

XXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

PIANIFICAZIONE INTERATTIVA-CONCERTATA: STRATEGIE E METODOLOGIE.

Elisa MAZZA¹

¹Dipartimento di Scienze Ambientali e Territoriali - Facoltà di Architettura, Via Melissari – Feo di Vito, 89124 Reggio Calabria

SOMMARIO

Obiettivo del contributo è mettere in luce i risultati raggiunti con lo svolgimento della mia tesi di dottorato in Pianificazione Territoriale. I momenti fondativi della ricerca si sono sostanziati in un primo aspetto, teorico-metodologico, attraverso cui si è indagato circa le potenzialità, le relazioni e le implicazioni tra la pianificazione interattiva concertata e i programmi complessi, e in un secondo aspetto, di tipo pratico pragmatico, attraverso cui sono messe a confronto le più emblematiche e recenti esperienze italiane. I due momenti, intimamente collegati, perseguono la volontà di individuare strategie di pianificazione efficaci attraverso forme di concertazioni fra le parti

1. I TEMI TEORICI DI RIFERIMENTO.

Il tema della riqualificazione della città, sia dal punto di vista fisico che da quello economico-sociale-occupazionale, si pone in una posizione centrale rispetto alle iniziative, alle strategie e alla programmazione messe in atto in ambito europeo prima, dal governo centrale poi e infine a livello locale. Esso rappresenta uno dei contenuti fondamentali dell'urbanistica contemporanea. Tale processo, subentrando alla lunga fase di espansione, sposta oggettivamente l'attenzione verso la riqualificazione della città esistente con l'obiettivo di restituire qualità a parti di città degradate a causa della trasformazione del sistema produttivo e delle relative ricadute territoriali, o come conseguenza dello stesso processo di crescita urbana che ha reso appetibili e privilegiate altre parti di città. Tale nuova esigenza richiede una mentalità amministrativa, competenze tecniche, capacità di costruire politiche totalmente inedite rispetto al passato perché gli attori coinvolti, le problematiche affrontate e le esigenze sono nuove e attendono nuove risposte.

In tale ottica si va sempre più affermando la necessità che la pianificazione diventi un'attività basata sull'interazione di diversi soggetti che, partecipando attivamente al processo decisionale ognuno con le proprie argomentazioni e specificità, ridisegni in maniera radicale metodi, significati ed essenza della pianificazione attraverso un quadro riconducibile all' *agire comunicativo*. La pianificazione interattiva intesa quale modalità di rapporto tra diversi attori coinvolti nella costruzione di piani e politiche della città persegue degli obiettivi generali quali la flessibilità degli strumenti urbanistici, il rapporto con i soggetti privati e l'accelerazione e semplificazione delle procedure. Si può dunque asserire che il nuovo modo di concepire le relazioni tra soggetti pubblici, operatori privati e abitanti caratterizza l'evoluzione sia del sistema amministrativo che economico così come anche in materia di urbanistica e di lavori pubblici i temi della concertazione e del partenariato pubblico/privato hanno acquisito un rilievo centrale, tanto che il progressivo declino di un sistema pianificazione rigido, autoritativo e unilaterale dà sempre più spazio al coinvolgimento dei privati e dei cittadini nelle fasi di programmazione e attuazione delle scelte urbanistiche, riconoscendo nella specificità locali una risorsa e affidando alle identità e agli interessi in campo la capacità di cooperare su progetti e su vere e proprie politiche di sviluppo.

Tali nuove condizioni hanno permesso il consolidarsi e l'affermarsi di una nuova "cultura" chiamata in maniera generica *pianificazione complessa o integrata*. Il termine *integrato* racchiude un insieme indistinto a cui afferiscono programmi di tipo diverso sia per gli attori che lo gestiscono, sia per motivi e contenuto, spaziando dal sostegno sociale occupazionale, infrastrutturale e ambientale. Tra le varie voci di questo nuovo modo di "sentire" e di "agire" emergono i *programmi complessi*, il cui campo d'azione è relativo proprio alla rigenerazione e alla riqualificazione urbana, connotati da una sequenza evolutiva e da una crescente complessità. Tali istituti hanno, tra le caratteristiche peculiari, la ricorrente opportunità/necessità di attivare forme di *concertazione* tra istituzioni e privato.

2. LA METODOLOGIA SEGUITA.

I momenti fondativi della ricerca sono di due tipi:

Il primo, *teorico-metodologico* attraverso il quale indagare circa le potenzialità, le relazioni e le implicazioni tra la pianificazione interattiva concertata e i programmi complessi.

Il secondo, pratico-pragmatico attraverso cui mettere a confronto le più recenti ed emblematiche esperienze italiane per la costruzione di un quadro comparativo al fine di valutare l'efficacia della concertazione attivata.

Il mio lavoro è stato condotto nell'approfondimento del materiale bibliografico, o trovato in rete, e nel reperimento di fonti più recenti per costruire un'impalcatura teorico-scientifica intimamente connessa all'aspetto pratico-pragmatico, sostanziandosi nella ricerca di esperienze e casi studi emblematici. Il fine è stato quello di costruire un quadro comparativo il più ampio possibile di riferimenti teorici e di azioni concrete, aggiungendo così al dibattito in corso un bagaglio di pratiche amministrative e di esperienze progettuali che descrivano contenuti e modalità di attuazione di programmi e strategie.

L'esigenza di strutturare secondo queste linee la ricerca è nata durante il primo anno e si è confermata negli anni successivi, da una parte nella necessità di inquadrare il tema delle politiche territoriali nella sua generalità, in un quadro di riferimento più ampio, attraverso l'analisi dei regimi urbani e delle politiche di sviluppo sia territoriale che sociale. Dall'altra dall'istanza, altrettanto forte, di leggere tali tematiche prediligendo l'aspetto locale.

I due momenti così intimamente collegati hanno teso a perseguire *l'obiettivo principale* della mia ricerca:

La volontà di individuare strategie di pianificazione efficaci attraverso forme di concertazione tra le parti, indagando circa la scelta relativa al momento in cui attivare pratiche concertative istituzionalizzate, rispetto alle filiere decisionali politico amministrative, la latitudine dei soggetti da coinvolgere direttamente ai tavoli di concertazione, le possibili forme ed effettivi contenuti degli accordi stipulati, la loro formalizzazione e conseguente validità, in definitiva la loro natura stessa.

La mia ricerca tenta di definire dei criteri, di tipo teorico e di metodo, attraverso i quali interpretare il ruolo della concertazione all'interno dei programmi complessi.

In particolare ho mirato ad inquadrare il ruolo della concertazione nelle politiche territoriali, attraverso l'analisi delle politiche di sviluppo territoriale a valenza socio-occupazionali, nonché lo studio di strumenti di programmazione negoziata a carattere nazionale e locale, anche perchè, oggi, in Italia, un nuovo modo di concepire le relazioni tra soggetti pubblici e operatori privati caratterizza l'evoluzione del sistema amministrativo e del sistema economico.

La bibliografia ragionata prima e *la catalogazione* poi, sono stati momenti fondamentali per il mio approccio al problema e per la formulazione delle prime ipotesi. Il lavoro si è sostanziato in una raccolta sistemica delle fonti in base a contenuto, parole chiavi, e possibile utilizzo all'interno della mia ricerca. *La catalogazione ragionata* è stata condotta attraverso una serie di criteri: attendibilità e l'autorevolezza dell'autore, completezza e l'originalità dell'opera, serietà della casa editrice, data di pubblicazione, privilegiando gli studi più recenti e, in ultimo, per i documenti in rete, ho tenuto conto dell'attendibilità dei siti e degli autori.

Altro passo fondativo della mia ricerca è stata la costruzione di un *glossario*. L'indagine epistemologica, iniziata al primo anno e conclusa durante il secondo, si è resa necessaria per far chiarezza, a me in prima istanza ma anche a chi mi leggerà, circa il significato di alcuni termini usati, ma ancor più spesso "abusati", entrati a far parte ormai del linguaggio comune. L'intento è stato quello di definire in maniera univoca e inequivocabile parole prese a prestito anche da altri campi disciplinari.

Decisivo, inoltre, è stato l'approfondimento e lo studio di strumenti e dei programmi integrati, sia a livello europeo (Urban o finanziamenti EU), sia a livello nazionale (Patti Territoriali e Contratti d'Area), sia a livello regionale e locale (PRU; PRIU; PRUSST; Contratti di Quartiere), individuando un albero genealogico comune.

E' seguito poi, la costruzione di un primo *indice ragionato*. L'intento è stato quello di definire in maniera decisa i “blocchi” tematici a cui ho voluto fare riferimento:

- a) *La città nell'epoca della globalizzazione*; dopo una serie di constatazioni e di riflessioni che confermano e anzi enfatizzano il ruolo della città oggi, tanto da far sì che il mondo contemporaneo sia sempre più un mondo di città, senza però ignorare quanto sia il luogo dove si cronicizzano alcuni fenomeni quali l'emarginazione, la povertà, la disoccupazione ecc., mi pongo qui alcuni quesiti a cui cerco di dare risposta: come, in quest'ottica, migliorare le scelte che interessano la città, soprattutto a livello locale? con quali strategie e con quali strumenti?
- b) *L'Urbanistica interattiva e consensuale*: dove evidenzio per l'Italia ormai inserita nel contesto europeo, quale obiettivo politico primario, la necessità di modernizzazione e di flessibilità. E' in questa fase che mi chiedo come superare il rigido sistema autoritativo a favore di un sistema ricco e flessibile, concertato e consensuale che riequilibri il rapporto tra potere pubblico e soggetto privato e che tenda ancor più a configurare un sistema di copianificazione pubblico-privato. Possono essere una risposta a questa necessità di cambiamento il “piano del sindaco” da una parte, le nuove leggi regionali dall'altra e i programmi complessi che cercano di coniugare questione economica con quella urbanistica dall'altro?
- c) *La concertazione: una dimensione interattiva*; assodato che, alla fase attuale, il processo di ridistribuzione delle competenze amministrative e non, attenuano i tradizionali caratteri autoritativi della pubblica amministrazione in favore di pratiche di tipo “contrattuale”, restano però aperti molti problemi sia di tipo concettuale che di carattere pratico: la scelta del momento in cui attivare pratiche concertative istituzionalizzate, i soggetti da coinvolgere ai “tavoli di concertazione”, le forme e i contenuti degli accordi eventualmente stipulati. Il carattere contrattuale(cioè le forme di accordo) resta nella maggior parte dei casi tutto da dimostrare. Chi si impegna e a far cosa?
- d) *Il nuovo modo di “fare” e di “pensare” l'urbanistica: gli strumenti e i programmi*; l'aspetto che qui più mi interessa rilevare, dopo un breve exursus di tipo legislativo, è la dimensione necessaria della ricercata integrazione tra le risorse pubbliche e private, sia di investitori che di proprietari, come risposta alla necessità di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica e della partecipazione propositiva dei privati. La progettazione degli interventi oggetto dei programmi complessi e la loro attuazione si configura come la costruzione di una arena decisionale di cui i diversi attori interagiscono e nella quale sviluppano conflitti e negoziazioni.
- e) *La costruzione di un quadro comparativo di casi studi*; quali sono le difficoltà e le possibilità che si presentano nella pianificazione urbanistica per integrare interventi pubblici e privati, per coordinare l'azione di diversi attori? Attraverso casi studi tendo a sfatare o confermare dogmi e dubbi.

Dall'elaborazione ulteriore di tali argomentazioni emerge un indice articolato e strutturato in tre parti intimamente connesse fra loro.

- ***Prima parte: La città sostenibile e umana.***

Ho voluto, con questo titolo evidenziare come, oltre all'ormai classica dimensione sostenibile riferita alla città sia necessario affiancare la dimensione umana, una dimensione peculiare e ormai ineludibile per raggiungere la vera sostenibilità che consiste nella promozione della persona e nel soddisfacimento dei suoi bisogni, siano essi materiali che spirituali. In questa prima parte si afferma la constatazione, ormai largamente condivisa, che il fenomeno della globalizzazione, supportato dalle tecnologie telematiche

che deterritorializzano lo spazio, non ha danneggiato o svalutato la città né tanto meno decentrato il suo ruolo. Al contrario, nell'ultimo decennio, si è enfatizzata una nuova domanda di concentrazione spaziale proprio nei centri tradizionali, le città, tanto da far diventare sempre più il mondo “un mondo di città”, dove ciascuna di essa assume il ruolo di centro d'innovazione nonché luogo per eccellenza di creazione di ricchezza. Ma nonostante la rinnovata centralità rivestita, essa diventa anche il luogo dove tendono a cronicizzarsi fenomeni quali: disoccupazione, emarginazione, povertà, violenza ecc., tanto che le disuguaglianze sono più evidenti in città e spesso anche l'inquinamento ambientale si concentra maggiormente nelle aree urbane. Anzi proprio nella città si concentrano sei grandi questioni della nostra epoca che necessitano di essere risolte e che costituiscono le componenti fondamentali della forte crisi attuale: la *disuguaglianza crescente* o “*giustizia distributiva*”, la *perdita dei legami sociali* o “*frammentazione sociale*”, la *crisi ecologica*, la *crisi della democrazia*, la *crisi di senso*, l'*insicurezza crescente* (Fusco Girard, 2000).

La concomitanza di questi elementi provoca una crisi “multidimensionale”, ma la città è anche il luogo dove si concentrano forti dicotomie: stabilità/instabilità, integrazione/disintegrazione, ordine/disordine, quiete/esodo, globale/locale.

La nostra è l'epoca della globalizzazione, in cui spazio e tempo si dematerializzano, assumono un ruolo e un senso diverso rispetto al passato, anche al più recente, mettendo in atto quella *compressione spazio-temporale* caratteristica di tutto il mondo occidentale ricco e “sviluppato”, permettendo pertanto un'integrazione di tipo economico-finanziario-tecnologico, un commercio internazionale e un movimento di merci e capitali di dimensioni sempre più vaste. Era informatica, “flussi”, scambi fisici con immateriali, “reti”, costituiscono sempre più l'ossatura della new economy, non legata al luogo e priva di confini fisici. Ma, se questo fenomeno da un lato valorizza le economie già ricche ed avanzate, dall'altro lo fa a discapito di quelle arretrate e incapaci di inserirsi nelle reti, per mancanza di conoscenze, di specializzazioni e di saperi.

La nostra, però, è anche l'epoca della sempre più forte e crescente ricerca d'identità, di appartenenza, di specificità, detta in una parola di “localismo” che rifiuta e controbilancia la tendenza all'omologazione e standardizzazione generalizzata. Anzi proprio la ricerca dell'appartenenza, della specificità, dell'identità rappresenta una delle questioni centrali sia in ambito politico amministrativo che in ambito urbanistico-ambientale. Si tratta di valorizzare quei fattori urbani specifici a cui viene dato il nome di “*milieu urbano*”, cioè quel complesso composto da parti naturali, infrastrutture, patrimonio artistico e architettonico, tradizioni culturali, istituzioni locali ecc. Ed è proprio nell'ottica del rapido e complesso mutamento che caratterizza la società contemporanea, che si prende consapevolezza del mal funzionamento degli assetti organizzativi gerarchici centralizzati in favore di assetti organizzativi decentralizzati e capaci di autorganizzazione.

Largamente condivisa è l'idea che per risolvere le sei grandi problematiche epocali che accennavamo, occorre partire dal basso, in una sorta di gerarchia alla rovescia. Partire cioè dalla città stessa e dagli elementi che la compongono e che la caratterizzano, cioè dai quartieri, dalle municipalità, dalle circoscrizioni, “dalle città di città” di cui ogni sistema urbano è formato, mettendo in circolo tutte le prospettive di decentramento che sempre più sono offerte.

Alla luce di queste riflessioni appare opportuno affermare che l'era della globalizzazione è anche l'era della città e che “*il futuro della città è destinato ad influenzare sempre più il futuro della società*” e quindi il suo sviluppo, e di conseguenza lo sviluppo di tutta l'area, la regione e il paese. Ecco che queste due componenti, città da una parte e sviluppo dall'altro, entrano in strettissimo legame tanto da innescare un rapporto direttamente proporzionale l'un con l'altro: all'aumentare di uno aumenta anche l'altro.

La presa di coscienza di tutte queste problematiche, già a partire dagli anni '70, percorre in senso trasversale saperi e pratiche diverse, dalla bioetica, all'ecologia,

all'economia, fino alla pianificazione territoriale e urbana, tanto da essere oggetto di interesse e discussione di numerosi documenti e vertici internazionali. Momenti tesi a mettere a punto strategie e politiche ambientali internazionali e locali, ponendo al centro del dibattito il tema della sostenibilità.

Dall'exkursus delle dichiarazioni, dei piani e programmi nazionali e internazionali si evincono alcuni elementi fondamentali per attuare una governance per la città sostenibile.

L'esperienza, infatti, risulta interessante e da porre in rilievo, non solo per il risultato oggettivo delle politiche individuate, quanto per la volontà da parte di organismi senza effettivo potere di governo, di orientare e guidare le azioni dei governi nazionali, regionali e locali per il perseguimento di obiettivi comuni di sostenibilità attraverso azioni di orientamento e di guida definiti con una parola in "governance".

La governance è la capacità di affrontare in modo integrato e con un atteggiamento progettuale i problemi della città, rifiutando l'appiattimento della gestione urbana inteso solo in senso funzionale e amministrativo. Governance, pertanto, è la combinazione dei modi con i quali i soggetti pubblici, privati e sociali compongono i loro interessi conflittuali, in modo trasparente e decentralizzato.

Una nuova "governance" indirizzata secondo questi parametri si è rivelata ovunque una strategia essenziale per poter rispondere in maniera adeguata alla sfida della globalizzazione, cioè quella di portare i suoi benefici anche ai marginali, ai più deboli, a quelli che non hanno voce politica. Queste nuove strategie di governance ricorrono sempre più al coordinamento tra soggetti pubblici, privati e società civile, abbandonando i modi e i metodi tradizionali, basati sull'imposizione dall'alto con carattere prescrittivo di grandi piani generali, a favore, piuttosto di processi interattivi e dinamici, costruiti attraverso la partecipazione diretta e attiva dei diversi soggetti, in cui il metodo fondamentale si basa su trasparenza e controllo dei risultati, tanto da promuovere a loro volta corresponsabilità e senso di appartenenza tra tutti i soggetti. Governance è anche la capacità di migliorare il funzionamento della macchina amministrativa e del soggetto pubblico da un lato migliorando i processi d'interazione partecipativi e dall'altro consumando un minore quantità di risorse. Ma governance non riguarda solo la sfera della gestione funzionale-amministrativa, bensì attiene alla sfera del rifiuto della illegalità attraverso azioni di promozione di azioni per la sicurezza dei cittadini e si concretizza nella capacità di affrontare in modo integrato e con atteggiamento progettuale i nodi della città (Fusco Girard, 2000).

Le politiche per la sostenibilità urbana hanno trovato quali strumenti adatti per la loro applicazione strumenti di tipo volontario di cui Agenda 21 Locale rappresenta l'esempio più emblematico. E' necessario però che tali politiche riescano ad incidere e a contaminare, lasciando un'impronta decisiva, anche gli strumenti tradizionali, di tipo obbligatorio, della pianificazione del territorio quali il piano regolatore comunale e il piano di coordinamento provinciale. Tutto ciò presuppone che nella pianificazione tradizionale vengano accolte le istanze di innovazione circa i contenuti, i metodi e le procedure e la strada per cui ciò accada realmente è individuabile nella simbiosi tra strumenti obbligatori e strumenti volontari che si prospetta come un'interessante presupposto attraverso cui questi ultimi possono iniettare, nei primi, quella linfa di novità in grado di svecchiarli.

- ***Parte Seconda: L'Urbanistica interattiva-concertata.***

L'Italia e l'Europa, in questi ultimi anni, sono state teatro di profonde e importanti trasformazioni sia dal punto di vista politico-amministrativo, sia per il ruolo, rinnovato e centrale, demandato alla città nel quadro del sistema delle decisioni di tipo politico-istituzionale, economico e sociale.

Una prima riflessione è legata alla constatazione di alcune profonde trasformazioni, avute a partire degli anni '90 in Italia, nel campo delle riforme politico-amministrative, a partire dalla legge 142/90, la così detta Legge Bassanini, con i relativi decreti e successivi provvedimenti collaterali, configurando una radicale riforma istituzionale, anche se ancora non del tutto conclusa. La riforma mira alla progressiva crescita dell'autonomia di Regioni e degli altri Enti Locali rispetto all'autorità centrale, lo Stato, applicando il «*principio di sussidiarietà*» esortato e voluto dall'Unione europea. Il principio prevede una maggiore efficienza, trasparenza, correttezza, equità e partecipazione alle scelte dell'Amministrazione Pubblica in ambito pubblico. Il principio, di matrice europea, è di fatto applicabile con declinazioni di tipo nazionale, regionale e locale, ossia in tutti quei campi dove si generano dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

E' certo che, nella realtà, a tutt'oggi, se da un lato è entrato in profonda crisi il sistema dei partiti e delle deleghe politiche, dall'altro il trasferimento delle competenze politico-amministrative dalla Stato ai livelli inferiori, Regione, Provincia, Comune, si è attuato senza puntualizzare gli effettivi impegni delle parti: in poche parole “cosa fare” e “come fare”. Anche perchè i livelli inferiori hanno subito il trasferimento delle competenze senza un corrispondente ed adeguato trasferimento sia delle risorse economico-finanziarie che di quelle umane, necessarie per gestire i nuovi compiti assegnati. Il processo è comunque ormai avviato e si sta progressivamente attuando, tanto che l'amministrazione pubblica è spinta ad abbandonare sempre più il carattere “autoritativo” in favore di pratiche di tipo “contrattuale”.

Un primo passo verso questo cambiamento è rappresentato dal così detto “piano del sindaco”, costituito dalla proposta urbanistica e di sviluppo, una sorta di patto, tra la collettività e l'amministrazione che si impegna a realizzare entro i tempi del mandato elettorale. Esso è il frutto di un rapporto diverso tra pubblica amministrazione e cittadini. I sindaci oggi dispongono, sia per legge che per mandato popolare, di possibilità imprenditoriali urbane insperate fino a pochi anni fa anche se non sempre riescono (o sanno) usare strumenti e occasioni per rendere più vitali, più dinamiche, più vivibili e qualitativamente migliori le loro città. Spesso, infatti rimangono ancorati ad atteggiamenti competitivi tra città, facendo delle operazioni di marketing politico piuttosto che delle vere e proprie politiche di rinnovamento efficaci e senza riuscire poi del tutto ad essere pienamente autonome rispetto al tradizionale “centro”, cioè lo Stato madre.

La seconda considerazione si riferisce ai profondi mutamenti in atto negli ultimi anni nel nostro paese per ciò che riguarda la sfera economico-sociale. Spesso si tratta di cambiamenti che riflettono la linea di tendenza generale che è in corso in tutta Europa e che investe in particolare la città, e il modo di viverla, utilizzarla e organizzarla. Varie e diverse al passato, sono le caratteristiche e le problematiche emergenti in tutte le città europee, come in quelle italiane: natalità pari a zero, invecchiamento, società multietniche con forti fenomeni di immigrazione soprattutto di extraeuropei, rivoluzione telematica e tecnologica ecc. ecc. Sempre più pressanti e comuni sono quindi le necessità in termini di infrastrutture e servizi per poter attrarre nuove funzioni e nuove risorse capaci di rispondere alla nuova istanza di competitività, anche a livello internazionale. In quest'ottica le città del nostro paese denunciano ancora grosse carenze e forti ritardi. Il processo in atto non può essere lineare, ma piuttosto è caratterizzato dalla non omogeneità, da interessi conflittuali e da spinte incoerenti: anzi la società urbana, per natura e per definizione, risulta contraddittoria e conflittuale. Sembra ormai impossibile non ricercare, in queste condizioni, il consenso, il patto, l'accordo, il negoziato.

Alla luce di queste brevi note scaturisce un'ultima considerazione: la necessità ormai indifferibile di adeguare gli strumenti di pianificazione al governo del territorio, intendendo con questo adeguarli alle nuove situazioni e alle nuove trasformazioni politiche sociali ed economiche per debellare i fenomeni di degrado fisico e sociale,

disordine e squallore attraverso una ridefinizione di tali strumenti sia nella forma che nel contenuto.

Allo scopo di dare agli strumenti di pianificazione maggiore efficacia è sempre più forte la consapevolezza e la necessità di fare del piano un processo di decisioni aperto alla partecipazione dei soggetti sociali da un lato per dare voce ai più deboli e ai più svantaggiati, e dall'altro per rendere la comunità partecipe e artefice dell'adozione delle scelte individuate anche attraverso il suo consenso, finalizzato per garantirne l'efficacia. Il dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni e che ha visto come oggetto la definizione del piano costruito attraverso l'interazione sociale è stato caratterizzato dalla individuazione di nuovi concetti e di nuove terminologie presi spesso a prestito da altre discipline: pianificazione comunicativa, concertata, negoziale, consensuale, produzione sociale del piano, ecc.

La definizione che assumo e che faccio mia è *pianificazione interattiva* individuando con questa il suo carattere di “processo decisionale aperto” che si realizza attraverso il coinvolgimento diretto e l'interazione attiva di attori e soggetti diversi. E ancora più in specifico, quando parlo di *pianificazione interattiva-concertata* intendo quel processo che coinvolge in maniera diretta e prevede la sinergia, l'interazione, l'accordo tra pubbliche amministrazioni e tra enti pubblici e privati.

E' bene sottolineare che con progettazione interattiva non si individua una precisa forma di piano, un vero e proprio strumento con regole e metodologie specifiche e codificate da applicare alle diverse scale d'intervento, ma bensì ad un nuovo “stile”, ad una nuova concezione, ad una nuova filosofia della pianificazione.

Il tema della pianificazione interattiva quale modalità di rapporto tra diversi attori coinvolti nella costruzione di piani e politiche per la città e il territorio appare legato a due ordini di considerazioni: la prima è che essa rispecchia i costituirsi e il ripensarsi della disciplina urbanistica come campo di confronto, applicazioni e ridefinizioni di conoscenze e pratiche derivanti da altre discipline -giuridiche, economiche e sociologiche- che continuano a contribuire alla ridefinizione del “sapere cumulativo” urbanistico; la seconda attiene al riconoscimento della complessività e della pervasività del tema, che in maniera latente, connota da tempo il campo disciplinare. Ne è dimostrazione l'interesse teorico-letterario almeno nell'ultimo decennio del rapporto tra sapere tecnico, istituzioni e processi decisionali.

La complessità, la vastità e la ricchezza di contenuti e di implicazioni della disciplina urbanistica hanno dimostrato il limite di decisioni e azioni calcolate e determinate in maniera univoca. L'approccio razional-comprensivo che ha caratterizzato la disciplina fino a tempi recenti, basato su decisioni prese in condizioni di certezza, ha pertanto dimostrato tutti i suoi limiti. Nel processo razional-comprensivo-autoritativo la conoscenza è un presupposto indispensabile, che determina a priori la premessa del piano. Le analisi inter e transdisciplinari sono tutte di tipo tecnico-scientifico, elaborate dall'urbanista in maniera del tutto autonoma, legate alla ricognizione del presente, limitate all'aspetto fisico e finalizzate a disegnare un futuro. L'insieme delle conoscenze tecniche su cui il piano si è tradizionalmente basato, ha rappresentato per anni un elemento indiscusso, se non in termini di diverse metodologie di individuazione. Ma ne ha anche determinato la crisi, nel momento in cui le analisi per la conoscenza hanno dimostrato, da una parte di non poter rappresentare in maniera efficace realtà complesse, in mutamento e difficilmente riconducibili a determinate rappresentazioni, e dall'altra allo scarso e problematico legame, in termini di utilità e necessità discriminante, tra la fase conoscitiva, la fase della decisione, i tempi di realizzazione (Santangelo S.,2000).

Il ruolo della conoscenza nei processi interattivi è profondamente diverso, tanto da essere essa stessa costruita attraverso un processo interattivo consensuale, diventando parte del processo decisionale. In questo contesto, conoscenza e azione si intrecciano. Ne risultano forme di azioni-piani che assumono un carattere processuale caratterizzato da un

insieme di precondizioni, situazioni e modalità di formazione degli obiettivi e decisioni che sono determinate dallo scambio e l'interazione tra forme di conoscenza diversa e, perchè ciò avvenga, dalla necessaria partecipazione di tutti i soggetti della scena urbana, istituzionali e non. Ne deriva, quindi, una pianificazione orientata in chiave cooperativo-incrementale -cooperazione tra soggetti e incrementalismo processuale- in cui gli obiettivi non sono predeterminati, come nel processo razional-comprensivo, ma è il risultato di un accordo tra le parti. Cosicché, il così detto bene comune non è più un assioma, fondamento aprioristico, e quadro di riferimento del processo di pianificazione, ma rappresenta il primo degli obiettivi comuni, esito e non premessa del processo di pianificazione (Fera G.,2002).

In definitiva, la pianificazione interattiva, attraverso l'interazione e il confronto, coinvolge i diversi soggetti in campo nelle scelte finali di piano non definendo in maniera aprioristica obiettivi, ma costruendo decisione e azione attraverso un percorso di interazione tra le parti., per perseguire l'obiettivo comune di migliorare l'efficacia del piano attraverso:

- l'estensione delle procedure democratiche di scelta-azione ai diversi soggetti- agenti della scena urbana locale, portatori di interessi e di saperi.
- la costruzione di consenso attorno alle scelte prese in sinergia, perchè a dirla con Pugliese (1999) il consenso o l'accordo si forma su un bene della vita che sta a cuore a chi lo raggiunge e lo sottoscrive.

La pianificazione interattiva comporta il riconoscimento dell'utilità di un approccio integrato tra pratiche informali e formali -normative e negoziali- all'interno del processo di pianificazione nel quale le procedure interattive, una volta strutturate le modalità d'accesso e i principi che lo regolano, contribuiscono ad aggregare e a definire interessi e soluzioni a problemi complessi attraverso un percorso comune. L'informalità del processo non deve però essere confusa con la deregolamentazione. Devono esistere, piuttosto, delle fasi con regole, quali per esempio, quelle che stabiliscono quali sono i soggetti che possono accedere al processo e con quali funzione, anche se tali regole non devono assumere caratteri troppo rigidi, pena comprometterne l'efficienza.

La comunità scientifica e, in particolare la dottrina giuridica, è dell'idea che la *pianificazione urbanistica consensuale e concertata* va collocata nel mondo del giuridicamente rilevante (Civitarese Matteucci S, 1999). In pratica ci troviamo di fronte alla possibilità di stipulare un accordo tra pubblica amministrazione e privati in cui ognuno si impegna a dare e a ricevere qualcosa.

Il tema delle convenzioni urbanistiche è di rilevante importanza sia dal punto di vista pratico sia per un grande interesse storico, in quanto investe l'evoluzione del concetto stesso della proprietà fondiaria e dei poteri pubblici di conformazione della stessa.

La materia urbanistica ha tradizionalmente costituito — e costituisce tuttora — il laboratorio nel quale si sperimenta il nuovo modo di amministrare: non più, o non solo, per provvedimenti autoritativi ma con accordi tra Amministrazione e privati, con i quali viene definito il contenuto dell'azione amministrativa. L'Amministrazione, cioè, non si determina unilateralmente e autoritativamente, ma acquisisce preventivamente il consenso del privato, utilizza il suo apporto, cerca di venirgli incontro, ovviamente nei limiti di compatibilità con il corretto esercizio della funzione, nel rispetto dei principi dell'imparzialità e del buon andamento. Fermo restando, pertanto, il perseguimento del pubblico interesse, questo è temperato con l'interesse del privato, del quale si evitano la resistenza, anche soltanto passiva, e la reazione sul piano contenzioso, con le connesse, inevitabili conseguenze negative -ritardi e simili- determinando così un rapporto di maggiore e pronta stabilità.

Questo modo di amministrare per accordi ha trovato nella materia urbanistica il suo terreno di coltura, in quanto consente all'amministrazione, superando i tradizionali schemi della pianificazione urbanistica, di misurarsi con gli obiettivi più complessi

rispetto al passato, tanto da sancire il passaggio da un'urbanistica "prescrittiva" a una "negoziale" (Crocioni G., 1997).

L'altra questione, che influisce anche sulla risoluzione di problemi di giurisdizione, concerne la natura giuridica delle convenzioni urbanistiche, cioè se esse siano veri e propri contratti di diritto privato, se contratti di diritto pubblico, se parti di una procedura amministrativa.

In particolare: dal punto di vista del privato, poichè l'urbanistica contrattata consente una costante integrazione tra soggetti pubblici e privati operatori, essa assicura a questi ultimi un ruolo importante anche nella fase formativa degli assetti pianificatori generali ed in coerenza con la valorizzazione del ruolo dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale, derivante dalla solenne affermazione del principio di sussidiarietà contenuta nel nuovo testo dell'art. 118 Cost.. Dal punto di vista dell'Amministrazione, l'adozione di moduli convenzionali rende più incisiva l'esigenza di trasparenza e di imparzialità: il che, da un lato, impone il ricorso a procedure concorsuali in presenza di diverse proposte di assetto territoriale provenienti da più operatori e, dall'altro, suggerisce di rendere quanto mai effettiva la partecipazione dei cittadini, con l'uso di mezzi diversi dall'intervento scritto.

La diffusione, nella prassi delle Amministrazioni, delle convenzioni urbanistiche, l'attenzione ad esse prestata dalla dottrina, gli arresti giurisprudenziali sono tutti elementi che hanno agevolato l'elaborazione normativa — anticipandone lo schema di riferimento — in materia di accordi per la determinazione del «contenuto discrezionale del provvedimento finale» ovvero «in sostituzione di questo». E' la previsione contenuta nell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, che ha ammesso per la prima volta in via generale la possibilità di accordi tra Amministrazione e privati.

Dopo anni di totale immobilità in campo di disciplina urbanistica, secondo cui questa materia era di esclusiva competenza dello stato, nell'ultimo ventennio, attraverso alcune recenti leggi regionali, tale esclusività viene finalmente a mancare. Il recente processo riformatore in campo urbanistico, ad opera soprattutto delle Regioni, ruota intorno ad alcuni concetti fondamentali:

flessibilità degli strumenti urbanistici, intesa come adattabilità degli stessi alle mutevoli condizioni economiche e territoriali, fatti salvi gli elementi strutturali di riferimento da assumere come invarianti;

rapporto con i soggetti privati e loro coinvolgimento sin dalla fase di elaborazione dei piani, attuando la così detta sussidiarietà orizzontale, per dare un apporto significativo alla definizione e all'attuazione degli obiettivi condivisi;

accelerazione e semplificazione delle procedure sulla base dei principi di sussidiarietà e di cooperazione tra diversi livelli e soggetti istituzionali. Nella definizione di sussidiarietà è insito il principio secondo il quale l'Ente più prossimo all'ambito e all'oggetto dell'intervento si deve assumere l'onere della decisione e della gestione dell'intervento stesso. La cooperazione intende affermare una visione concertativa e collaborativa volta a superare l'attuale modello di gerarchizzazione nei rapporti tra i livelli di piano.

Alla vivacità che, in questi ultimi anni, anima le Regioni non fa riscontro, un'analoga tensione a livello nazionale. Fin dall'inizio degli anni novanta numerosi fattori hanno spinto le Regioni a legiferare in tema di leggi urbanistiche. In alcuni casi ciò è stato fatto in maniera più o meno innovativa, grazie alla Legge 142/90 e con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento degli Enti locali.

• Parte Terza - Il nuovo modo di "fare" e di "pensare" l'urbanistica: gli strumenti e i programmi.

I programmi complessi nascono nel corso degli anni '80 da alcune specifiche esigenze maturate sia in ambito culturale e amministrativo che in ambito pratico-operativo da parte dei tecnici, degli abitanti della città e del territorio. E' in quegli anni che si acquisisce la consapevolezza che la scarsa capacità operativa e l'asettico meccanismo procedurale hanno contribuito a far perdere alla disciplina urbanistica il suo ruolo principale, ossia quello di assicurare lo sviluppo equilibrato del territorio.

Tale situazione ha determinato da una parte l'avvio di una seria riflessione sui principi e gli strumenti di governo del territorio e dall'altra ha portato al ripiego al "piano dei vincoli", quale strumento impositivo che determina ciò che si può o che non si può fare (Rota, Segnalini, 2001). Negli anni novanta, cambiando definitivamente lo scenario dell'intervento urbano dalla fase di espansione a quello della riqualificazione, è sempre più forte e determinata la richiesta di uno sforzo sia in termini di operatività sia in termini di abbondanza di risorse finanziarie che risultano non poter più essere a carico dei soli fondi pubblici e che necessitano inderogabilmente dell'investimento economico privato. In quest'ottica, la risposta del "piano disegnato" degli anni ottanta risulta assolutamente inefficace a fronte di operazioni di riqualificazione complesse, in cui la partecipazione e il coinvolgimento del soggetto privato risulta ormai necessario. Pertanto, nel corso dello scorso decennio, prendono piede strumenti che assumono caratteristiche a metà strada tra il piano urbanistico tradizionale e il progetto edilizio determinando la nascita di nuovi istituti che tendono a far fronte alla crisi degli strumenti urbanistici tradizionali incapaci di rispondere alle nuove istanze, caratterizzate da un lato dal superamento della monofunzionalità dello zoning, dall'altro dalla necessità di operare sia in ambito del recupero e della riqualificazione nell'ottica qualitativa, fino alla necessità di attingere a risorse private quali moltiplicatori di quelle pubbliche.

I nuovi istituti, basati in maniera antitetica a quelli tradizionali, hanno contenuti, obiettivi, scala d'intervento profondamente diversi ma si ispirano ad una filosofia comune, l'*integrazione*, con la quale riescono a superare la monofunzionalità per singole zone, limite della pianificazione tradizionale.

La logica integrata pervade i nuovi strumenti e si traduce in integrazione tra parti di città (centro e periferia); integrazione tra le funzioni (residenza, servizi, produzione); integrazione tra vecchio e nuovo (recupero e espansione) integrazione tra operatori e risorse (pubblico, privato) integrazione tra aspetti urbanistici e aspetti socio-economico-finanziari. Tutto ciò determina i caratteri fondamentali e comuni di questi strumenti che si attuano attraverso la plurifunzionalità delle destinazioni, la partecipazione di attori e operatori diversi e con il concorso di capitali misti -pubblici e privati-, tempi di attuazione più brevi rispetto al piano tradizionale, previsioni realisticamente fattibili in relazione a disponibilità finanziaria certe, consenso tra le varie parti in gioco comprese quello della proprietà privata.

Tali caratteri si traducono in flessibilità, interattività, fattibilità e capacità di gestione dei processi e conferiscono a questi programmi un alto grado di complessità tanto da essere considerati appartenenti ad un'unica famiglia denominata comunemente *Programmi complessi*.

I programmi complessi, pertanto hanno introdotto una nuova stagione delle politiche per la città (Piroddi, 2001) dando una risposta alla irreversibile crisi degli strumenti tradizionali, attraverso una politica integrata e attuando un approccio ai problemi della città di tipo *strategico incrementale*.

A questo punto del mio studio inizio la costruzione di un quadro comparativo di casi studio in Italia attraverso cui metto a confronto esperienze di alcune Regioni italiane che hanno utilizzato i programmi complessi per il governo delle trasformazioni urbane con le risorse finanziarie di tipo centrale o regionale e il coinvolgimento programmatico di tutti i soggetti -pubblici e privati- coinvolti nella trasformazione urbana sin dalle fasi preliminari attraverso tavoli di concertazione che individuano in maniera

negoziale le domande di trasformazione e le energie attivabili. Passo in rassegna l'esperienza dei Programmi di Riqualificazione Urbana della Regione Emilia Romagna e in particolare il caso Bologna; l'esperienza dei programmi di recupero Urbano della Regione Piemonte e in particolare il caso Torino e i Programmi Integrati d'Intervento della Regione Lombardia e in particolare il caso Milano.

3. I RISULTATI OTTENUTI E IL CONTRIBUTO ORIGINALE.

Come ho constatato lungo tutto il mio percorso di ricerca e come ho da più parti evidenziato, i nuovi istituti urbanistici che possono essere ricondotti alla famiglia dei "programmi complessi", fanno ormai parte stabilmente e con forza dello scenario normativo.

Tutti questi strumenti, a prescindere dalla denominazione specifica, presentano la caratteristica comune di conciliare in un solo momento le varie fasi tradizionalmente separate e in sequenza della pianificazione tradizionale, dalla programmazione alla progettazione particolareggiata, quando non anche edilizia ed esecutiva. Essi si riferiscono ad un insieme sistematico di opere che spesso comprende funzioni differenti (residenza, terziario, commercio, ecc.), ancor più spesso modalità di intervento differenti (recupero e nuova edificazione) e quasi sempre la realizzazione contestuale e coordinata di opere pubbliche e private: ovvero case, edifici ma anche urbanizzazioni (strade, verde, in particolare i parcheggi pubblici, ecc.).

I vantaggi per l'operatore privato a partecipare ai programmi complessi sono sotto gli occhi di tutti: *maggiore rapidità* delle iniziative di sviluppo; *maggiore realismo*; *maggiore libertà per l'operatore* di realizzare ciò che il mercato effettivamente vuole.

I possibili limiti sembrano essere: *maggiore oscurità* sulle iniziative in corso, ad esempio dei concorrenti; forte esposizione nei confronti della *volatilità delle scelte politiche* dell'Amministrazione pubblica; in generale, un maggiore grado di *incertezza* su quali siano i reali diritti edificatori e su quale sia la coerenza con altri tipi di intervento, come ad esempio le grandi opere pubbliche. E', infatti, evidente che per alcune programmazioni settoriali -viabilistiche, ambientali, ecc. - per di più spesso a carico di istituzioni differenti - Comuni, Provincia, Regione, ecc. - occorre un quadro conoscitivo, sufficientemente stabile nel tempo. Se devo progettare -come amministrazione pubblica- una strada, una fognatura, un depuratore - e intendo una grande strada, un nuovo sistema fognario, un grande depuratore, ovvero tutto ciò che supera la dimensione di quelle che sono le semplici urbanizzazioni primarie al servizio di un insediamento - devo sapere, "grosso modo", quanti saranno da qui a dieci anni gli abitanti, gli addetti, i flussi di traffico che utilizzeranno queste infrastrutture. Questo se non si vuole continuare, come al solito, a rincorrere il deficit pregresso, o a realizzare opere già superate al momento dell'entrata in funzione.

A questo proposito, però, spesso i programmi complessi hanno assunto un approccio che si riduce alla sola *deregulation* rifiutando l'idea circa l'opportunità di una nuova forma di piano completamente rivista sotto la forma procedurale e giuridica. L'approccio deregolamentativo, a mio avviso, non riesce a garantire una visione completa e condivisa di futuro della città. L'efficacia dei programmi complessi è determinata sia dalla negoziazione che ne è alla base, ma anche dall'essere correlati da un quadro di riferimento generale, da un progetto complessivo. Il quadro di riferimento dovrebbe essere un piano strutturale con un limitato numero di obiettivi strategici, realistici e condivisi con le forze sociali e con quelle economiche, realizzabili in tempi certi, corredati da fattibilità amministrativa, finanziaria e tecnica. In definitiva un piano di strategia economica, in cui, però, la componente urbanistica gioca un ruolo decisivo.

Un nuovo modello di piano, profondamente diverso dal vecchio piano regolatore -strategico e particolareggiato insieme-, che individua le grandi invarianti

infrastrutturali ed ambientali del territorio, definisce le regole di trasformazione urbana e costituisce una sorta di rete a maglia larga a cui poter riferire le azioni di trasformazione. In quest'ottica i programmi complessi potrebbero assolvere la forma del piano operativo, così come previsto in molte leggi regionali e nella tanto sospirata riforma nazionale.

Dalle esperienze applicative considerate è emerso che un limite fondamentale è l'assenza di piano come elemento di riferimento per la costruzione dei programmi per ottimizzare gli interventi di tipo puntuale di trasformazione e di riqualificazione. In definitiva il piano strutturale potrebbe essere il riferimento di una gestione ordinaria di strumenti “straordinari” che per essere veramente efficaci e credibili devono trovare collocazione al suo interno.

I tanti *documenti programmatici* di varia denominazione -Documento Direttore, Documento di indirizzo, indicazioni programmatiche, piani strategici, Documento di Inquadramento- sono documenti che le diverse Amministrazioni pubbliche hanno iniziato - a vario titolo - a formulare, proprio per chiarire e rendere maggiormente leggibile il quadro generale e le condizioni entro cui i vari programmi complessi si vanno ad attivare; quadro generale espresso però in forme flessibili e non immediatamente cogenti, come avverrebbe nel caso di un Piano Regolatore.

Dopo un periodo di sperimentazione iniziato negli anni '80 e ripreso alla metà degli anni '90, la figura del documento programmatico è arrivata ad un suo consolidamento e diffusione sotto varie forme e secondo le diverse declinazioni a livello regionale, ed è ancora presto per dare giudizi definitivi, vista poi anche la grande eterogeneità dei documenti prodotti dalle varie Amministrazioni comunali e regionali e la grande libertà nell'interpretare ruolo e funzione di tali documenti.

Guardando alla generalità dei casi, si potrebbe arrivare a dire che più o meno ogni Regione, ed in seno ad essa ogni Comune, abbia interpretato in modo diverso il ruolo da assegnare a tali documenti: in alcuni casi si tratta quasi di mini-piani regolatori, con il medesimo tipo di impostazione e di analisi, in altri casi di documenti molto scarni, volti a risolvere solo alcune specifiche situazioni.

A volte addirittura l'utilizzo di questi nuovi strumenti va a costituire dei “colli di bottiglia” che rallentano, anziché accelerare, i percorsi procedurali. E' in generale il problema di quella che viene chiamata la “*sostenibilità amministrativa*”: Nonostante tutta la buona volontà, spesso le amministrazioni pubbliche proprio “non ce la fanno”. Ma tutto ciò ha un *costo*: in termini di esposizione finanziaria, ma anche di energie progettuali e professionali sprecate. In altre parole, tali documenti o programmi non sono spesso sufficienti a ridurre l'incertezza nella quale si muove un promotore urbanistico; situazione di incertezza che è quindi destinata a perdurare e con la quale bisogna imparare a convivere, attrezzandosi di conseguenza e imponendosi - anche per chi opera nel campo del privato - un cambio di mentalità.

Dal quadro comparativo di casi studio, in verità sintetico rispetto alle esperienze in corso in tutte le regioni italiane, che comprende interventi e programmi su aree piccole e aree grandi, aree centrali e aree esterne, e aree con un diverso stato di avanzamento, emerge come in realtà si sia di fronte a una *situazione molto frammentata*, nella quale ad *esigenze simili* - la flessibilità, la qualità degli interventi, l'ottenimento di un risultato - si danno *risposte anche molto differenti* in termini di strumentazione e di procedure.

Personalmente credo che di fronte a questo quadro si debba essere molto disincantati e pragmatici; ovvero cercare per ogni situazione la soluzione atta a risolvere lo specifico problema, senza pregiudizi e “*innamoramenti ideologici*” che portino sempre e comunque a privilegiare un certo approccio. A volte può essere risolutivo il semplice ricorso a un tradizionale Piano di Lottizzazione, o ad una normale variante di Piano Regolatore, anziché il ricorso ai “programmi complessi”, che in altri casi risultano invece utili e a volte indispensabili a risolvere specifici problemi.

Il punto principale credo sia altrove: la semplificazione procedurale, sicuramente indispensabile e per fortuna molto progredita rispetto agli anni passati, non penso abbia semplicemente reso la vita “più facile” agli operatori privati. Come esito di lungo periodo, ritengo invece che questa semplificazione abbia spostato in parte il problema di chi si assume il peso della responsabilità delle scelte urbanistiche.

Per quanto riguarda il problema della qualità degli interventi, probabilmente potrebbe essere risolto, più che con il ricorso ad arzigogolate procedure, semplicemente da un'assunzione di responsabilità da parte degli operatori, che si pongano questo come un preciso obiettivo. E' solo il progetto, alla fine, quello che può garantire la qualità finale delle parti di città che andiamo a costruire. E questo vuol dire impegnarsi nella ricerca e in valutazioni più complesse e raffinate, e in definitiva un lavoro più faticoso per cercare quel “mix”, quel punto di equilibrio fra diverse esigenze.

Così come assume un'importanza fondamentale il problema del *coordinamento*. Ho già accennato prima alla debolezza della programmazione delle opere pubbliche in termini di rapporti fra le varie istituzioni, di diversi canali di finanziamento, ecc. Il problema si pone anche di fronte al coordinamento degli interventi di operatori privati, ad esempio nel riuso di vaste aree dismesse, suddivise fra più proprietà dove l'Amministrazione comunale deve assumere un'efficace ruolo di coordinamento.

E' necessario quindi un cambiamento radicale di mentalità, anche da parte degli operatori attraverso la costruzione di un atteggiamento maggiormente propositivo da parte dei privati nel confronto delle Amministrazioni pubbliche. E' forse finito il tempo in cui il compito di un operatore immobiliare sembrava risolversi nell'attesa di essere premiato - o punito - dalle scelte di Piano Regolatore, subendo una progettualità urbanistica prevalentemente pubblica e sono invece, sempre più spesso, le Amministrazioni pubbliche ad attendere idee, valutazioni, proposte da parte degli operatori privati, con il grado di complessità e di qualità richiesto da situazioni urbane complesse quali quelle che caratterizzano le nostre città. L'Amministrazione pubblica è chiamata in maniera sempre più pressante a svolgere non soltanto il ruolo storico della definizione delle regole della pianificazione ed autorizzarne e verificarne l'attuazione ma, proprio in virtù dei nuovi strumenti, a coordinare gli interventi puntuali -piccoli o grandi che siano- assolvendo ai nuovi compiti e garantendo le più attuali attenzioni per la qualità urbana. Qualità urbana che è sollecitata dalla città quando non addirittura richiesta dalle nuove norme sopraggiunte – per esempio la Valutazione d'Impatto Ambientale con particolare riferimento al traffico, al clima acustico ed alle emissioni in atmosfera-.

In quest'ottica amministrazioni pubbliche e operatori privati devono assolvere ai propri compiti in uno spirito disponibile e collaborativo in cui i primi si facciano pieno carico delle nuove funzioni con competenza e aggiornamento per avviare tutti i presupposti necessari per permettere al privato di collaborare e interagire a pieno regime all'interno di questi nuovi strumenti di intervento facendo sì che, oltre a rappresentare una grande opportunità, possano essere anche una sfida aperta per il mondo imprenditoriale e per gli stessi attori pubblici del governo della città.

4. LA PRINCIPALE BIBLIOGRAFIA CONSULTATA

- ASSESSORATO ALLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, COMUNE DI MILANO (2000), *Ricostruire la Grande Milano. Documento d'inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, giugno, Milano.
- AUGÈ MARC (1993), *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera
- AVARELLO P., RICCI M. (2000) (a cura di), *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo*, Inu Ed, Roma.

- BENCINI R. (2001), Accordo di pianificazione, Accordo di programma: schede tecniche, in atti del convegno *Governo del Territorio: il modello Toscana*, Dicembre, Firenze.
- BOATTI A. (2001), Quale pianificazione per l'area milanese, *Territorio*, n.16.
- BOBBIO L. (1994), La risoluzione negoziale dei conflitti ambientali, in Ires, *Di questo accordo lieto. Sulla soluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- BOBBIO L. (1995), I progetti territoriali come processo di montaggio, in Iris, *Cento progetti cinque anni dopo. L'attuazione dei principali progetti di trasformazione urbana e territoriale in Piemonte*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- BOBBIO L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano.
- BOLOCAN GOLDSTEIN M. (2002), Governo locale e operazioni urbanistiche a Milano tra gli anni '80 e '90, *Urbanistica*, n.119.
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., PASQUI G., PERULLI P. (1999), *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: L'indagine empirica*, IRES Lombardia, Milano.
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., PASQUI G. (a cura di), (1998), *Sviluppo locale in contesti metropolitani*, Franco Angeli, Milano.
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., PERULLI P. (2001), *Rapporto sulla concertazione territoriale in Lombardia*, IRES Lombardia, Milano.
- BORRELLI G. (2001), Le conseguenze della flessibilità nelle politiche di sviluppo urbano, in atti del convegno *Strategie e risorse per valorizzare il territorio urbano*, Somedia-Impresa, 9-10 ottobre, Milano.
- BOSCOLO E. (2000), La perequazione urbanistica: un tentativo di superare l'intrinseca discriminatorietà della zonizzazione tra applicazioni pratiche e innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica, in FARERI E. (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano.
- BRUNETTA G. (1996), *Giochi negoziali. Dimensione formale e informale nella costruzione di politiche urbane*, tesi di dottorato, Torino, Dottorato di ricerca in PTMI-VIII ciclo.
- CAMAGNI R. (2000), La riforma urbanistica tra riforma istituzionale e riforma disciplinare. Il caso della riqualificazione, in Regione Emilia Romagna, *Laboratorio di urbanistica. Studi per la legge regionale*, Bologna.
- CAVALIERE A., GUARINI S., SOCCO C. (2001), *Il ruolo strategico della città per uno sviluppo globale sostenibile*, Osservatorio Città Sostenibili-Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e Università di Torino.
- CECCARELLI P. (2000), Ma cos'è questa riqualificazione urbana, in REGIONE EMILIA ROMAGNA (a cura di), *Laboratorio di urbanistica. Studi per la legge regionale*, Bologna.
- CIVITARESE MATTEUCCI (1999), Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche, in PUGLIESE F., FERRARI E. (a cura di), *Presente e futuro nella pianificazione urbanistica*, Giuffrè ed., Milano.
- CLEMENTI A. (2001), Una visione del territorio italiano, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. II*, Inu Ed., Roma.
- COLOMBO L., (2000), *Il metodo in urbanistica. Tradizione e rinnovamento nel piano*, Masson, Zanichelli Ed.
- COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA (2001), *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles.
- CONTARDI L. (2001), Ciclo edilizio e urbanistica innovativa, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.
- CONTARDI L. (2001a), La sperimentazione promossa dal Ministero Lpp, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.

- CONTARDI L. (2001b), L'evoluzione degli strumenti innovativi tra leggi regionali e nazionali, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.
- CREMASCHI M. (2000), *Scavando il futuro con i programmi integrati*, Rap-Formez, giugno, Donzelli.
- CROCIONI G. (1997), Dall'urbanistica prescrittiva all'urbanistica negoziale, in P. URBANI (a cura), *La disciplina urbanistica in Italia*, Torino.
- CROSTA P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- CURTI F. (2001), La costruzione della fattibilità: leva fiscale, cofinanziamento e credito nel montaggio dei progetti di riqualificazione urbana, in atti del convegno *Strategie e risorse per valorizzare il territorio urbano*, Somedia-Impresa, 9-10 ottobre, Milano.
- CURTI F. (2001), Una scommessa dagli esiti incerti, *Territorio*, n. 16.
- DALY H.E. (1991), "Elements of Environmental Economics" in Costanza R. (Ed.), *Ecological Economics*, Columbia University Press, New York.
- D'ANGELO F. (2001), Nuovi strumenti d'intervento e documenti strategici dell'area milanese: l'esperienza di un promotore nelle iniziative di sviluppo, in atti del convegno *Strategie e risorse per valorizzare il territorio urbano*, Somedia-Impresa, 9-10 ottobre, Milano.
- DE LISE P. (2002), Moduli convenzionali della programmazione urbanistica, in atti del Convegno *Il testo unico dell'edilizia alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, a cura T.A.R. della Sardegna, 24-26 maggio, Quartu S.Elena.
- DE LUCIA V. (2002), intervento finale al convegno *Dal piano regolatore al piano regolatore. Una discussione sulle recenti trasformazioni urbanistiche a Bologna*, Compagnia dei Celestini, novembre, Bologna.
- DEMATTEIS G. (1999), Sul crocevia della territorialità urbana, in AA.VV., *I futuri della città*, Franco Angeli, Milano.
- DEMATTEIS G. (2000), Il territorio nelle politiche dell'Unione Europea, in JANIN-RIVOLIN U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano.
- DEMATTEIS G. (2001), La dimensione transcalare del territorio e della pianificazione, in INU-Di.Co.Ter (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. II*, Inu Ed., Roma.
- DENTE B. (1985), *Governare la frammentazione*, Mulino, Bologna.
- DENTE B. (1999), *In un diverso stato*, Il Mulino, Bologna.
- DE RITA G., BONOMI A. (1998), *manifesto per lo sviluppo locale*, Boringhieri, Torino.
- DE SETA (1999), "Anche se pervaso dalla tecnica lo spazio urbano è sempre terreno", *Telèma*, 15.
- DIREZIONE DI PROGETTO PROGRAMMI INTEGRATI D'INTERVENTO (2002), Programmi Integrati di Intervento a Milano, in atti del seminario *L'esperienza dell'applicazione della L.R. 9/99 e del Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche*, maggio, Milano.
- DUPONT C. (1990), *La négociation: conduite, théorie, applications*, Paris, Dalloz.
- ERBA V. (2001), Politiche urbane e nuove forme di piano comunale, *Territorio*, n.16.
- FARERI E. (2000) (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano
- FAVERO L. (2000), Gli accordi di programma: il caso del PRU di Padova, in atti del convegno *La concertazione urbanistica*, Somedia, Milano.
- FERA G. (2002), *Urbanistica. Teorie e storia*, Gangemi editore, Roma.
- FISCHER R., URY W. (1981), *Getting to yes. Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Book, London,.

- FLORES D' ARCAIS P. (1989), "Governo urbano tra cittadinanza e appartenenza", *Urbanistica*, n.97.
- FOCUSLAB - COORDINAMENTO NAZIONALE AGENDE 21 LOCALI (2002), *Agenda 21 Locale in Italia 2002. Indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale in Italia*, Modena.
- FOLLIERI E. (1999), Rigidità ed elasticità degli strumenti della pianificazione generale, in PUGLIESE F., FERRARI E. (a cura di), *Presente e futuro nella pianificazione urbanistica*, Giuffrè ed., Milano.
- FONTANA G. (2001), I nuovi orizzonti dei programmi complessi, in RODA R., SEGNALINI O., *Riqualificare la città e il territorio*, Il sole 24 ore, Milano.
- FORESTER J. (trad. it. 1998), *Pianificazione e potere*, Edizioni Dedalo, Bari.
- FUSCO GIRARD L., (2001), "Economia urbana e sostenibilità", in Atti del Convegno *Città Impresa. Strategie e risorse per valorizzare il territorio urbano*, Milano.
- FUSCO GIRARD L., FORTE B. (a cura di) (2000), *Città sostenibile e sviluppo umano*, Franco Angeli, Milano.
- FUSCO GIRARD L., NIJKAMP P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Angeli, Milano.
- GABELLINI P.(2002), Guardare Milano e l'urbanistica italiana, *Urbanistica*,n.119.
- GALLIANI M. (2000), Bologna: continuità, discontinuità, un'antitesi oziosa?, in Atti del convegno *Crisi della pianificazione o crisi dei poteri pubblici?*, ottobre, Eboli.
- GASPARRINI C. (1997), La formazione del quadro legislativo di riferimento, in LATINI A.P. (a cura di), *I programmi di riqualificazione urbana. Una rassegna in itinere*, INU Ed., Roma.
- GASPARRINI C. (2001), *Padova. Trasformazione strategica e nuova identità urbana dei margini*, Federcasa e Dip. Funzione Pubblica, Roma.
- GASTALDI F. (2002), Concertazione e politiche di sviluppo locale: potenzialità e limiti, in atti della XXIII conferenza Italiana di Scienze Regionali –Aisre, Ottobre, Reggio Calabria.
- GAUDIEN J. P. (1999), "Saper governare la complessità L'impresa è ardua ma possibile.", Telèma, 15.
- GHIARIA H., MARIN A., VISCO-GIRARDI L. (2001), *L'approccio negoziale alla pianificazione territoriale*, quaderno n.20 del Dottorato di ricerca in PTMI-XIII ciclo, Torino.
- GIOVANNINI M. S. (1986), *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- GOLINELLI P. (2001), Il rapporto tra soggetti pubblici e privati nel piano, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.
- HABERMAS J. (trad. it.1986), *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna.
- HARVEY D. (1993), *La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano.
- HEALY P. (1993), Planning thought debate: the communicative turn in planning theory, in FISHER F., FORESTER J. (eds), *The Argumentative Turn in Policy Analysis*, Durham, N. C., Duke University, London,.
- HEALY P. (1996), Strategie cooperative per le regioni urbane, in *Urbanistica*, n.106.
- INNES J. E. (1994), Planning theory's emerging paradigm-Communicative action and interactive practice, *Journal of Planning education and Research*, n.14.
- KARRER F, MOSCATO M., RICCI M., SEGNALINI O. (1998) (a cura di), *Il rinnovo urbano*, Carrocci editore, Roma.
- KARRER F. E SANTANGELO S. (a cura di) (2000), *Urbanistica in transizione. Conoscenza e azione nella pianificazione degli anni novanta.*, Alinea Ed., Roma.

- LA COMPAGNIA DEI CELESTINI (2002), Bologna e la pianificazione dell'incertezza, in Atti del convegno *La qualità della città: dove va l'urbanistica in Italia?*, Associazione Polis, 26 ottobre, Roma.
- LATINI A.P. (1997) (a cura di), *I programmi di riqualificazione urbana. Una rassegna in itinere*, INU Ed., Roma.
- MANCUSO F. (1997), *Le vicende dello zoning*, Il Saggiatore, Milano.
- MARCELLONI M., Le politiche urbane in Europa, Atti del convegno *Alternative alla crisi urbana*, Associazione Polis, Ottobre 1993, Venezia.
- MARTINI P., OLIVA F. (1996) , (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano.
- MAZZA L. (2001), Nuove procedure urbanistiche a Milano, *Territorio*, n. 16.
- METTAN N. (1992), Place de la négociation dans les processus de aménagement du territoire et de protection de l'environnement, in RUEGG J., METTAN N., VODOZ L., *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- MICELLI E. (2002), La perequazione urbanistica per la costruzione della città pubblica, in Las Casas G.B., Properzi P.L.(a cura di), *Quadri di analisi regionale. Prospettive di interazione multisettoriale*, Aisre, Franco Angeli, Milano.
- MONARDO B. (2000), Considerazioni sulla distanza tra quadro delle conoscenze e pratiche dell'agire, in KARRER F., SANTANGELO S. (a cura di), *Urbanistica in transizione. Conoscenza e azione nella pianificazione degli anni novanta.*, Alinea Ed., Roma.
- OLIVA F. (2001), Il piano come riferimento: regole pubbliche e flessibilità. Il nuovo piano urbanistico di Roma, *Territorio*, n.16.
- OLIVA F. (2001a), La riqualificazione delle aree urbane, in atti del convegno *Strategie e risorse per valorizzare il territorio urbano*, Somedia-Impresa, 9-10 ottobre, Milano.
- OLIVA F. (2002), *L'urbanistica a Milano*, Hoepli, Milano.
- OLIVA F. (2002a), Un piano strutturale per Milano, *Urbanistica*, n. 119.
- OMBUEN S., RICCI M., SEGNALINI O.(2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell' Europa delle regioni*, Il sole 24 ore, Milano.
- OMBUEN S. (2001), I Programmi integrati di intervento (PII) e i Programmi di recupero urbano (PRU), in RODA R., SEGNALINI O., *Riqualificare la città e il territorio*, Il sole 24 ore, Milano.
- PALERMO P.C. (2000) Orientamenti e limiti territoriali delle politiche comunitarie, in JANIN-RIVOLIN U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano.
- PASQUALINI S., ZANELLI M. (2002) (a cura di), L.R. 19/98: al via i primi accordi di programma, *Inforum*, n.14.
- PASQUI G. (1999), Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.64.
- PASQUI G. (2000), Politiche urbane, sviluppo locale e produzione di “immagini strategiche” del cambiamento, *Territorio*, n.13.
- PASQUI G. (2000a), Sperimentazione sociale e nuove pratiche di governo nell'area milanese, in atti V Conferenza Nazionale SIU, 16-17 novembre, Roma.
- PASQUI G. RABIOTTI G. (1999), Sfera pubblica, beni comuni: indicazioni e orientamenti nelle politiche urbane, *Territorio*, n.9.
- PERULLI P. (2001), I mutamenti territoriali alla luce del Rapporto OCSE, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. II*, Inu Ed., Roma.
- PICCINATO GIORGIO (2000), “Le Global cities: città dell'economia globale”,
- PIRODDI E. (2001), Innovazione come attività ordinaria: pianificare per capire, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.

- PIRODDI E. (2001), I problemi emergenti e le opportunità, Commissione Programmi Complessi, in AVARELLO P., RICCI M. (2000) (a cura di), *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo*, Inu Ed, Roma
- PISCITELLI L. (2000), Perequazione e integrazione tra zone, in FARERI E. (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano.
- PROPERZI P.L. (2001), Principi di equità e modalità di concertazione nel governo del territorio, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.
- PUGLIESE F., FERRARI E. (a cura di) (1999), *Presente e futuro nella pianificazione urbanistica*, Giuffrè ed., Milano.
- RICCI M. (2000a) La costruzione di politiche urbane, in AVARELLO P., RICCI M. (a cura di), *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, INU ed. Roma.
- RICCI M. (2001), I programmi di riqualificazione urbana (PRIU), in RODA R., SEGNALINI O., *Riqualificare la città e il territorio*, Il sole 24 ore, Milano.
- RODA R., SEGNALINI O.(2001), *Riqualificare la città e il territorio*, Il sole 24 ore, Milano.
- ROTA G. C. (2000), Programmazione negoziata per l'ampliamento dei progetti urbanistici. Aspetti legali e amministrativi, in atti del meeting internazionale *I recenti sviluppi delle politiche urbanistiche e delle esperienze nazionali e comunitarie in tema di riqualificazione delle città*, 10-12 settembre, Stoccolma.
- ROTA G. C. (2000a), L'integrazione pubblico-privato nelle leggi regionali. I programmi integrati d'intervento come strumento di gestione e valorizzazione del territorio, in atti del convegno *La concertazione urbanistica*, Milano.
- ROTA G. C. (2001), La realizzazione dei PII in Lombardia, intervento al 45° corso di aggiornamento in Urbanistica Tecnica "Vincenzo Columbo" *Evoluzione della concertazione urbanistica: nuovi ruoli del tecnico dai Prusst ai PII e oltre*, 18 maggio, Politecnico di Milano.
- ROTA G. C. (2001a), Il documento di inquadramento: contenuti, procedure di approvazione e concetto di "standard qualitativo", in atti del convegno *Programmi Integrati di Intervento per la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del territorio lombardo*, 16 gennaio, Comune di Ferno.
- RUEGG J., METTAN N., VODOZ L. (1992), *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- RUEGG J. (1984), Negoziazione e urbanistica, in IRES, *Di questo accordo lieto. Sulla soluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- SALONE C. (1999), *Il territorio negoziato. Strategie coalizioni e patti nelle nuove politiche territoriali*, Alinea Ed.Firenze.
- SALZANO E. (2001), Il modello flessibile a Milano, *Urbanistica*, n.117.
- SASSEN S. (1994), *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, London.
- SEASSARO L. (2001), Legislazione regionale di contenuto urbanistico, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.
- SEASSARO L. (2001a), I temi legislativi: conoscenza, coopianificazione, concertazione, valutazione, in INU-DI.CO.TER (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000 Vol. I*, Inu Ed., Roma.
- SPAZIANTE A., PUGLIESE R. (a cura di) (2002), *Strategie per le città: piani politiche, azioni*, Franco Angeli, Milano.
- STELLA RICHTER P. (1997), *Ripensare l'urbanistica*, Torino.
- TALIA M, (2000), Perchè mettere in mostra la pianificazione strategica?, relazione introduttiva alla sessione "*Strategie e politiche urbane*", 4ª RUN,

- TOSI A. (1989), "Il trattamento delle differenze e le teorie urbane", *Urbanistica*, n.96.
- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO (2001), *Programmi di recupero urbano. Valutazione dei PRU della Regione Piemonte. Rapporto intermedio*, Febbraio.
- URBANI P. (1997) (a cura), *La disciplina urbanistica in Italia*, Torino.
- URBANI P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringheri, Torino.
- URBANI P. (2001) Nuove regole per la trasformazione urbana, in atti del convegno *Nuove regole per la trasformazione urbana*, INU-Confcooperative-Federabitazione, 23 novembre, Venezia
- URBANI P. (2002), Problemi giuridici della perequazione, in atti del convegno *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, INU Marche, 10 maggio, Ascoli Piceno.
- VELTS P. (1996), *Mondalization villes et territoires*, Puf, Paris.
- VITTADINI G. (1999), Il principio di sussidiarietà per una nuova welfare society in Atti del convegno *Civica '99 - Primo Forum del terzo settore*, Madrid.
- ZAMAGNI S.(1997), *Economia, democrazia, Istituzioni in una società in trasformazione*, Il Mulino, Bologna.