

# La città: bisogni, desideri, diritti

La governance urbana

a cura di  
Guido Borelli



**Sociologia  
urbana e rurale**

**FrancoAngeli**



# **La città: bisogni, desideri, diritti**

La governance urbana

a cura di  
Guido Borelli



**Sociologia  
urbana e rurale**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.  
*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

## Indice

<b>Introduzione</b> , di <i>Guido Borelli</i>	pag.	9
<b>Sociologia e piani strategici territoriali: alcune osservazioni sull'esperienza italiana</b> , di <i>Annick Magnier</i>	»	13
1. Lo <i>spatial planning</i> italiano, alla convergenza di due processi di innovazione	»	13
2. I sociologi nella comunità di sapere del 'piano strategico' italiano	»	14
3. Confrontando i due movimenti di riforma	»	15
4. Un termine, molte nozioni: pianificazione strategica territoriale, di <i>routine</i> o di rottura	»	17
5. Modelli di 'rottura strategica' della tradizione di urbanistica	»	21
6. Tornare all'area di innovazione organizzativa di riferimento: la pianificazione strategica in ambito pubblico	»	25
7. Dal piano strategico territoriale 'volontario' al piano finanziato: la codifica degli esperti	»	27
8. Il piano strategico territoriale come linea di finanziamento: istituzionalizzazione o destrutturazione dell'esperienza?	»	30
9. La 'strategia' nella semantica del piano fisico di nuova generazione	»	35
10. Le vocazioni del piano fisico e del piano strategico (e relative competenze professionali): alcune distinzioni imprescindibili	»	37
11. Strategie locali e protezionismo	»	40
12. Interesse generale, deliberazione, protezionismo, dittatura delle minoranze	»	43
13. Ricordare l' <i>advocacy planning</i> per non capitalizzare sulle sole coalizioni	»	44
14. Rielaborare una sociologia per i piani territoriali	»	47

15. Rivendicare un'esperienza, mobilitare una molteplice competenza disciplinare	pag.	50
Riferimenti bibliografici	»	53
<b>Pianificazione strategica: <i>city marketing</i> e <i>welfare city</i> nei percorsi di governo urbano</b> , di <i>Gilda Catalano</i>	»	57
1. L'inconscia simbiosi tra <i>welfare</i> e <i>marketing</i> nei percorsi di governo urbano	»	57
2. Impresa, prodotto, comunità: i tre volti della città nella pianificazione strategica	»	59
3. Le ambivalenze della pianificazione strategica: comunità e mercato, « <i>together at work</i> »	»	70
4. Verso la <i>welfare city</i> : supporto o sfida alla pianificazione strategica?	»	73
Riferimenti bibliografici	»	75
<b><i>Governance</i> urbana e competizione fra città</b> , di <i>Giovanni Tocci</i>	»	77
1. Introduzione	»	77
2. Le città come attori	»	78
3. La <i>governance</i> urbana	»	81
4. Città in competizione	»	85
5. Conclusioni	»	88
Riferimenti bibliografici	»	90
<b>I muscoli di Dahl. Coalizioni urbane e deliberazione pubblica</b> , di <i>Guido Borelli</i>	»	92
1. Coalizioni decisionali e deliberazione pubblica	»	94
2. Conflitti nello spazio, contraddizioni dello spazio	»	97
3. Rileggendo <i>Who Governs?</i>	»	100
4. Conclusione	»	111
Riferimenti bibliografici	»	117
<b>La <i>creative city</i> incontra la <i>growth machine</i></b> , di <i>Harvey Molotch</i>	»	120
Riferimenti bibliografici	»	130
<b>Cultural planning: potenziale culturale competitivo delle città medio-piccole</b> , di <i>Antonino Porrello</i> e <i>Enrico Tommarchi</i>	»	132
1. Premessa	»	132
2. La città post-industriale come centro di comando dell'economia	»	133
3. Equità, sostenibilità, <i>governance</i> e reti: temi attuali per il <i>cultural planning</i>	»	135
4. <i>Marketing</i> culturale vs. rinnovamento culturale	»	136

5. La cultura nello strumento per la <i>governance</i> urbana	pag.	138
6. Prospettive di ricerca	»	139
Riferimenti bibliografici	»	141
<b>Il Progetto per Mantova di Salvatore Settis, di Cristina Costanzo</b>	»	143
1. Prefazione	»	143
2. Introduzione	»	145
3. Gli aspetti metodologici del Progetto per Mantova	»	149
4. La proposta operativa del Progetto per Mantova	»	151
5. Il Progetto Settis nel Piano Strategico Mantova Futura	»	155
Riferimenti bibliografici	»	157
<b>Nuovi approcci alla <i>governance</i> urbana: <i>cultural planning</i> e interculturalismo nelle politiche di sviluppo locale del comune di Lewisham, di Maria Giovanna Fara</b>	»	158
1. Introduzione	»	158
2. <i>Cultural planning</i> e interculturalismo a Lewisham	»	159
3. L'idea del <i>Creative Lewisham</i>	»	161
4. Affrontare la diversità: l'approccio interculturale alla <i>governance</i> urbana di Lewisham	»	167
5. Iniziative a confronto in Gran Bretagna e in Italia	»	170
Riferimenti bibliografici	»	177
<b>Governare il territorio. Le circoscrizioni a Napoli, di Anna Maria Zaccaria</b>	»	178
1. Premessa	»	178
2. Le amministrative del 2001: nasce un 'ceto politico' circoscrizionale?	»	180
3. Come si governa il territorio	»	192
4. Considerazioni conclusive	»	207
Riferimenti bibliografici	»	208
<b>Lo spazio extraurbano come nuova periferia. Flumini di Quartu: un caso nella cintura cagliaritana, di Ester Cois</b>	»	210
1. L'occasione cognitiva: il progetto Extramet	»	210
2. La cornice sociologica: tre livelli d'indagine	»	211
3. Tre formazioni socio-economiche territoriali, tra carenze e potenzialità	»	215
4. Gli attori sociali, tra vincoli e opportunità: tipologie empiriche di qualità sociale	»	219
5. Il paradigma dell'identità come chiave di lettura del territorio	»	224
Riferimenti bibliografici	»	226

<b>Aree metropolitane: il dibattito italiano alla luce del caso di Torino</b> , di <i>Giorgia Bella</i>	pag.	227
1. Introduzione	»	227
2. La questione metropolitana in Italia	»	228
3. Città e Aree metropolitane in Italia	»	232
4. L'Area Metropolitana Torinese: il dibattito e le iniziative	»	233
5. L'AMT nei piani strategici: problemi, risorse, strumenti	»	235
6. Il dibattito fra livelli istituzionali: un tentativo difficile	»	236
7. Note conclusive	»	239
Riferimenti bibliografici	»	239
<b>Agricoltura come terapia per la città diffusa</b> , di <i>Richard Ingersoll</i>	»	242
Riferimenti bibliografici	»	254
<b>Gli autori</b>	»	255

## *Introduzione*

di *Guido Borelli*

L'impegno preso nel curare in una raccolta parte dei contributi presentati al Convegno dalla Sezione Territorio dell'Associazione Italiana di Sociologia *La città che cambia: bisogni, desideri, diritti*, tenutosi all'Università di Bologna l'8 maggio 2008, ha posto in primo luogo la necessità di individuare un criterio ordinativo dei saggi – un indice – che consentisse di tracciare un filo conduttore all'interno della pluralità degli approcci proposti dagli autori. Non si tratta, ovviamente, dell'unica soluzione possibile, ma, in fin dei conti, il tema posto dagli organizzatori poneva apertamente la richiesta di considerare con attenzione le cause e gli effetti responsabili delle trasformazioni urbane contemporanee, offrendo alla discussione una chiave aggiornata di lettura e di comprensione. Devo riconoscere che gli approcci e i temi individuati dagli autori di questa raccolta hanno agevolato il mio compito.

Nella loro originalità, i saggi qui pubblicati affrontano la questione delle trasformazioni urbane privilegiando – esplicitamente o meno – una precisa angolazione: quella secondo la quale sensibili benefici per lo sviluppo delle città possono essere raggiunti sulla base delle capacità che queste dimostrano nel costituire delle efficaci forme di aggregazione degli interessi – una *community governance* – al fine di perseguire una direzione di crescita la cui portata eccede l'ordinaria amministrazione. Su questo punto sembra possibile riconoscere un certo allineamento tra gli autori, i quali concordano sul fatto che i principali dilemmi posti dalla crescita possano essere affrontati – almeno in 'linea teorica' – attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti di pianificazione la cui comparsa è relativamente recente nel campo degli studi urbani.

In genere e sempre più frequentemente, a questi strumenti noi ci riferiamo attraverso termini 'convenzionali', come 'pianificazione strategica', *cultural planning* o *city marketing* (per limitarci ai casi qui più citati), sottintendendo ambiti e settori d'intervento specifici e diversi. Tuttavia, queste differenze non sembrano essere altrettanto importanti quanto il fatto che, nelle loro premesse fondative, questi strumenti condividono un medesimo scopo: quello di convincere «molti liberi attori diversi, di diversi ambiti funzionali e istituzionali, a comportamenti che si orientano reciprocamente, ovvero a investimenti complementari lungo un sentiero di crescita definito da scelte sulle quali si rag-

giunge un ragionevole consenso e sui cui esiti si possono fare ragionevoli previsioni» (Bagnasco, 2003, p. 116).

Ciò premesso, una tra le numerose e possibili letture trasversali dei saggi è rappresentata dal fatto che differenti autori sembrano condividere ‘in linea teorica’ l’orientamento ben descritto da Arnaldo Bagnasco, ovvero riconoscono (anche implicitamente) che la disseminazione di questi strumenti di progettazione/concertazione delle politiche urbane rappresenti oramai una prassi ricorrente a cui si applicano i governi e le società locali, nel tentativo di assemblare «investimenti complementari intorno ai quali raggiungere un ragionevole consenso». La proliferazione di piani strategici e di altri strumenti ‘informali’ di pianificazione/promozione, poiché stimolano questo orientamento, tendono a presentare queste attività come una condizione inevitabile della nostra ‘contemporaneità urbana’. Lungo questo cammino discende un’idea di città che si connota, a seconda dei casi, come (soprattutto) competitiva, poi interculturale, creativa, finanche *welfarista* (ma qui, ci avverte Gilda Catalano nel suo saggio, come nelle altre situazioni possono insorgere alcuni acuti problemi).

Queste considerazioni possono apparire assai generali. Certamente lo sono, ma rappresentano una linea di riflessione che, sebbene superficiale, è tuttavia necessaria. Si tratta di una sorta di ‘rito di iniziazione alla lettura’ dei saggi qui raccolti che, considerati con la dovuta attenzione – in ‘linea pratica’ – sollevano numerose questioni di grande interesse in merito al funzionamento e all’efficacia attesa delle più aggiornate rappresentazioni urbane, insieme agli strumenti preposti alla loro eventuale regolazione. Indipendentemente dalla personale sensibilità o empatia dimostrata dagli autori, la mia impressione è che questa raccolta ci inviti a da un lato ad accogliere con sincero interesse il relativismo concettuale delle più recenti trasformazioni e, dall’altro lato, a un prudente realismo e a una parsimonioso utilizzo delle emergenti metafore urbane e dalle ‘innovative’ pratiche a queste associate. Trapela dai saggi un sentimento misto di aspettative e di fiducia nelle capacità di questi strumenti, insieme a più o meno espliciti ammonimenti a evitare apriorismi e facili entusiasmi che – sovente – contrastano con i modesti risultati conseguiti, con i numerosi effetti perversi troppo spesso ignorati e con alcuni clamorosi fallimenti, abilmente contrabbandati come politiche simboliche.

Riguardate dal punto di vista del curatore, la ricchezza delle questioni presenti in questa raccolta mette in gioco una evidente tensione tra la spiegazione ‘in principio’ e la spiegazione ‘in dettaglio’ in merito alle esperienze di trasformazione urbana che fanno della deliberazione e dell’inclusione sociale il loro punto di forza e la loro principale ragione di esistenza. Questo aspetto, colto con precisione da Annick Magnier, porta a riflettere sul fatto che, pur concordando sull’utilità e sulla desiderabilità dei processi decisionali deliberativi e inclusivi, la nostra posizione di studiosi ci impone una grande cautela nell’assumere troppo rapidamente o troppo decisamente le spiegazioni ‘in

principio', perché le *issue* concrete che i casi stessi di questa raccolta ci descrivono finiscono per apparire assai più complesse.

Al proposito, è particolarmente rappresentativo il caso delle *cultural city* o delle *città creative* – attualmente uno tra i temi di maggiore interesse negli studi urbani, dopo la divulgazione delle celebri (ma discutibili) teorie di Richard Florida e dei ben più robusti lavori di Charles Landry e di Allen Scott – che, sebbene non rappresentino la medesima tendenza di sviluppo, né sul piano concettuale, né su quello sostanziale, possono, per le nostre argomentazioni, essere accomunate entro un medesimo quadro analitico. Significativamente, Gilda Catalano ritiene che «il concetto di *cultural planning* (sia l'altra faccia della medaglia nella pianificazione strategica (... perché) come la pianificazione strategica, anche il *cultural planning* conferisce una crescente attenzione al collegamento tra le strategie culturali e i diversi aspetti dello sviluppo urbano, portando la cultura al centro della *governance* urbana». I casi di Mantova e di Levensham, raccontati da Cristina Costanzo e da Maria Giovanna Fara, restituiscono delle evidenze empiriche sufficienti a corroborare questa considerazione. Dello stesso avviso, Antonino Porrello ed Enrico Tommarchi sostengono che «la politica culturale può sortire effetti propulsivi sul tessuto socio-economico solo quand'essa viene integrata con gli altri temi della pianificazione in un'unica strategica per lo sviluppo della città». Si tratta di un aspetto che, osservano gli autori, è particolarmente significativo per il fitto tessuto delle città europee di medie dimensioni.

Tuttavia, se da un lato la *cultural/creative city* persegue il rinnovamento culturale, attraverso la produzione di un vario catalogo di *amenity*, a Porrello e Tommarchi non sfugge che «tali strategie premettono di ottenere effetti propulsivi e accelerativi già in un orizzonte di breve periodo (...) ma generano una molteplicità di problematiche nel medio-lungo termine, in ordine alla sostenibilità del processo di sviluppo». L'accenno al caso di Valencia, aggiudicatasi due eventi di portata mondiale – l'*America's Cup* e il Gran Premio di Formula 1 – è istruttivo. Da un lato la città ha visto crescere in modo rilevante la propria visibilità internazionale; dall'altro lato «la città si trova ad affrontare problematiche legate all'assenza di partecipazione, ai gravi problemi di speculazione edilizia e al depauperamento delle risorse ambientali e paesaggistiche».

Sul punto, ha ragione Harvey Molotch nell'osservare che se le infrastrutture della creatività (e della cultura) sono diventate una nuova versione di ciò che fa avvenire la crescita, allora è evidente che «questo vantaggio si va dissipando ad ogni replica della stessa strategia (per cui), l'inevitabile competizione che ne discende tende a ridistribuire lo sviluppo piuttosto che ad aumentarlo a livello aggregato». L'emergente *cultural/creative city* non si sottrae ai dilemmi della crescita: la corrispondenza tra l'inclusione sociale, i processi deliberativi la 'buona *governance*' e l'efficacia – in termini di *welfare*, equità e sostenibilità – dei nuovi strumenti di pianificazione non è, alla prova dei fatti, un esito scontato.

to e valido per qualunque luogo. Non sorprendono quindi le conclusioni a cui giungono la maggioranza degli autori di questa raccolta. È il caso per esempio, di Lewisham dove il dialogo interculturale sembra naufragare a causa della scarsa predisposizione dei differenti gruppi sociali a condividere una prospettiva di società coesa. O, come rileva Gilda Catalano, dei deboli esiti prodotti dalla pianificazione strategica nel modellare un percorso di sviluppo urbano modellato sull'idea della *welfare city*.

Si tratta di posizioni che Molotch cattura efficacemente nel proprio saggio. Nel momento in cui prendiamo consapevolezza dei numerosi livelli di indeterminatezza presenti nei sistemi sociali, occorre riconoscere che «mentre gli scienziati sociali 'geograficamente orientati' si sforzano di capire le 'leggi' dello sviluppo urbano, queste leggi non possono esserci quando l'uso dello spazio è il risultato di contrasti tra diversi individui e fazioni». Su questo punto, il mio accordo non potrebbe essere più completo.

## *Sociologia e piani strategici territoriali: alcune osservazioni sull'esperienza italiana*

di *Annick Magnier*

### **1. Lo *spatial planning* italiano, alla convergenza di due processi di innovazione**

In Italia, dalla metà degli anni Novanta, due intensi movimenti di riforma investono l'attività degli enti locali nel governo del loro territorio. Ambedue si intrecciano con la riforma dell'attività regionale di pianificazione, il primo per l'affermarsi del federalismo urbanistico, il secondo per la via scelta in Italia nella definizione del Quadro Strategico Nazionale, che ha affidato alle Regioni l'individuazione delle loro proprie linee strategiche sulla base di poche raccomandazioni del governo centrale.

Il movimento di revisione delle pratiche e della cultura amministrativa nazionale etichettato 'pianificazione strategica' trova dal 1998, con l'esperienza torinese, una sua declinazione 'territoriale' che investe in meno di dieci anni, con modalità diverse, alcune province, ma soprattutto molti piccoli e grandi comuni, in particolare una quota importante dei capoluoghi di provincia.

Nel contempo si assiste all'evoluzione, altrettanto dirompente, di modalità di analisi e di tratti operativi di pianificazione fisica (urbana e territoriale) che ha portato dall'inizio degli anni Novanta alla costruzione di nuove procedure di *spatial planning*. Nelle sue diverse declinazioni regionali, questo sistema nuovo attribuisce al piano funzioni, contenuti e attori spesso in totale contrasto con quello instaurato dal testo Unico del 1942, che ha modellato fino ad oggi mestieri e mondo dell'urbanistica. Ma è l'intero apparato normativo di governo del territorio e più in generale di programmazione pubblica a trovarsi progressivamente coinvolto in un ampio processo di razionalizzazione e ricostruzione, ancora largamente in fieri. Dopo la definizione, imposta dall'appartenenza all'Unione Europea e del tutto inedita nella storia politico-amministrativa nazionale, di primi indirizzi nazionali di riassetto del territorio (il Quadro Strategico Nazionale emanato a fine dicembre 2006), il dibattito si è allargato, da una parte allo stesso sistema degli enti locali (dove si ribadisce tra l'altro la necessità di affrontare lo snodo del livello metropolitano di governo), d'altra parte al sistema della pianifi-

cazione fisica, oggetto perfino pur senza successo di proposte legislative di riforma complessiva, nell'intento di recepire e approfondire le trasformazioni già avvenute: ciò nella direzione dell'integrazione con la pianificazione socio-economica e della cooperazione tra livelli decisionali: non più quindi mera 'urbanistica', ma 'governo del territorio'.

Questi due movimenti culturali (riforma delle norme che reggono la pianificazione fisica, sviluppo della pianificazione strategica) appaiono generati da comunità di saperi diversi, che guardano soprattutto, l'uno alla giurisprudenza e all'urbanistica, l'altro alle scienze sociali, economia, scienza dell'amministrazione ma soprattutto sociologia.

## 2. I sociologi nella comunità di sapere del 'piano strategico' italiano

L'ispirazione della prima esperienza italiana, quella torinese, è attribuita ad Arnaldo Bagnasco, nella concezione del processo e nella sua messa in opera. Le altre esperienze pionieristiche che sono varate nei cinque anni che seguono, dichiarano nei loro manifesti, in alcuni casi svilupparsi all'interno delle amministrazioni locali, certo con brevi deleghe di operazioni tecniche, ma sotto un coordinamento generale affidato a dirigenti oppure a responsabili di uffici tecnici esternalizzati, ma più spesso ricorrere ampiamente a comitati tecnici in stragrande maggioranza coordinati da scienziati sociali: molti economisti, ma più spesso scienziati dell'amministrazione o della politica o sociologi. Meno frequenti sono i casi in cui il gruppo di consulenza (in questo caso assai composito) è coordinato da urbanisti (cfr. Tab. 1).

Tab. 1 Piani strategici italiani e 'comunità di saperi'

Torino	1998	Arnaldo Bagnasco, sociologo
La Spezia	1999	Roberto Camagni, economista
Firenze	2000	Carlo Trigilia, sociologo
Piacenza	2000	Interno
Trento	2000	Interno
Venezia	2001	Interno
Pesaro	2001	Bruno Dente, politologo
Piano strategico Nord Milano	2001	Comitato scienze umani
Bologna	2001	Interno + comitato
Perugia	2002	Gastone Ave, urbanista
Area Varesina	2002	Gioacchino Garofoli, economista
Palermo	2003	Maurizio Carta, urbanista
Catania Città metropolitana	2003	Interno
Verona	2003	Federico Butera, sociologo
Vercelli	2003	Paolo Perulli, sociologo
Comuni del Coppedese	2003	Gastone Ave, urbanista

Ritroviamo molte tra queste città pioniere nella rete 'Città strategiche': essa è ad oggi l'unica rete italiana che raccoglie città che si sono cimentate nell'esperienza di un piano strategico, anche se qualche progetto di costituzione di rete alternativa per particolari categoria di città è a volte emerso. Obiettivi dichiarati<sup>1</sup>: «diffondere l'approccio della pianificazione strategica quale modello di *governance* locale ed europea; Promuovere attività di *benchmarking*; Avanzare proposte di servizi collettivi; Rafforzare il ruolo delle città nello scenario nazionale e internazionale; Ricercare strumenti di supporto alla pianificazione strategica urbana; Realizzare l'Osservatorio Internazionale delle città; Ampliare il numero dei soggetti competenti» (www.recs.it). Il gruppo promotore è costituito da sette città tra le prime ad aver sperimentato il Piano strategico, con modalità assai diverse, ma che riconoscono come comuni alcuni 'motivi' per costruire un piano strategico, riassunti nel proclama costitutivo dell'Associazione: Firenze, Torino, Trento, Venezia, Verona, Spezia, Pesaro.

Vi si trova oggi associata una trentina di città, città che hanno aderito formalmente al proclama costitutivo dell'Associazione e condividono la volontà di offrire in una vetrina nazionale e internazionale qualche sunto dell'innovazione introdotta, di scambiare informazioni sui processi in corso. La rete, per gli incontri organizzati e per la sua partecipazione alla convegnoistica nazionale sull'innovazione nella pubblica amministrazione, è il luogo nel quale si costruisce la narrazione e la codifica culturale dominante del movimento italiano per la pianificazione strategica. La composizione del comitato scientifico, che «ha il compito di indicare gli orientamenti della Rete ed accompagnare e sostenere le sue attività dal punto di vista scientifico e culturale» (www.recs.it), illustra ulteriormente, nel più attivo nucleo produttore di norme sociali per i piani strategici territoriali, la predominanza della sociologia e della scienza politica (componenti citati: Luigi Bobbio, Roberto Camagni, Bruno Dente, Paolo Perulli, Fabio Rugge, Carlo Trigilia).

### 3. Confrontando i due movimenti di riforma

I due movimenti che contribuiscono negli ultimi anni alla costruzione del sistema italiano di *spatial planning*, la riforma della pianificazione 'fisica', la diffusione della pratica della pianificazione strategica territoriale, hanno diversa portata sotto il profilo dell'istituzionalizzazione. Il primo ha dato luogo ad una sequenza importante di momenti di istituzionalizzazione

<sup>1</sup> Più generalmente si afferma: «La rete si muove nell'ambito della promozione e del sostegno della *governance* locale. La rete intende affermare e sviluppare modelli di *governance* efficaci per la definizione di strategie urbane e la loro messa in atto, attraverso il confronto tra strumenti e procedure funzionanti, già in corso nelle città europee, e l'individuazione e la sperimentazione di nuovi modelli possibili. Questi, i principali obiettivi che la rete intende perseguire» (www.recs.it).

‘legale’, quindi ad un sistema giuridico nuovo, l’altro si è espresso nella moltiplicazioni di esperienze, libere fino a pochi mesi fa di riferimenti e quadri normativi, azioni collettive ‘informali’ che, a guardarle da vicino, appaiono disparate, nelle loro ambizioni e nel loro impatto.

Fino ad oggi dobbiamo considerare che si sono sostenuti a vicenda, come potrebbe suggerire la semplice osservazione della concordanza nei tempi di sviluppo; o che sono da contrapporre l’uno all’altro?

In alcuni attori, politici, imprenditori in particolare, ma anche teorici della pianificazione, si constata che il piano strategico è interpretato come la soluzione a (o la via di fuga da) le lungaggini e la farraginosità della norma, anche se rinnovata, della pianificazione fisica. Camagni, nel volume collettivo che lancia il tema nel dibattito urbanistico accademico italiano (Curti-Gibelli 1996), è in forma più propositiva nella raccolta successivamente curata da Pugliese e Spaziantè (2003), presenta il piano strategico come una delle soluzioni razionali alla crisi del piano tradizionale. L’introduzione della sua razionalità procedurale è il mezzo per uscire dall’impasse pianificatoria, superare la narrazione della crisi o la mera accettazione della progettualità mossa dagli interessi forti, nella quale si è are nata la cultura urbanistica. Lo consente, secondo Camagni, per alcune sue caratteristiche definitorie: la partecipazione della cittadinanza e nuove pratiche di comunicazione finalizzate alla definizione dei progetti concreti; la democraticità del percorso gestito dall’autorità pubblica; l’attenzione alla costruzione del futuro piuttosto che all’interpretazione del passato; la valorizzazione del ruolo delle tecnostutture nelle sue diverse articolazioni e professionalità integrate (urbanistica, trasportistica, economica, idrogeologica e valutativa).

Altri invece vorrebbero chiudere la strada a tali esperienze ribadendo che il piano fisico rimane l’unica tutela del bene collettivo contro una modernizzazione approssimativa attuata da amministrazioni che ragionerebbero sulla durata del mandato anche quando si pretendano ‘strategici’.

La questione delle relazioni tra queste due direzioni di mutamento socio-istituzionale è decisiva nell’affrontare il significato da attribuire loro nella trasformazione del sistema di pianificazione socio-territoriale italiano. Ma è anche cruciale nella riflessione sul ruolo possibile del sociologo in questo sistema: la posizione della comunità sociologica nei due movimenti di riforma è in effetti del tutto contrastante.

Inutile ricordare che, lontana dagli indubbi ‘elementi di novità’ rintracciabili nel panorama internazionale (Amendola, 1999), fino ai primi anni novanta l’apporto della sociologia alla pianificazione territoriale italiana di rado esulava dal contributo segmentario, quando richiesto. Uno dei motivi dell’assenza del sociologo nella pianificazione territoriale si rintraccia nella distanza tra urbanistica e sociologia ufficializzata negli stessi percorsi formativi (Magnier 1999, Magnier, Russo 2003): essa ha portato tra l’altro alla discrasia tra una intensa frequentazione della letteratura sociologica teorica e ad una renitenza dominan-

te ad integrare la sociologia empirica nel percorso di progettazione. Tale è l'atteggiamento che caratterizza ad esempio il campione di urbanisti intervistati su questo punto da Mela, Belloni e Davico (2000). In rottura con tale tradizione, delle esperienze di pianificazione strategica i sociologi sono spesso ideatori, promotori oltre che consulenti.

Nel contempo le leggi regionali più o meno implicitamente inseriscono tra i requisiti del piano che fu 'fisico' analisi di contesto assai raffinate, mal concepibili senza i modelli e le tecniche elaborate dalla sociologia. Queste leggi, in alcune nozioni come quelle di 'statuto del territorio', di 'invariante', sociale o meno, nella stessa idea di piano 'strutturale', ma anche nel riferimento rituale a concetti sociologici, in primo luogo quello di 'identità', pongono al centro del processo di lettura del territorio, quindi di costruzione del piano, la visione soggettiva dell'utilità sociale tipica di una società locale. Eppure non è diffusamente ammesso che queste stesse nozioni debbano suscitare, oltre che letture sociologiche, la richiesta di un contributo professionale dei sociologi: continua a dimostrarlo la posizione riservata ai sociologi nei gruppi di consulenza per i piani di natura 'strutturale'. Sembra venuto il momento per la 'comunità' dei sociologi italiani di ri-posizionarsi attentamente in questo mondo in evoluzione, o almeno di tentare di capire perché non riesca ancora ad inserirsi in questa metamorfosi profonda del sistema pianificatorio. Lo stesso bilancio dell'esperienza dei piani strategici territoriali italiani, in attesa anch'esso di una 'valutazione' sotto questo profilo strettamente disciplinare, non può non tenere conto della parallela, perdurante e paradossale assenza della sociologia nella pianificazione 'fisica'.

#### **4. Un termine, molte nozioni: pianificazione strategica territoriale, di routine o di rottura**

Per inquadrare la questione nel contesto delle relazioni complesse della pianificazione strategica territoriale con la riformata pianificazione 'fisica' italiana, è necessario attardarsi in qualche riflessione preliminare sulla funzione delle due modalità di piano.

'Piano strategico' nella retorica politico-accademica che in questi pochi anni si è venuta a costituire, come *governance*, sta per *up to date*. Riferimenti obbligati sono allora le esperienze straniere di eccellenza che indicherebbero il cammino della 'modernizzazione', da Birmingham a Bilbao passando per Rotterdam e Berlino. Si dovrebbe però tener conto che la pianificazione socio-territoriale rimane l'area di politiche pubbliche dove l'isomorfismo europeo rimane meno deciso e, che in questa materia, benché sempre utile come raccolta di idee progettuali, l'analisi dei casi stranieri spesso non aiuta molto a comprendere il significato sociale e politico di un'esperienza italiana. Guardando al piano strategico territoriale, si deve tener conto che assume una posizione isti-

tuzionale e una funzione assai diverse a seconda dei sistemi di pianificazione, poiché questi sistemi ancora rispecchiano tradizioni nazionali appena scalfite dal movimento verso l'integrazione europea.

Non è un caso se alla fine degli anni Novanta la Commissione europea ha lanciato una vasta operazione di bilancio comparato sulle pratiche di *spatial planning* nei paesi dell'Unione (*European Compendium of Spatial Planning Systems* e relativi rapporti nazionali); e ha adottato lo stesso termine di *spatial planning* per designare «l'influenza delle autorità pubbliche sulla distribuzione delle attività nello spazio» (EC 1998b, p. 5) in quanto neutro, estraneo a tutte le tradizioni nazionali. Dal rapporto risultava chiaro che ancora dieci anni fa le strutture di *spatial planning* esprimevano con immediatezza la varietà delle culture politico-amministrative e delle ripartizioni di competenza tra livelli territoriali di governo, nonché tra privato e pubblico, tra privato «organizzato» e singolo cittadino. Nell'intervallo, qualcosa - forse addirittura molto - può esser cambiato, questi sono tuttavia gli anni durante i quali si sostanzia il movimento verso la pianificazione strategica territoriale e durante i quali si definiscono i nuovi sistemi regionali di pianificazione fisica.

Due linee di frattura tra sistemi nazionali di *spatial planning* sono enfatizzate in questo *compendium*. In primo luogo, in alcuni paesi (Germania, Francia, Austria, Finlandia) le pianificazioni sociale, economica, ambientale e delle infrastrutture sono per tradizione fortemente integrate dal punto di vista funzionale (e in primo luogo sono svolte dagli stessi attori), mentre negli altri ciò non avviene. In secondo luogo varia la relazione tra i luoghi della produzione del piano e quelli dell'implementazione. La tradizione in Europa del Sud era che l'ente dotato dell'autorità per la definizione del piano comunale non detenesse i mezzi, risorse tecniche, finanziarie e fondiari utili a mettere il piano in azione e delegasse al mercato la realizzazione degli obiettivi collettivi che vi sono iscritti; in Gran Bretagna e nell'Europa settentrionale era invece che gli attori pubblici che producono il piano partecipassero in misura sostanziale alla sua implementazione.

Se ne desume una tipologia di sistemi di pianificazione territoriale, oggi sarebbe già più opportuno dire di tradizioni di pianificazione territoriale, in quattro classi, che in parte travalicano le classiche distinzioni ecologiche tra sistemi di governo locale (Hesse-Sharpe 1991, Page-Goldsmith 1987).

Tab. 2. Tradizioni di spatial planning

	pianificazione integrata	pianificazione solo fisica
Definizione e implementazione dagli stessi attori pubblici	Pianificazione <i>comprehensive</i>	<i>Land use management</i>
Definizione, senza implementazione, dagli attori pubblici	Pianificazione regionale	Urbanistica

La pianificazione spaziale definisce i grandi obiettivi economici e sociali. Tale è l'approccio caratteristico dell'*aménagement du territoire* francese, del Portogallo, così come lo è stato della Germania orientale, definito nella pubblicistica europea *regional economic planning approach*. La pianificazione spaziale è invece, non soltanto definizione, ma anche messa in atto a tutto tondo degli interventi pubblici nelle comunità. Tale è l'approccio tipico di tutti i paesi nordici e dell'Olanda, detto di *comprehensive integrated approach*. In altri casi il piano si inserisce in una strategia di controllo dell'uso del suolo da parte dell'ente locale, che passa dalla definizione degli obiettivi alla realizzazione dei progetti urbani; così si caratterizza il *land use management* di Regno Unito, Irlanda, Belgio. L'interesse esclusivo per la struttura urbanistica, il paesaggio urbano e il controllo dell'attività edilizia, nella tradizione di *urbanistica* si esprime invece nella preminenza della zonizzazione sulla base della destinazione d'uso, con la relativa normazione delle caratteristiche architettoniche. È la forma di intervento che caratterizza la tradizione dell'Europa mediterranea. Una tradizione inadatta a rispondere ai bisogni mutevoli di trasformazione territoriale, asseriva pesantemente anche il *Compendium* europeo. Rigidità della codificazione e scarsa efficacia del piano sono le due facce della stessa medaglia. Per un classico 'effetto perverso', la rigidità della norma suscita illegalità diffusa: il mutamento, secondo il processo tipico delle organizzazioni nelle quali si approfondisce all'eccesso il 'fenomeno burocratico', avviene negli 'interstizi' per forza tralasciati dal controllo (Crozier, 1963). Varianti e abusivismo sono le soluzioni adattive classiche alla rigidità dell'impianto.

Le differenze che intercorrono tra gli assetti nazionali di pianificazione sono ancora forti. Se ne deduce che dal piano di Birmingham o di Amsterdam possiamo ricavare idee e suggerimenti per l'azione; ma che il 'piano strategico' territoriale non può avere lo stesso significato nel Regno Unito, in Olanda e nei paesi del Sud Europa.

A leggere Patsy Healey (2003), la pianificazione strategica in Gran Bretagna intende ad esempio affermare la '*governance* del luogo' rispetto alla programmazione disciplinare dei servizi: essa punta all'integrazione delle politiche pubbliche e ad introdurre quella impronta spaziale richiesta in particolare dagli attori privati per garantire l'efficacia dei loro investimenti nonché l'impatto giusto agli investimenti pubblici. «La politica pubblica nel Regno Unito ha una debolissima tradizione di fuoco territoriale o spaziale (...). Si trovò che molti partecipanti ai processi di sviluppo si preoccupavano per la mancanza di strategie coerenti e integrate aventi una dimensione spaziale. Essi venivano particolarmente dal settore degli impianti, dalle *lobby* degli affari e da alcuni interessi fondiari ed edilizi. Le ragioni di ciò erano espresse chiaramente negli studi dell'economia del benessere sul fallimento del mercato nei mercati di sviluppo fondiario ed edilizio. Queste enfatizzavano il ruolo delle strategie spaziali nello stabilire condizioni di