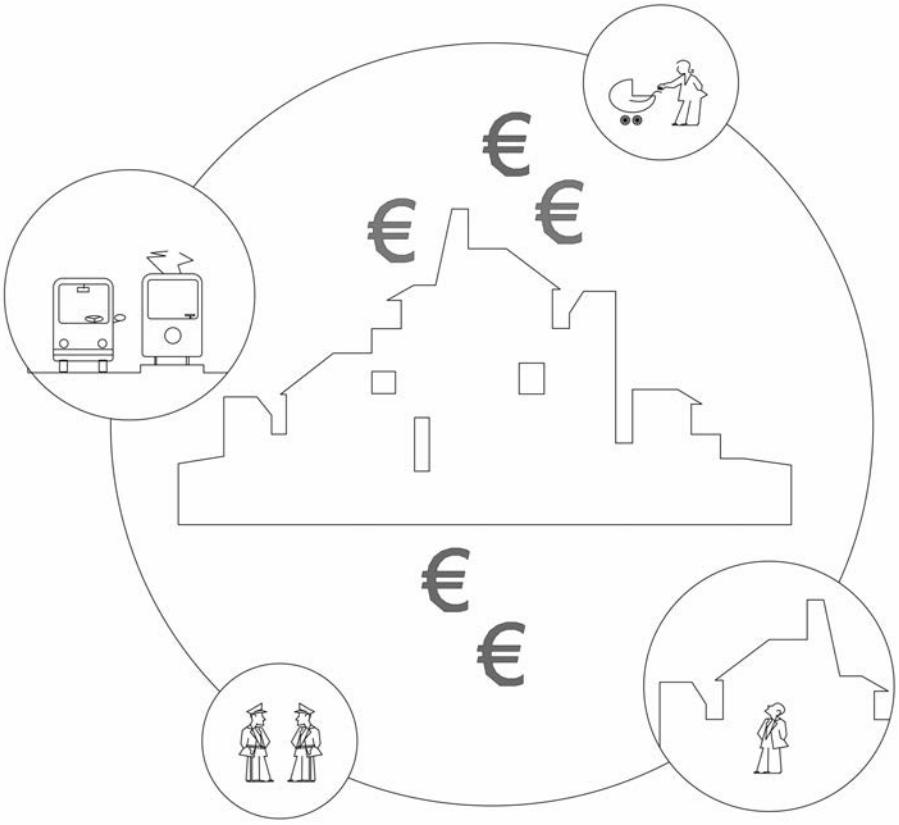
Studi urbani e regionali

CITTÀ E POLITICHE IN TEMPI DI CRISI

a cura di
Laura Fregolent e Michelangelo Savino



FrancoAngeli

Studi Urbani e Regionali

Collana diretta da Francesco Indovina

Comitato Scientifico: Marina Alberti (Università di Washington); Giuseppe Barbera (Università di Palermo); Aurelio Bruzzo (Università di Ferrara); Arnaldo Cecchini (Università di Sassari); Grazia Concilio (Politecnico di Milano); Marco Cremaschi (Università di Roma 3); Vitor Matias Ferreira (Università di Lisbona); Laura Fregolent (Università IUAV di Venezia); Elena Granata (Politecnico di Milano); Patrizia Ingallina (Università di Lille 1); Daniela Lepore (Università di Napoli); Gianfranco Marrone (Università di Palermo); Maria V. Mininni (Università della Basilicata); Valeria Monno (Politecnico di Bari); Oriol Nel.lo (Università Autonoma di Barcellona); Agostino Petrillo (Politecnico di Milano); Giuseppina Pisciotta (Università di Palermo); Nuno Portas (Università di Porto); Silvia Saccomani (Politecnico di Torino); Carlo Salone (Università di Torino); Antonella Sarlo (Università di Reggio Calabria); Michelangelo Savino (Università di Padova); Giuseppe Scandurra (Università di Bologna); Flavia Schiavo (Università di Palermo); Walter Tocci (Parlamento italiano); Stefania Tonin (Università IUAV di Venezia); Giovanna Vertova (Università di Bergamo); Juan Vicente (Università di Girona); Patrizia Violi (Università di Bologna); Tommaso Vitale (Centre d'études européennes).

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

CITTÀ E POLITICHE IN TEMPI DI CRISI

a cura di
Laura Fregolent e Michelangelo Savino

con scritti di
M. Allulli, P. Balduzzi, F. Di Piazza, M. Fantin, G. Franz,
L. Fregolent, F. Gastaldi, M. Guerzoni, G. Marconi, O. Nel.lo, C. Perrone,
F. Pomilio, D. Ponzini, M. Ricci, M. Savino, S. Sberna, S. Tonin,
A. Vannucci, G. Virgilio

e interviste a
A. Bazzi, S. Bernini, I. Curti, S. De Cola, A.L. De Cesaris, L. De Falco,
R. Fusari, P. Gabellini, P. Gandolfi, I. Macaione, E. Marchigiani,
E. Meucci, E. Micelli, I. Rossi, E. Sannicandro

prefazione di
Ada Becchi

postfazione di
Francesco Indovina

FrancoAngeli

Le immagini della copertina e delle pagine di apertura delle due parti del volume, “Voci dalla città” e “Sguardi esperti”, sono dell’arch. Giuliana Fornaciari.

Copyright © 2014 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.

Sommario

Introduzione. Città e politiche in tempi di crisi, di *Laura Fregolent* e *Michelangelo Savino* pag. 9

Allarme ed impotenza?, di *Ada Becchi* » 25

Crisi e città. Conseguenze e concatenazioni (forse) utili per la costruzione del futuro prossimo venturo, di *Michelangelo Savino* » 37

Pianificazione e sostenibilità nella crisi, di *Laura Fregolent* » 73

Voci dalla città

Ilda Curti, Comune di Torino, *a cura di Angioletta Voghera* » 95

Lucia De Cesaris, Comune Milano, *a cura di Valeria Fedeli* » 100

Stefano Bernini, Comune di Genova, *a cura di Davide Servente* » 107

Ivo Rossi, Comune Padova, *a cura di Laura Fregolent e Michelangelo Savino* » 111

Ezio Micelli, Comune di Venezia, *a cura di Laura Fregolent* » 117

Elena Marchigiani, Comune di Trieste » 122

Patrizia Gabellini, Comune di Bologna » 130

Roberta Fusari, Comune di Ferrara pag. 139

Paolo Gandolfi, Comune di Reggio Emilia, *a cura di Samantha Trombetta* » 143

Elisabetta Meucci, Comune di Firenze » 149

Luigi De Falco, Comune di Napoli, *a cura di Ilaria Vitellio* » 155

Elio Sannicandro, Comune di Bari, *a cura di Francesco Marocco* » 162

Ina Macaione, Comune di Matera, *a cura di Michelangelo Savino* » 168

Agata Bazzi, Comune di Palermo, *a cura di Laura Fregolent e Michelangelo Savino* » 177

Sergio De Cola, Comune di Messina, *a cura di Marina A. Arena* » 186

Sguardi esperti

Le mani sulle città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio, di *Alberto Vannucci e Salvatore Sberna* » 195

Costi, servizi e regole, di *Filomena Pomilio* » 236

La nuova fiscalità locale, di *Paolo Balduzzi* » 247

Costruire abitabilità. Oltre quel che resta del mercato e delle politiche per la casa, di *Marco Guerzoni* e *Giovanni Virgilio* » 261

Governo urbano e immigrazione, di *Giovanna Marconi* » 273

Politiche istituzionali e governo del territorio ai tempi della crisi. Gli incerti esiti di un processo incrementale, di *Massimo Allulli* » 284

Mercato immobiliare e strumenti di governo: correlazioni e crisi, di *Federica Di Piazza* » 294

Cosa si intende per *Smart City* e come dovremmo agire in Italia, di *Gianfranco Franz* » 311

Architetti star e megaprogetti urbani: uno sguardo critico su logiche e luoghi comuni in tempo di crisi, di *Davide Ponzini* pag. 323

La crisi come risorsa: i territori storici crogiolo di nuove politiche, di *Manuela Ricci* » 332

Aree militari dismesse e immobili pubblici: fra passato e futuro (incerto), di *Francesco Gastaldi* » 346

Dismissione industriale, ambiente e crisi economica, di *Stefania Tonin* » 357

La cogenza degli strumenti urbanistici nelle nuove condizioni, di *Marisa Fantin* » 370

Quando decidere, mette in crisi: pratiche interattive, politiche urbane e nuove responsabilità, di *Camilla Perrone* » 378

Note sulla crisi economica nelle città europee, di *Oriol Nel·lo* » 389

Una nuova retorica: la crisi come opportunità, di *Francesco Indovina* » 407

Riferimenti bibliografici » 415

Introduzione. Città e politiche in tempi di crisi

di *Laura Fregolent* e *Michelangelo Savino*

1. Un “preludio”

Per quanto la parola “crisi” sia ricorrente, quasi ossessivamente, nel volume, questo non intende essere un libro sulla crisi, bensì una riflessione ad ampio spettro sulla disciplina urbanistica e sulla pianificazione, e sulla capacità della prima di comprendere quanto sta accadendo nel nostro paese e sulla possibilità della seconda di sapere elaborare una strategia di reazione, per indicare la via più adatta verso il futuro, e non solo della città.

Non era possibile non dedicarsi al tema della crisi, perché è ben evidente che quanto stiamo vivendo rappresenta un momento molto particolare della storia della nostra società, così come è facilmente comprensibile che i processi che lo contraddistinguono provocano profonde trasformazioni, in tutti i campi, dal vivere quotidiano al sapere, con esiti incerti. Ed è altrettanto chiaro – soprattutto per gli effetti che la crisi sta producendo sulle economie ma anche sui governi dei paesi occidentali – che “nulla sarà come prima” perché, come si è profondamente radicato nella coscienza collettiva, molti dei paradigmi che hanno contraddistinto la lunga epoca moderna e contemporanea sono decisamente mutati. La stessa “crescita” (non solo economica), data sempre per scontata nonostante i cicli e gli anticicli che nella storia si sono registrati, andrà intesa in termini diversi; va ridefinita, anzi probabilmente non va più nemmeno auspicata secondo le linee e gli obiettivi del passato, ma riformulata e forse anche descritta (e prescritta) con altre parole (e con altre strategie). Assetti di stabilità, processi permanenti e quadri di riferimento idealtipici a cui tendere vanno abbandonati e sostituiti con nuovi scenari fluidi e cangianti in cui discontinuità, incertezza, probabilità, tendenze provvisorie ed oscillanti diventeranno i tratti distintivi.

La crisi, questa crisi, è dunque epilogo di un corso storico conosciuto e preludio di un nuovo stato delle cose che va ancora esplorato.

2. Nuove condizioni, nuovo contesto

Questa non è la prima crisi strutturale che l'Italia affronta e – si spera – sia prossima a superare.

Ma questa volta la crisi si mostra essere più profonda: alla drammatica congiuntura economica si sta accompagnando un profondo mutamento delle istituzioni, della politica e di conseguenza del governo del territorio. Ma ciò a sua volta è specchio di una diversa condizione, un intreccio di processi, concatenazioni di cause ed effetti che vanno imponendo profondi mutamenti nella società, sovvertendone i bisogni, le preferenze, i comportamenti, i legami e le interazioni. Non è solo la dimensione di questa congiuntura a costituire un primo fattore di novità, ma anche l'onda lunga di questo processo di riorganizzazione economica, sociale e territoriale, perché in questo lasso di tempo che va dall'insorgere delle profonde alterazioni del sistema economico alle prime manifestazioni di assestamento e ripresa economica (spesso ottimisticamente intraviste in positivi andamenti della borsa) sembra essersi prodotta una radicala rottura del ciclo che ha contraddistinto gli ultimi settant'anni di storia del mondo occidentale; in egual modo dall'insorgenza degli effetti della crisi finanziaria sull'economia reale, alle reazioni della politica e all'approntamento di risposte istituzionali, il tempo trascorso ha permesso che spaccature sempre più profonde si creassero nel sistema sociale, dato che gli impatti della crisi si mostrano sempre più profondi, radicali, strutturali.

Due immediate conseguenze: da un lato la realtà sulla quale ci troviamo ad agire appare del tutto nuova, con dinamiche e fenomeni diversi dal passato, di diversa entità, con trend sconosciuti ma soprattutto con manifestazioni non sempre note e di conseguenza del tutto limitati appaiono i modi tradizionali di rilevare ed interpretare i nuovi bisogni; dall'altro lato, conseguentemente, gli interventi e le soluzioni elaborate nel tempo o prodotte negli ultimi mesi, appaiono del tutto inadeguati, insufficienti a parare i colpi ma anche incapaci a creare condizioni di miglioramento dell'attuale congiuntura e promuovere un percorso verso l'uscita dalla crisi e verso il futuro. La crisi si traduce, dunque, in un profondo ripensamento degli orizzonti temporali, del quadro contestuale e quindi in una radicale trasformazione delle visioni di lungo periodo e delle strategie, ma anche delle risposte immediate e quotidiane (non di rado avventate) che per l'emergenza imposta vengono date tra disorientamento ed incertezza.

In questa prospettiva dai tratti incerti e contorni sfocati, cosa succede alla città e al territorio che – ormai ne abbiamo determinata consapevolezza – non sono solo il contesto in cui questa crisi si agita e cresce, ma piuttosto fattori interagenti, al contempo causa ed effetto, che mutano nel cambiamento? Quali sono le dinamiche in atto, quali le problematiche emergenti? Non c'è testo che non si occupi della crisi che non sottolinei come lo spazio sia stato in qualche modo parte attiva di questa crisi: ebbene, cosa diviene lo spazio in questa trasfigurazione che nulla sembra risparmiare?

Di conseguenza, che cosa accada ad una disciplina che attorno allo spazio e alla sua trasformazione ha incentrato la sua riflessione? Che ha sempre operato per la costruzione di futuri possibili e per la formulazione delle strategie con cui conseguire i traguardi di sviluppo e crescita della società, controllandone i processi di adattamento e trasformazione dello spazio in cui essa progredisce?

La crisi interessa l'urbanistica in modo diretto, sia mutando la società, i suoi valori e i relativi bisogni a cui l'urbanistica fa riferimento nell'elaborazione degli assetti spaziali ottimali, sia rendendone fluido e variabile il contesto d'azione, per certi versi "ignoto" nelle sue possibili tendenze; e diventa nuova occasione perché si evidenzi, a detta di alcuni, la fallacia dell'urbanistica (data la sua incapacità di incidere su processi che – va pur detto – rifuggono qualsiasi regola e instradamento); o piuttosto, a detta di altri, perché se ne ribadisca l'imprescindibilità (dato che nessun processo di autoregolazione né le forze del mercato lasciate libere hanno mostrato capacità alcuna di costruire un futuro migliore, se non per pochi, o di evitare squilibri, sperequazioni, degrado).

Ancora una volta, l'urbanistica si ritrova a riflettere su se stessa e a mettersi in discussione, a causa dell'estrema variabilità e dinamicità del suo oggetto (lo spazio), dell'estrema instabilità del suo riferimento principale (la società e le forme di governo che essa esprime per rispondere ai propri bisogni), dell'enigmaticità dei suoi obiettivi e quindi della labilità delle proprie elaborazioni concettuali (che siano indicazioni strategiche o prescrizioni o strumenti di intervento).

Ma le risposte sul futuro della disciplina potranno venire solo dopo aver capito in cosa consistono gli effetti della crisi sulla città e sul territorio. Solo dopo aver ricostruito un quadro delle nuove condizioni sarà possibile chiedersi in quale modo la disciplina urbanistica potrà essere un supporto, uno strumento utile al governo delle trasformazioni che nella città e nel territorio vanno prendendo forma. E solo dopo aver colto i caratteri salienti dei processi che producono i nuovi assetti spaziali sarà altrettanto possibile procedere ad un radicale ripensamento dell'approccio con il quale sino ad oggi si è concepito il senso e il ruolo del governo del territorio e della città, il modo con il quale si concepiscono le azioni di intervento e il senso stesso delle istituzioni che agiscono sul territorio.

Il primo passo da compiere nel nuovo percorso della disciplina torna ad essere, allora, la comprensione della realtà "con la crisi" e alcune prospettive spaziali "dopo la crisi", per poter avere qualche elemento su cui riflettere per i progressi della disciplina. Ebbene, è questo quanto si è cercato di fare con lo sforzo che questo volume rappresenta, che ha richiesto molte energie e che ha subìto non poche vicissitudini, che hanno a loro volta influito sui tempi lunghi della sua pubblicazione.

Si è da un lato cercato di investigare le profonde trasformazioni in atto nelle città e nelle politiche e dall'altro si è cercato di spingere verso una riflessione sull'urbanistica e sulla pianificazione, sul loro senso e sulla loro significatività nelle nuove condizioni venutesi a creare. Senza la pretesa di sciogliere alcuni nodi che la pianificazione urbana e territoriale si trascina dietro da non pochi anni, ci si era proposti di sostenere il dibattito non tanto sulla crisi dell'urbanistica – che da trent'anni

ci affanna, forse anche inutilmente – ma piuttosto sull'*urbanistica per la crisi*, ossia sui cambiamenti, sulle innovazioni, sui nuovi obiettivi che la disciplina deve assumere per potersi confrontare con la nuova realtà e saper dare utili indicazioni per la costruzione delle politiche e per gli assetti spaziali necessari della società.

La volontà sottesa al presente lavoro – e bene è ricordarlo – non è il tentativo di fornire un'esaustiva panoramica dei processi in corso e le loro conseguenze, ma piuttosto quello di fornire aggiornamenti e approfondimenti che servano da stimolo alla riflessione disciplinare verso un approccio pragmatico ed operativo che permetta di cogliere e, quindi, soddisfare la domanda che dalla società e dal territorio emerge in un momento così particolare; spingere verso una nuova urbanistica per la crisi, da intendersi come una diversa capacità di comprendere il cambiamento, di sapersi confrontare con i problemi imposti dalla nuova realtà, di saper costruire strumenti efficaci ed adeguati all'intervento, poter dare risposte alle amministrazioni che si dibattono tra tagli della spesa pubblica, drastica razionalizzazione delle risorse, crollo del consenso, domande crescenti di servizi ma anche l'urgenza di promuovere lo sviluppo ed il rilancio delle città dopo la crisi.

3. Notazioni generali

Abbiamo tentato di restituire un quadro aderente della realtà contingente attraverso tre modalità diverse di esplorazione della nuova realtà nella quale (e per la quale) istituzioni, tecnici, ricercatori e cittadini si trovano a dover agire. Riflessioni critiche, testimonianze dirette e analisi ed elaborazioni concettuali specifiche hanno di conseguenza determinato la struttura del volume: a corredo della due parti salienti del libro, ossia le "Voci dalla città", nelle quali protagonisti di questa crisi ne raccontano impatti e conseguenze, e gli "Sguardi esperti" sui vari aspetti della nuova realtà così come sono andati manifestandosi nei vari settori dell'azione pubblica e di indagine empirica, si aggiungono alcune riflessioni di carattere generale che nella forma di saggi introduttivi e di postfazioni cercano di leggere il mutamento in corso, interpretarlo, valutarlo, inquadrandolo in una visione più ampia e generale e introducendo temi e questioni che trovano poi riscontro e tangibilità nei diversi quadri descrittivi. Le possibili convergenze o fors'anche le emergenti contraddizioni dovrebbero, a nostro parere, costituire utile fondamento per la costruzione di nuove strategie o rinnovare strumenti per un'azione efficace.

I ragionamenti di carattere generale cercano di comprendere la portata, le tendenze e i possibili scenari in cui l'urbanistica, la pianificazione, il governo delle trasformazioni urbane (nella loro corretta accezione) si troveranno ad intervenire, non più per regolare esclusivamente gli usi del suolo, quanto piuttosto nella creazione di uno scenario condiviso con il quale ispirare le azioni e le politiche che governano il territorio.

Ada Becchi inquadra in modo esauriente la crisi attuale che attanaglia il nostro paese in una più generale riflessione sulle dinamiche che hanno segnato l'Italia e

che dimostra come le difficoltà in cui ci dibattiamo oggi abbiano le loro radici in numerosi errori compiuti in passato.

Michelangelo Savino, richiamandosi all'ampia letteratura prodotta nel giro di questi anni sul tema, riflette sugli effetti della crisi nella città e sui suoi caratteri strutturali che incideranno significativamente sulle prospettive future e da questo punto di vista analizza il ruolo avuto dalla città quale fattore determinante la crisi stessa. Tutto concorre nel definire un diverso ruolo e soprattutto diversi obiettivi per la disciplina urbanistica chiamata a sostenere il processo che potrà condurre oltre la crisi.

Laura Fregolent, partendo dalla relazioni tra pianificazione, sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana, prova ad individuare possibili strumenti e modalità di intervento nella crisi. Cogliendo alcune delle sfide che la crisi impone, la connessione tra pianificazione (strategia), sostenibilità ambientale (strumento) e rigenerazione urbana (obiettivo) può dar vita ad una nuova stagione di intervento sulla città.

Concludono il volume i saggi di Oriol Nel.lo e di Francesco Indovina. Se il primo delinea con attenzione alcuni tratti della crisi ma in un una prospettiva europea che offre la misura dell'ampiezza e pervasività dei processi che stiamo vivendo, Francesco Indovina chiosa mettendo in guardia sulla facile retorica che va diffondendosi nella politica e sempre più nel senso comune, che la crisi costituisca un'opportunità: un discorso pericoloso, facile strumento persuasivo per interventi autoritari e sperequativi.

Queste interpretazioni e riflessioni sulla crisi e alcune possibili proposte avanzate per uscirne non potrebbero essere ben comprese senza trovare adeguata fondatezza nei resoconti delle "voci" e nelle valutazioni critiche degli "sguardi esperti".

4. Voci dalla crisi

Nelle voci di alcuni assessori che dentro all'istituzione vivono quotidianamente gli effetti della crisi e sono chiamati ad agire con i mezzi e gli strumenti a disposizione, ritroviamo le testimonianze cruciali di chi governa città e territorio, si confronta in maniera immediata con il cambiamento, ma soprattutto con le nuove emergenze, i nuovi bisogni e i vecchi problemi. Nelle pieghe del processo di riduzione drastica delle risorse pubbliche e nei risvolti della crisi, infatti, se nuove emergenze vanno imponendosi alcune delle questioni annose della città italiana si presentano sotto aspetti nuovi. Tutto impone, però, un comune e radicale cambiamento di approccio politico e di pratiche istituzionali, di nuove modalità di confronto con le forze sociali, nuove soluzioni che ben poco hanno a che fare con routines e pratiche consolidate nel passato (anche recente) della storia delle nostre città. Ciò che emerge dalle testimonianze è soprattutto la consapevolezza che sia il momento si segnare – nel governo della città e del territorio –, una netta discontinuità rispetto al passato.

Sono voci energiche quelle che abbiamo raccolto e che narrano non solo la natura del diverso trasformarsi dei luoghi ma soprattutto le domande emergenti dalla comunità differenti e spesso contraddittorie, ma nelle quali è forte la richiesta di

non rimandare ancora la risposta istituzionale. Sono dichiarazioni di responsabilità e consapevolezza soprattutto di riuscire a reagire alla crisi che pervade ogni aspetto della quotidianità e di inventare nuove formule (più efficaci e concrete) per garantire ai cittadini servizi, qualità della vita, sostenibilità che sono divenuti ancor più beni insostituibili.

Abbiamo riunito i racconti di alcune città emblematiche del nostro paese: la grandi città (Torino, Milano, Genova, Bologna, Napoli, Bari, Palermo), alcune città "medie" – anche se la definizione per alcuni aspetti è inappropriata – (Venezia, Padova, Trieste, Firenze, Messina) ed alcune città che per motivi diversi potremmo definire emergenti (Ferrara, Reggio nell'Emilia, Matera). Nel tentativo di coprire il panorama delle amministrazioni di differente espressione politica, molti sono stati gli inviti rivolti ad esponenti delle giunte, ma nonostante le reiterate e spesso pressanti sollecitazioni, molti non hanno risposto o alla fine hanno rinunciato a raccontare la loro esperienza. Di conseguenza il volume restituisce solo parte del quadro italiano, anche se molte considerazioni possono considerarsi comuni e condivisibili e anche attribuibili a realtà che il volume non ha potuto riportare nel dettaglio.

Le testimonianze (alcune espresse in modo diretto, altre raccolte dai curatori e da alcuni autori che si sono poi impegnati nella stesura finale) di Ilda Curti, Ada Lucia De Cesaris, Stefano Bernini, Ivo Rossi, Ezio Micelli, Elena Marchigiani, Patrizia Gabellini, Roberta Fusari, Paolo Gandolfi, Elisabetta Meucci, Luigi De Falco, Elio Sannincandro, Ina Macaione, Agata Bazzi, Sergio De Cola, narrano così in modo chiaro ed immediato quanto va accadendo nelle nostre città, esprimendosi su alcune delle questioni più urgenti che sono stati chiamati ad affrontare. Le voci, dunque, restituiscono sia il quadro delle attuali condizioni in cui le Amministrazioni si trovano ad operare nel campo delle politiche per la città e per il territorio, sia la portata, i caratteri e le inevitabili conseguenze che la crisi ha determinato, nonché le novità messo in atto per rinnovare il governo della città e del territorio. Ed il tempo trascorso prima della pubblicazione del volume ha visto anche cambiare alcuni dei protagonisti, per sopraggiunte nuove elezioni amministrative (Bari, Padova, Reggio Emilia), per rimpasti di giunta (Napoli, Venezia). Un'attenta lettura dei resoconti raccolti però hanno suggerito di pubblicarle ugualmente, poiché in tutti i casi non sono diminuite né le priorità affrontate, né lo spirito con cui sono state portate avanti alcune strategie di intervento, tantomeno le soluzioni intraprese. Al cambio del protagonista, non sembra essere seguito un cambiamento di orientamento politico o di approccio tecnico; anzi, restano valide le questioni toccate e le informazioni fornite sulle modalità con cui le amministrazioni si confrontano con la crisi economica in atto, con le implicazioni che le questioni di bilancio impongono. Negli altri casi, nel lasso di tempo intercorso, è possibile affermare che non si siano registrati sostanziali cambiamenti di rotta, così come è possibile sostenere che al di là delle dichiarazioni ufficiali, la crisi non sembra aver mutato nessuno dei suoi aspetti, se non quello di "imprevista emergenza" per diventare, piuttosto, "condizione permanente".

Le narrazioni contenute in questa sezione del volume nascono dalle sollecitazioni che abbiamo posto ai vari assessori perché indicassero, innanzitutto, quali fossero le difficoltà che si incontrano nel governare i processi di trasformazione urbana in un contesto di crisi economica e di tagli alla finanza pubblica. In presenza di una diffusa e ormai riconosciuta sofferenza sociale, quali gli effetti delle strategie di rimodulazione dell'offerta dei servizi e delle politiche di *welfare*; quali le condizioni del mercato immobiliare, dato il ruolo che la rendita svolge nello sviluppo della città; quindi quali le prospettive di sviluppo e crescita nelle singole città.

Quale secondo aspetto rilevante per i contenuti di questo volume, abbiamo poi chiesto di illustrare le politiche innovative messe in campo, i rimedi e le soluzioni approntate, gli *escamotages* individuati per fare fronte alle numerose difficoltà insorte, per aggredire il disagio abitativo, le forme di marginalità, favorire l'integrazione sociale (e dettati non di rado dai vuoti normativi, dalla severità di regole comunitarie o nazionali e ancor di più dai ritardi dell'azione governativa). Per quel che riguarda gli aspetti più inerenti la nostra disciplina, non sono mancate domande su quali strategie si è tentato o a cui si pensa di ricorrere per rilanciare le grandi operazioni urbanistiche, la riqualificazione delle periferie o dei quartieri con forti indici di degrado urbano e di disagio sociale, la valorizzazione delle aree dismesse, delle nuove aree edificate non utilizzate, del patrimonio pubblico in alienazione, il recupero dei centri storici e la conservazione dei beni storico-monumentali.

Un terzo gruppo di domande ha riguardato, infine, gli aspetti più specifici ed innovativi del governo delle trasformazioni urbane, informandosi sui percorsi intrapresi – nelle nuove condizioni – per adempiere ai nuovi obiettivi prescritti dalle recenti iniziative comunitarie finalizzate alla sostenibilità e alla *smart growth*, le capacità o meno di contemplare e praticare la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale di questa particolare congiuntura, in cui diventa particolarmente difficile avere il tempo, le risorse e la disponibilità all'ascolto e alla compartecipazione alle scelte pubbliche. Infine, nasce spontaneo per noi che di questo ci occupiamo chiedersi – e chiedere ai nostri testimoni privilegiati – se il "piano" risponde alle esigenze e alle domande che la collettività pone, se per le amministrazioni comunali il piano rappresenti ancora uno strumento capace per costruire le migliori condizioni di crescita per le comunità locali.

Rispetto ai tanti temi comuni toccati e alle specificità delle singole città di cui gli intervistati hanno descritto le scelte operate e che non tentiamo di riassumere nel breve spazio di questa introduzione, alcuni tratti comuni vanno però sottolineati. Innanzitutto, una maggiore consapevolezza del ruolo svolto ed anche il senso di una nuova responsabilità nei confronti della città, della collettività a cui ci si rivolge, e della stessa amministrazione, soprattutto nei casi in cui gli assessori risultano "tecnici" (spesso docenti universitari, come nel caso di Trieste, Bologna, Venezia, Matera) oppure *homines novi* con storie singolari (rispetto ai professionisti della politica che hanno contraddistinto la vita amministrativa di molte città italiane), "prestati" alla carica, in un momento particolarmente difficile per il paese. Ciò

sembra contribuire alla definizione di un diverso ruolo pubblico, maggiormente responsabile – almeno nelle parole dei vari assessori – sia nei confronti della collettività che dell'istituzione (potremmo dire con un diverso contenuto etico del proprio mandato), più propositivo e diversamente propositivo, non in arretramento rispetto al privato (come avvenuto incondizionatamente fino al palesarsi della crisi, di quasi assoluta "abnegazione"): un atteggiamento che sembrerebbe – con presupposti differenti – rappresentare l'ultima fase di quel rilancio del governo locale che ha segnato gli ultimi quindici anni e che a detta di molti appare concluso almeno rispetto alla sua carica iniziale. Inoltre, molti degli Assessori intervistati sono donne (Milano, Ferrara, Trieste, Bologna, Palermo, Matera) e anche questo è il segno di un cambiamento in atto nella politica, di un maggiore coinvolgimento e collaborazione tra le diverse componenti della società, oltre che indurre un'iniezione di sano pragmatismo.

C'è anche un diverso impegno profuso nel proprio incarico – emerge nelle varie dichiarazioni – legato all'energica richiesta di sciogliere nodi problematici ma strategici per il futuro dell'amministrazione e della città: l'avvio e la gestione di un nuovo piano regolatore (Milano, Trieste, Bologna, Ferrara, Messina), il compimento di grandi progetti (Torino, Milano, Bari, Napoli), il rilancio della qualità della vita complessiva attraverso il miglioramento dell'efficienza dei servizi, oltre chiaramente a doversi assumere il compito di provvedere a tutti gli sforzi necessari per affrontare le nuove emergenze sociali ed economiche che di intrecciano indissolubilmente con la pianificazione, quali:

– l'emergenza abitativa che spinge per un recupero del patrimonio edilizio esistente ed una migliore utilizzazione dello stock residenziale disponibile, passando attraverso il rilancio dei processi di riqualificazione delle periferie pubbliche, ma anche attraverso il bisogno di rispondere a nuove forme di disagio (un'insolita domanda di soluzioni abitative per il ceto medio, la creazione di sistemi di calmierazione degli affitti non più limitato alle fasce meno abbienti);
– l'offerta di servizi di pubblici, non più in termini di qualità (in molti casi discutibile o deplorevole) ma anche in chiave di quantità, sia per completare la dotazione necessaria in diverse aree delle città ancora deficitarie (sicuramente rispetto agli standard nord-europei, ma a volte anche rispetto ai limiti imposti dalle indicazioni normative nazionali), sia per creare nuove dotazioni che contribuiscano a migliorare la capacità attrattiva delle città italiane;
– la riqualificazione di aree marginali e di degrado spesso non solo fisico che interseca sia il problema abitativo che l'intervento sulla dotazione di servizi urbani;
– le conflittualità da un lato legate a proteste per interventi di trasformazione territoriale dall'altro per la rivendicazione di diritti quali quello alla casa, ad esempio.

In tutti i percorsi intrapresi si riconosce la costante ricerca di nuove formule di intervento, specchio di motivazioni ed obiettivi innovativi delle compagine politiche uscite dalle urne, che si pongano come tentativi di rottura rispetto al passato,

capaci di vincere le diffidenze che hanno accompagnato molti degli interventi delle amministrazioni precedenti; un'azione, quindi, non dettata esclusivamente dalla severa riduzione delle risorse disponibili, ma tesa anche a restituire credibilità all'azione politica e aumentare il coinvolgimento dei cittadini. La stessa partecipazione – da molti assessori promossa come fattore determinante del processo decisionale – viene intesa non come banale strumento per ridurre i conflitti o cooptare consenso, quanto tentativo di far maturare nei cittadini una maggiore condivisione degli obiettivi individuati, consapevolezza delle reali condizioni di contesto e delle conseguenti ragioni degli interventi proposti. Si legge in questo atteggiamento emergente la volontà di creare attorno agli obiettivi dell'amministrazione una maggiore adesione, un coinvolgimento e la compartecipazione ad un progetto, senza però che gli amministratori preposti rinuncino ad assumersi le responsabilità delle scelte da compiere. Un modo diverso, come è possibile rilevare, dal tentativo nel passato più che recente, di servirsi della partecipazione per demandare ad altri la decisione e allontanare da sé le responsabilità di eventuali fallimenti.

Se novità si rilevano in seguito alla crisi – ed è un fenomeno colto con relativa sorpresa – è la scomparsa dalla scena urbana dell'operatore privato; non la crisi del mercato immobiliare, tantomeno il rallentamento di progetti avviati, quanto la dissoluzione della tradizionale controparte dell'amministrazione. È questo un fenomeno che se da un lato può essere accolto come un elemento positivo (la diminuzione di pressione da parte degli interessi privati per l'incremento dei valori dei suoli e la possibilità di compiere scelte più ponderate, rivedere di progetti di ampliamento, percorrere strategie di contenimento dell'uso dei suoli ed ipotesi di ricompattamento dell'urbanizzato), dall'altro si traduce in un vuoto difficilmente colmabile. La rilevanza attribuita alle forze del settore privato nel corso degli ultimi anni come succedanee delle risorse pubbliche se non persino delle scelte pubbliche (quando non della stessa *leadership* in alcuni processi di trasformazione della città) rende la scena urbana particolarmente desolata, priva di antagonismi, ma anche di protagonisti, sprovvista in molti casi di proposte e di iniziative. Se gli amministratori si sentono pronti a riprendere (ed in molti casi a rivendicare) il ruolo di guida dei processi di trasformazione della città, lamentano però che l'assenza di questo attore e delle relative risorse renda molte aspettative velleitarie ed improponibili per le sole forze del pubblico. È pur certo un'occasione da cogliere per "rallentare" processi che erano sembrati completamente sfuggiti al controllo dell'amministratore o che richiedevano una pausa di riflessione per una migliore valutazione delle aspettative e dei possibili esiti e – laddove possibile – anche una ricalibratura degli investimenti (non di rado strumentale anche al cambio di orizzonte politico di alcune amministrazioni).

L'area di gioco vuota di contendenti si pone come un'emergenza in più per molte amministrazioni, soprattutto per molte strategie di rilancio che alcune amministrazioni vorrebbero mettere in campo e che senza un contraltare privato appaiono improbabili. È il caso del recupero di molti manufatti militari, la cui valorizzazione, nondimeno il loro riuso, risultano impraticabili per le sole risorse pubbliche (con il paradosso che spesso la loro cessione è strettamente legata proprio alla creazione di nuove risorse finanziarie pubbliche o al taglio delle spese per la loro

manutenzione), ma oltre alle aree militari, le aree da rendere disponibili a nuovi usi diventano sempre più numerose: ex opifici industriali, aree ferroviarie, aree industriali abbondate o mai utilizzate, i "relitti" spesso abbandonati ed incolti dell'urbanizzato (come molti le hanno definite). Anche in questo caso, la mancanza degli operatori privati da coinvolgere e le risorse finanziare da impiegare si riflettono nel progressivo esaurimento di idee e progetti perché questi patrimoni diventino una reale risorsa ed un servizio utile per le città, piuttosto che un'altra voce di spesa. Non diversamente il problema si pone per la riqualificazione delle periferie degradate e l'emergenza abitativa: pare poco credibile che si inneschino processi di rigenerazione urbana, la trasformazione delle aree dismesse o il completamento di molti progetti senza il protagonista privato.

Una reazione a questa complessa situazione sembra leggersi nel tentativo di molte amministrazioni di costruire nuove forme di cooperazione all'interno della pubblica amministrazione, cercando non solo di migliorare l'efficienza delle sinergie amministrative in settori comuni di intervento, ma anche attraverso l'invenzione di forme trasversali di collaborazione per affrontare nuove emergenze. In questa ricerca di nuove forme di collaborazione, rientrano anche le crescenti alleanze che tra le città vanno formandosi, spesso legate ad un bisogno di confronto e di reciproca conoscenza delle esperienze condotte e che si stanno conducendo per affrontare le emergenze amministrative, come mostra l'adesione di molte amministrazioni a varie reti e *network* che sono spesso condizionanti alcune delle scelte propugnate in un momento di sperimentazione. L'adesione così al Patto dei Sindaci, o piuttosto a network come urBES (per la realizzazione del Progetto BES – Benessere Equo e Sostenibile), RECS (Rete delle Città Strategiche), l'Osservatorio nazionale Smart City, il Coordinamento nazionale delle città metropolitane, mostrano una tendenza innovativa delle amministrazioni a fare squadra con altri comuni: un diverso modo di concepire la competitività – attraverso la cooperazione – oltre allo sforzo di percorrere strade nuove per premere su Governo e Parlamento e attivarsi contro provvedimenti sempre più penalizzanti.

Ma alcune condizioni generali non sembrano essere mutate in molte realtà urbane e si presentano come un retaggio pesante per le città che guardano verso nuove prospettive di sviluppo. Ad esempio, la macchina amministrativa, che non riesce a conseguire alcun miglioramento in termini di efficienza e di snellimento dei meccanismi burocratici, in molti casi pare frustrare la buona volontà dei protagonisti, o imponendo costi (intermini di risorse umane, tempo, ecc.) che oggi appaiono sempre più insostenibili ed ingiustificabili o in termini di qualità e accuratezza dei processi, favorendo sprechi, ritardi e a volte anche illeciti[1].

[1] Il quadro di corruzione e di illegalità diffusa che va delineandosi in questi ultimi mesi (Expo Milano, Mose a Venezia, trasporto pubblico e servizi ambientali a Roma, per citare i fatti più eclatanti e quotidianamente richiamati dai media, ma quasi non c'è città italiana che sia esente dal suo piccolo scandalo amministrativo locale) rende poi ancora più grave la visione della nuova realtà amministrativa e più difficile l'azione di (più o meno) nuove giunte chiamata ad amministrare in tempi particolarmente difficili che rendono una valutazione critica alquanto azzardata.

Lasciando la parola agli intervistati vale la pena sottolineare che il quadro che esce da queste testimonianze è variegato, problematico, a tratti preoccupante (per quanto affermano sulle reali condizioni in cui si dibattono oggi le amministrazioni), ma al contempo assolutamente positivo e propositivo, non solo per le energie profuse e per gli sforzi che molti amministratori compiono, quanto per l'approccio costruttivo con cui molti di loro si pongono nei confronti delle difficoltà e della congiuntura non favorevole. Questo a fronte di una situazione generale in cui divario sociale, sottodotazione infrastrutturale e di servizi, scarsità di risorse, emergenza abitativa, immigrazione e difficile integrazione sociale, degrado urbano, emergenza ambientale rendono sempre più difficile garantire il diritto alla città.

5. Gli sguardi esperti

A sostanziare le parole degli amministratori, a fornire un debito inquadramento delle tante questioni toccate dai resoconti locali, la terza parte del volume, la più consistente, offre un ampio ventaglio di riflessioni specifiche sui temi che oggi interessano la città e che sono nodi cruciali per chiunque si occupi del governo della città o ne studi caratteri e tendenze per proporre soluzioni. Ad esperti e specialisti di vari settori e appartenenti a diverse discipline è stato chiesto di fornire un quadro aggiornato, possibilmente esaustivo nei limiti dello spazio concesso, per descrivere i caratteri emergenti delle diverse problematiche urbane e indicarne soprattutto le dinamiche nella crisi o per la crisi.

Anche in questo caso, non vi è modo di riassumere quanto esposto nei vari contributi, ma è opportuno rilevare come dalle prime scelte operate sulle questioni da toccare con questo libro (le più tradizionali di cui si occupano i piani e gli urbanisti, come il mercato immobiliare, la domanda abitativa, i servizi e le attrezzature, i centri storici o piuttosto le aree dismesse, il progetto urbano e il piano) si sia sentito poi l'obbligo di richiamare altre questioni che in questi anni sono diventate dirimenti le trasformazioni urbane e che la riflessione sulla città non può trascurare, anche laddove si intenda occuparsi di uno spazio circoscritto, di uno specifico processo e in un arco di tempo definito.

Molti fenomeni – come già anticipato – infatti, appaiono profondamente mutati nei loro caratteri generali e più conosciuti; presentano dinamiche che per rapidità e modalità sono differenti e sembrano richiedere anche nuovi strumenti per essere rilevate e differenti lenti per essere comprese, sollecitando un nuovo lavoro di esplorazione e di riflessione critica. Quanti si occupano di progetto urbano e di rigenerazione urbana hanno già affrontato molte delle tematiche che in questo volume vengono comunque riprese, e rispetto alle quali i saggi contenuti nel volume si pongono come momento di riflessione.

– Il crollo del mercato immobiliare e tutte le incertezze che lo accompagnano circa le quantità prodotte e rimaste invendute, le previsioni avanzate (che hanno costituito giustificazione per progetti e piani) che non trovano conforto nelle