1993) *Metropoli*, Il Mulino, Saggi, Bologna
- Mela A., (1996) *Sociologia delle città*, NIS
- Mela A, (2002)Governance, territorio, ambiente: i temi del dibattito sociologico,” *Sociologia urbana e rurale*”, n.2,
- Molotch H. (976) The city as a Growth Machine, in “*American Journal of Sociology*, n.82,a. pp.309-330.
- Nuvolati G., (2000) *La qualità della vita*, Franco Angeli,Milano, 1998.
- Occelli S, Staricco L., (2002) *Nuove tecnologie di informazione e di comunicazione e la città*, Franco Angeli, Milano
- Salone C., Le politiche urbane territoriali nell’Europa comunitaria, in Dematteis, G.Bonaverò, (a cura di), (1997)*Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna
- Sclavi M,(2002)*Avventura urbana*, Eleuthera, Milano
- Secchi B., (2000) *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari
- Secchi B., (1989) I progetti del Piano, in *Casabella*”, n.563,dicembre, pp36-38.

ABSTRACT

URBAN RENEWAL AND URBAN REQUALIFICATION PROGRAMS: REFLECTIONS

This paper analyses the process of urban renewal in Europa and examines the factors influencing this process as well as the consequences of its implementation. The focus is on the main aspects of urban development policies..

With the new era comes new demands on urban centres such as quality of life, access to information and knowledge, integration into global networks, the capacity to generate new ideas and actions, to attract new residents/people and investments. The achievement of these goals requires the renewal of physical infrastructures and the expansion of human and social capital. In order to cope with these challenges and to improve the cities' performance, an active and strategy oriented urban management is required. During the nineties, European cities, developed a great number of urban policies, in order to elaborate a strategy for their renewal. Innovation laid in the relation of economic programmes to urban planning, leading to the abandonment of large-scale urban-development projects in favour of actions which are more limited in space and time, the effort to seek participation and participant consensus as essential elements in the development of infrastructures, and new communication technologies. All these actions are means to face the decline of the contemporary city, the intensification of competitiveness, and cultural innovation. The city takes, at the same time, the form of constructed space and a context within which experience is formed.

The paper brings forward some reflections, considering the way in which urban policies and urban planning try to answer the new demands, to face up to competition, to stimulate development processes at the local, national and international level. It is worth emphasizing that urban renewal can be achieved, as many authors underline, only when it is possible to promote the participation of a large number of "social actors" who can create a new and sustainable city.