INTRODUZIONE

PARTE I: IL RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO NEL PIANO REGOLATORE: PRATICHE, CONTESTI, RIFORME POSSIBILI E NUOVI ORIZZONTI

1. l'evoluzione delle pratiche e dei contesti
- premessa *(pag. 14)*
- il convenzionamento come strategia di pianificazione negli anni cinquanta e sessanta *(pag. 17)*
- la concertazione urbanistica degli anni settanta *(pag. 24)*
- la partnership degli anni ottanta per la realizzazione dei grandi progetti d'area *(pag. 30)*
- la caduta del "mito" della partnership negli anni novanta *(pag. 32)*

2. riforme possibili e nuovi orizzonti
- premessa *(pag. 38)*
- la proposta dell'INU *(pag. 40)*
- la nuova legge toscana *(pag. 47)*
- il disegno di legge ligure *(pag. 52)*
- alcune considerazioni conclusive *(pag. 56)*

PARTE II: APPROFONDIMENTI

3. Canada: un'esperienza di studio
- premessa *(pag. 68)*
- il planning in Canada *(pag. 73)*
- trent'anni di pianificazione a Kitchener *(pag. 88)*
- il Brigadoon Community Plan *(pag. 100)*
- allegato: il sistema tecnico istituzionale in Canada *(pag. 111)*
- appendice: resoconto (semiserio) di un periodo vissuto in Canada *(pag. 123)*

4. Campi: un caso di riconversione industriale
- premessa *(pag. 134)*
- la vicenda ed il sistema degli attori *(pag. 138)*
- alcune ipotesi interpretative *(pag. 153)*
- allegato: cronologia degli avvenimenti *(pag. 160)*

PARTE III: IL RAPPORTO PUBBLICO PRIVATO NEL PIANO REGOLATORE: UN MODELLO INNOVATIVO PER LE AREE DI TRASFORMAZIONE

5. alcune questioni innovative
- premessa *(pag. 176)*
- sulla perequazione ed il principio di indifferenza *(pag. 179)*
- sul progetto nel Piano *(pag. 189)*
- sull'approccio compartecipativo al processo decisionale *(pag. 194)*

6. alcune tecniche di formazione
- premessa (pag. 202)
- il comparto edificatorio *(pag. 204)*
- le schede norma *(pag. 211)*
- la gestione e l'implementazione del modello *(pag. 215)*
- le "istruzioni per l'uso" *(pag. 220)*

BIBLIOGRAFIA TEMATICA

INTRODUZIONE

1. Jean Baptiste Grenouille. «Nel diciottesimo secolo visse in Francia un uomo, tra le figure più geniali e scellerate di quell'epoca non certo povera di geniali e scellerate figure. Si chiamava Jean Baptiste Grenouille, e se il suo nome, contrariamente al nome di altri mostri geniali quali De Sade, Saint-Just, Fouché, Bonaparte, é caduto oggi nell'oblio, non é certo perché Grenouille stesse loro indietro per spavalderia, disprezzo degli altri, immoralità, bensì perché il suo genio (e la sua unica ragione di vita) rimase confinato in un territorio che nella storia non lascia traccia: il fugace regno degli odori». Se un merito và riconosciuto al libro di Süskind[1], che ne narra la storia, credo si possa cogliere proprio nella maggiore attenzione che induce nel lettore, verso l'universo olfattivo; si viene permeati da una sensibilità nuova, quasi un irrefrenabile desiderio di riscoprire il mondo degli odori. Non é cosa da poco, per un libro.

2. Se un merito dovesse andar riconosciuto. Ma non seguitemi troppo; c'é molta casualità in tutto ciò. E' semplicemente un libro che ho appena finito di leggere, é ancora lì sulla scrivania; ha attratto il mio sguardo mentre mi accingo a scrivere queste note introduttive. Strana cosa l'introduzione. E' l'ultima parte che l'autore scrive, ma é la prima ad essere letta. Capita a volte, proprio per questo, che l'autore abbia voglia di parlare di altro, di altro da quello che il lettore vorrebbe sentirsi raccontare. Bisogna *introdurre* l'argomento del libro? Bisogna *esporre* quanto serve a chiarire l'orientamento e l'impostazione del lavoro? Va bene, ci proverò, ma quel libro appoggiato sulla scrivania pare costringermi ad una riflessione preliminare: quale merito potrebbe essere riconosciuto a questo mio lavoro di ricerca?

3. Una congiuntura favorevole. Ad un certo punto del lavoro, ricerca universitaria e riflessione intorno alla pratica professionale si sono strette intorno ad un unico obiettivo: la costruzione di un insieme di regole, costituenti un *modello* in grado di regolare i rapporti tra iniziativa privata e amministrazione

---

[1] Patrick Süskind, *Il profumo,* TEA Milano, 1988

pubblica nei processi di trasformazione della città di Parma[2]. Lo scopo che ha mosso i miei interessi fin dai primi passi del lavoro é stato proprio il tentativo di restituire il bagaglio conoscitivo acquisito durante il percorso di ricerca attraverso la costruzione di una proposta progettuale che voleva essere al tempo stesso di impostazione teorica e di sperimentazione pratica. Ho avuto modo di applicare tale proposta all'interno del Piano Regolatore di Parma che è diventato il banco di prova delle mie ipotesi di ricerca; la possibilità di sperimentare dal vivo il modello teorico che andavo elaborando. Un'occasione unica in un contesto difficilmente ripetibile. Il momento del dibattito disciplinare, i mezzi a disposizione e le condizioni di lavoro, l'interesse all'innovazione dimostrato dall'amministrazione, sono state tutte circostanze di notevole rilievo. Una congiuntura favorevole per dare maggiore sostanza ad un lavoro di ricerca che avrebbe potuto rischiare di rimanere confinato all'interno del solo ambito accademico. Si è dunque verificato un fenomeno – a mio modo di vedere – di reciproco scambio: la ricerca accademica ha certamente giovato della possibilità di trovare sperimentazione potendo interagire con un contesto così importante come quello parmigiano; nel contempo anche il PRG di Parma ha potuto contare su un approfondimento teorico di alcune specifiche tematiche inerenti il rapporto pubblico-privato, che avrebbero potuto essere altrimenti trascurate.

4. confini analitici e punti di osservazione. Naturalmente questi presupposti conservano la loro validità sia per delineare le eventuali aperture del lavoro, sia per tracciarne i limiti. Ecco allora che diventa importante definire i confini analitici del campo di ricerca e fornire una chiave di lettura, esplicitando le ragioni della posizione che si é assunta per osservare i fenomeni. Intanto é bene chiarire che il campo di ricerca di questo lavoro é circoscritto alle possibilità di innovazione del rapporto pubblico-privato nel Piano Regolatore Generale. Un ulteriore restringimento di campo é dato dal fatto che al centro dell'interesse é stato posto il governo ordinario dei processi di crescita della città, di quelle aree che con un termine un po' generico vengono definite *aree di trasformazione.*

---

[2] Dall'inizio del 1996 e alla fine del 1998 sono vissuto a Parma partecipando dapprima all'elaborazione del Piano Regolatore di Bruno Gabrielli e successivamente coordinando l'Ufficio di Piano del Comune in qualità di "Dirigente Apicale del Settore Tecnico" (*City Manager*).

L'aggettivo «ordinario» é per sottolineare che l'interesse non é verso gli strumenti straordinari: non si entrerà, quindi, nel merito di questioni inerenti le grandi opere pubbliche, così come si rinuncerà ad approfondire temi quali gli accordi di programma, i piani di riqualificazione urbana, i programmi integrati di intervento, i programmi complessi in genere. Ma ciò credo non sia ancora sufficiente per individuare il *focus* del lavoro di ricerca, vuoi per la labilità della terminologia utilizzata ("rapporto pubblico-privato"), vuoi per la vastità dei possibili approcci al tema. *Rapporto pubblico-privato* é una terminologia dai contorni deboli. Pur essendo oramai ricorrente nel dibattito urbanistico (vanno comunque sottolineate le scarse e solo recenti fortune) é utilizzata spesso in modo più evocativo che sostanziale. Tuttavia risulta di larga accettazione, riscuote consenso. Questo porta taluni a pensare alla necessità di una messa a punto dei contenuti del tema, e delle azioni necessarie affinché il rapporto pubblico-privato possa occupare una posizione centrale all'interno dei processi di trasformazione della città contemporanea. La vastità dei possibili approcci, cui si faceva riferimento, riguarda invece l'intrecciarsi delle connessioni con discipline a lato rispetto a quella urbanistica quali le scienze economiche e sociologiche, gli studi sull'ambiente, il diritto amministrativo. Ognuna di queste discipline può suggerire un diverso angolo visuale, un modo differente di porsi nei confronti del tema. D'altronde anche all'interno della stessa disciplina urbanistica possono essere individuate molteplici posizioni da cui osservare i fenomeni. Il mio punto di osservazione é quello del pianificatore, non dell'analista delle politiche o dell'amministrativista, anche se, nel corso dello sviluppo della ricerca, ho dovuto faticare molto per resistere alla tentazione dello sconfinamento, rischiando peraltro, di cadere nell'errore opposto della trattazione superficiale degli argomenti. Un avvocato amministrativista, ad esempio, sarebbe stato certamente più rigoroso, i suoi riferimenti legislativi più completi, ma l'approccio che avrebbe avuto non sarebbe stato quello del progettista di Piano, quanto piuttosto quello dell'esperto di settore.

5. posizioni assunte e chiave di lettura. L'insoddisfazione generalizzata per gli effetti del processo di trasformazione della città contemporanea porta ad una riflessione sul tema del rapporto pubblico-privato dagli esiti variegati e dalle

molte sfaccettature. Se la stagione della *deregulation* appare oramai in via di esaurimento, ciò non toglie che siano ancora vive le posizioni di chi afferma l'efficacia del mercato nella costruzione dello spazio fisico della città. Posizione che peraltro può ancora contare su una prassi legislativa, maturata negli anni ottanta, che porta De Lucia[3] ad affermare che la vera sconfitta dell'urbanistica italiana non si consuma negli anni sessanta con l'isolamento politico del Ministro Sullo, ma piuttosto negli anni ottanta, quando ha inizio una lunga gestione ministeriale che, anziché dare coerente attuazione ad un apparato legislativo oramai compiuto, si muove in direzione esplicitamente contraria alla logica riformistica delle leggi approvate negli anni sessanta e settanta. Altre sono le riflessioni che portano, ad esempio, Campos a teorizzare Piani di terza generazione, non più chiamati a governare l'espansione bensì a gestire la trasformazione, dove l'attenzione é posta in particolare sulle tematiche ecologico-ambientali e sulle finalità perequative; Piani che affrontano la questione immobiliare a partire dalla definizione dei rapporti tra l'amministrazione pubblica ed i soggetti più direttamente coinvolti dal processo di pianificazione: i proprietari dei terreni[4]. Aldilà delle contestazioni sull'interpretazione generazionale dei Piani[5] anche Gabrielli si muove in una logica di compartecipazione tra attori pubblici e privati, riflettendo sulle difficoltà (non solo economiche) della pubblica amministrazione nel gestire da sola i processi di trasformazione ed invocando nuove regole comportamentali. Ne scaturisce una attenzione specifica verso le tecniche di formazione del Piano, in particolare verso il comparto edificatorio. Crosta pone al centro degli interessi la riconcettualizzazione dell'azione di Piano inteso come sistema empirico di interazione multipla, in contrapposizione al paradigma della pianificazione come «metodo per decidere». L'attenzione viene concentrata sul nesso tra intenzione e azione, e più precisamente sugli effetti non

---

3 V. De Lucia "La sconfitta dell'urbanistica degli anni ottanta", in *La rivista trimestrale,* 1985

4 G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica,* F. Angeli, Milano 1987; "Piani di generazione e generazioni di Piani", in *Quaderni di urbanistica*, n. 2; "Il progetto preliminare del Prg di Reggio Emilia", in *Urbanistica*, n. 103 pag. 66-75;

5 B. Gabrielli, "Piani in ritardo", in *Quaderni di urbanistica informazione*, n. 2

intenzionali dell'azione congiunta di una pluralità di attori, pubblici e privati[6]. Gigi Mazza individua nella compresenza in un unico strumento della natura ordinativa e di quella strategica le maggiori cause di inefficacia del Piano Regolatore, e nelle proposte che avanza si muove nella direzione di separare queste due nature. Per quanto concerne la questione immobiliare e le sue connessioni con il rapporto pubblico-privato, accettando la diseguaglianza dei proprietari rispetto al Piano e rinunciando al requisito di indifferenza, riconosce nel processo di pianificazione un insieme di azioni distributive di valori economici e simbolici che hanno come termine di riferimento la realtà del mercato. La proposta che avanza é di ricondurre queste diseguaglianze all'interno di un sistema di regole, legittime ed esplicite, che possa governare il processo interattivo tra previsioni di Piano e proposte di trasformazione che provengono direttamente dagli interessi coinvolti[7]. Su un fronte diverso é Francesco Indovina che esprime una chiara volontà di "mano pubblica", capace di orientare in senso forte le trasformazioni territoriali. Indovina sottolinea l'approccio antagonista (piuttosto che collaborativo) tra i soggetti pubblici e privati, e ribadisce il primato dell'intenzionalità pubblica, soprattutto in un momento storico come l'attuale in cui l'accresciuto dinamismo e la parallela continua domanda di riorganizzazione del territorio, richiede - a suo avviso - una visione complessiva ed un punto di vista esclusivamente pubblico, in grado di sottrarre dagli interessi privatistici e dalle attese speculative i processi di trasformazione[8]. Di fronte ad un panorama così ampio di posizioni (e ne sono state citate solo alcune) e alla molteplicità di concettualizzazioni che ne consegue, prende forza il

---

6 P.L. Crosta, *La politica del Piano,* F. Angeli, Milano 1990; "Il Piano urbanistico tra intenzione ed azione", *Stato e mercato* n. 17; "Politica urbanistica", in B. Dente (a cura di) *Le politiche pubbliche in Italia,* il Mulino, Bologna 1989; "Il processo di Piano: dalla prospettiva del protagonista a quella dell'osservatore", in G. Ernesti (a cura di) *Il Piano regolatore oggi,* F. Angeli, Milano 1989; "La pianificazione d'area. Attori e strategie nell'esperienza milanese (recente e non)", in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 33, 1988

7 L. Mazza, "Il suolo ineguale", in *Urbanistica* n.98, pag. 7-18

8 F. Indovina, "La città possibile", in F. Indovina (a cura di) *La città di fine millennio,* F. Angeli, Milano, 1990 pag. 41; "Simulazione e pianificazione", in A. Cecchini, F. Indovina (a cura di) *Simulazione,* F. Angeli, Milano 1989; "Strategie e soggetti per la trasformazione urbana anni ottanta", in F. Indovina (a cura di) *La città occasionale,* F. Angeli, Milano 1993

convincimento circa i contorni deboli del termine pubblico-privato. Conviene allora provare a fornire una chiave di lettura del lavoro svolto, esplicitando le ragioni della posizione che si é assunta. Alla base di questo mio lavoro e delle tesi che verranno esposte vi sono un presupposto ed un'ipotesi. Il *presupposto* è la convinzione che non possa più eludersi la compartecipazione del privato con il pubblico nel processo di trasformazione della città. Le ragioni di questa convinzione sono molteplici, ma fra tutte domina la costatazione dell'oramai atavica carenza di risorse economiche da parte degli enti locali che rende oggettivamente poco credibile un approccio esclusivamente pubblicistico del Piano. Prova ne sono le difficoltà di realizzazione dei servizi da parte della pubblica amministrazione, addirittura nel caso di aree in proprietà. L'*ipotesi* é che gli strumenti oggi a disposizione per regolare il rapporto tra amministrazione pubblica ed iniziativa privata, siano nati e siano quindi calibrati per regolare la fase di espansione della città stessa, e si dimostrino, quindi, poco idonei a guidare gli odierni processi di riuso, basti pensare alle difficoltà ad entrare in sintonia con le rapide evoluzioni del contesto socio economico nel quale sono chiamati ad operare. La *tesi* che si intende avanzare é che nel passaggio da un approccio "tutto pubblico", che ha caratterizzato la prima stagione riformistica degli anni sessanta e settanta, ad uno pubblico-privato, come si è delineato a partire dalla prima metà degli anni novanta, diventa importante la definizione di regole precise, eque e trasparenti, governate (e non subite) dall'amministrazione, che disciplinino i rapporti tra i diversi attori: un *modello* di riferimento per i rapporti tra l'operatore privato e l'amministrazione pubblica.

6. struttura ed articolazione. Il libro é distinto in tre parti, ciascuna costituita da due capitoli. Nella *prima parte* affronto la questione dell'evoluzione delle pratiche e dei contesti (cap. 1) all'interno dei quali si é mosso il rapporto pubblico-privato a partire dalle prime forme di convenzionamento degli anni cinquanta fino alle complesse partnership degli anni ottanta, avendo come riferimento la letteratura sull'analisi delle politiche e sul regime dei suoli. Il trattamento della letteratura é molto selettivo; ho cercato di concentrare l'attenzione sui contributi che maggiormente si sono occupati dei fattori evolutivi degli strumenti di Piano, mettendoli in relazione all'evoluzione dei contesti. Ciò

che emerge da questa ricostruzione, é la conferma dell'ipotesi di partenza, e cioé che gli strumenti oggi a disposizione per regolare il rapporto pubblico-privato siano calibrati per la fase di espansione della città e si dimostrino quindi poco adatti agli odierni processi. Partendo da ciò ho poi tentato (cap. 2) di indagare quali fossero le prospettive che si delineavano all'orizzonte, scegliendo di seguire la strada tracciata dall'evoluzione del quadro legislativo che mi ha portato a selezionare alcune proposte di riforma, sia a livello nazionale che regionale, particolarmente significative negli anni novanta. Ho preso in esame la proposta di legge formulata dall'INU nel corso del suo XXI congresso nazionale, e due testi regionali, quello toscano, già in vigore, e quello ligure, sotto forma di disegno di legge. La scelta di questi tre casi é stata, tutto sommato, piuttosto obbligata. Il congresso di Bologna del novembre '95 ha segnato una svolta, riportando (finalmente) il dibattito su tematiche propositive che hanno riacceso gli entusiasmi dopo un lungo periodo di riflessione sulla "crisi" del Piano. La Toscana é stata la prima fra le regioni italiane a dotarsi di un nuovo testo di legge che recepisce alcuni importanti principi del dibattito disciplinare, primo fra tutti la distinzione tra la parte strutturale e quella operativa del Piano. Il disegno di legge ligure è stato l'ultimo in ordine di tempo, al momento della stesura di questo lavoro[9], e bene si é prestato a rappresentare, per così dire, "lo stato dell'arte" della disciplina in questo settore; anche per la particolare attenzione che la regione Liguria ha da sempre dimostrato verso la pianificazione territoriale. La lettura comparata dei tre testi legislativi ha consentito di distinguere i *nuovi orizzonti*, che si aprirebbero con una legge che venisse a sostituire l'apparato tecnico-giuridico definito dalla LUN del '42, dalle *riforme possibili* all'interno del quadro legislativo nazionale vigente, attraverso le nuove leggi regionali. Ne é emerso un quadro curioso, per certi versi paradossale, che vede da un lato confermarsi l'auspicio di una nuova legge nazionale in sostituzione della 1150 (che comunque, alla prova degli anni, ne esce molto meglio di quanto non si pensasse), e dall'altro la presa di coscienza che i motivi di questa esigenza non sono esattamente quelli che si avevano in mente, visto che le questioni

[9] Il libro è stato scritto tra il 1994 e il 1998 nel corso del dottorato di ricerca in urbanistica dell'Università G. d'Annunzio di Chieti-Pescara. È stato dapprima diffuso sotto forma di dispensa universitaria e successivamente pubblicato nella presente edizione Palombi.

fondamentali del dibattito disciplinare si sono comunque potute affrontare con le singole leggi regionali. Nella *seconda parte* ho approfondito due esperienze, una accademica ed una professionale, che ho avuto modo di condurre in questi anni, e che si sono rilevate molto importanti ai fini della definizione del percorso di ricerca. L'esperienza di studio in Canada[10] (cap. 3) é stata restituita attraverso l'elaborazione di un rapporto "a cannocchiale", per successivi avvicinamenti, che partendo da un'introduzione sulle origini del planning in Canada e sul suo sistema tecnico-istituzionale (doverose premesse per orientare il lettore all'interno di un sistema di pianificazione con radici culturali profondamente diverse dalle nostre), si é andato via via focalizzando sull'oggetto specifico del lavoro di ricerca, dapprima ricostruendo la dinamica evolutiva del fenomeno del partecipatory planning attraverso la lettura, in un arco di tempo di trent'anni, degli strumenti di pianificazione di una città canadese di medie dimensioni, Kitchener, per poi entrare nel dettaglio di uno strumento di pianificazione approvato nella stessa città, che ha permesso di indagare ancora più da vicino il ruolo giocato da amministrazione pubblica, imprenditori privati e cittadini. In appendice al capitolo canadese ho voluto inserire - *come dire* - una "pausa semiseria". E' il resoconto, scritto in forma di lettera, del periodo che ho vissuto in Canada presso la Waterloo University di Toronto in qualità di *visiting researcher*. Mi é parso non del tutto inutile riportare la freschezza e l'entusiasmo di quei giorni, in modo da offrire una lettura più ampia di un'esperienza accademica che é andata ben oltre i soli aspetti scientifici. Il caso di Campi (cap. 4) riguarda la ricostruzione del processo di riconversione di un'importante area industriale a Genova. Sotto il profilo metodologico l'elaborazione del caso segue un modello sperimentato basato su fasi successive, precisamente distinte tra loro in quanto ad obiettivi, strumenti e fonti analizzate: la cronologia degli avvenimenti, la vicenda ed il sistema degli attori, l'interpretazione e le considerazioni conclusive. La scelta di collocare la cronologia a fondo testo, sotto forma di allegato (anche se in realtà é stata la prima fase ad essere costruita), é dovuta al fatto che la ritengo, per sua natura, uno

---

[10] Nel 1994 sono stato *visiting researcher* presso la Waterloo University di Toronto, svolgendo attività di ricerca sui processi di pianificazione canadesi e attività didattica nel Laboratorio di Tesi di Laurea del Dipartimento di *Enviromental Studies*.

strumento di lavoro interno, finalizzato allo svolgimento delle fasi successive ed indirizzato più al ricercatore che al lettore. La rielaborazione del materiale "grezzo" della cronologia ha dato luogo alla ricostruzione della vicenda e del sistema degli attori da cui emergono, ancora una volta, le difficoltà della pubblica amministrazione ad assumere un ruolo attivo nel processo di trasformazione, sia per la debolezza del suo apparato progettuale, sia per l'eccesso di burocratizzazione, che di fatto ne assorbe tutte le energie interne, sia per l'inadeguatezza degli strumenti di cui dispone. E' vero però che il processo di Campi può essere letto anche come un momento di transizione verso una visione ed una gestione urbanistica più comportamentale e meno vincolistica, più di sostanza e meno di forma. Lo Schema di Assetto Urbanistico (lo strumento innovativo messo in campo per governare il processo di riconversione) ancorché perfezionabile, é apparso uno strumento intermedio capace di garantire la tenuta d'insieme dei progetti attuativi in modo certamente più flessibile del Piano Particolareggiato. La sua concezione come strumento guida interno alla pubblica amministrazione ha consentito, in tempi rapidi, ogni modificazione in ragione di un contesto che continuava a modificarsi. Una sollecitazione a riflettere, quest'utima, che si é dimostrata importante ai fini della costruzione del modello.

La *terza parte* del lavoro é costituita, appunto, dalla proposta di un modello di rapporto pubblico-privato per le aree di trasformazione individuate dal Piano Regolatore. Dapprima (cap. 5) vengono prese in considerazione alcune questioni del dibattito disciplinare che hanno condizionato la costruzione del modello. In particolare si cerca di definire quali risposte possano essere date a temi quali la perequazione immobiliare, l'uso del progetto all'interno del processo di pianificazione, la partecipazione al processo decisionale e la valutazione delle proposte di intervento. Infine vengono prese in considerazione le tecniche di formazione del Piano (cap. 6) e le loro possibilità di innovazione con particolare riferimento al comparto edificatorio, alla sua gestione ed implementazione. Ciò che emerge é una profonda modificazione dei modi di fare il Piano, che non si riferisce (solo) a nuove questioni del dibattito che danno origine a nuove tecniche di formazione; ci troviamo di fronte ad un Piano nuovo, in alcuni momenti così

lontano dalla tradizione consolidata, da suggerire un'ipotesi più generale di «un'idea nuova di Piano».

7. percorsi e divagazioni. La metodologia posta in essere, così come appare dalla lettura dell'indice, sembrerebbe ripercorrere una struttura consequenziale: impostazione scientifica del lavoro, costruzione dei casi di studio, elaborazione di un modello di sintesi. In realtà questo lavoro non corrisponde esattamente ad un progressivo avvicinamento ad un esito, il *modello*, che si suppone esistere, e che si tenta di definire nel corso dello sviluppo della ricerca. Si configura invece come un processo di elaborazione che seleziona, smonta e riassembla, idee e materiali diversi, al fine di plasmare un "oggetto" che non rappresenta tanto (o comunque non solo) la sedimentazione delle conoscenze acquisite durante il percorso, quanto il confronto tra un'idea iniziale e gli stimoli e le sollecitazioni che derivano dai materiali via via selezionati, smontati, riassemblati. In altre parole il *modello* non rappresenta l'atto finale di un percorso unidirezionale di ricerca, quanto piuttosto un "oggetto" sensibile agli sviluppi della ricerca stessa, in grado di misurare *in progress* il livello di maturazione del lavoro, e di suggerire orientamenti, ed eventuali cambiamenti di rotta, al percorso. E' in questo senso che suggerisco di leggere i diversi passaggi di cui si compone questo lavoro, sia quelli manifestamente pertinenti con la costruzione del modello, sia quelli che possono apparire come divagazioni rispetto al filo conduttore del rapporto pubblico-privato. Mi riferisco in particolare ai due capitoli centrali sul Canada e su Campi, i quali più che come *case study* in senso tradizionale, mi piacerebbe fossero intesi come approfondimenti specifici con la loro autonomia, capaci di interagire con il percorso di ricerca, stimolando nuovi orientamenti. Per assurdo giungo a dire che potrebbero addirittura essere stralciati dal resto del lavoro senza perdere il filo logico del percorso di ricerca (la perdita naturalmente si misurerebbe nelle ricadute sul modello); oppure potrebbero essere letti (questo vale soprattutto per il capitolo canadese) come esperienze di studio parallele alla ricerca e con essa interagenti. Da questo punto di vista, il lettore può anche scegliere di ricostruire l'articolazione del lavoro nel modo che ritiene più opportuno, magari partendo dal modello per poi risalire all'evoluzione delle pratiche e dei contesti, oppure dai casi di studio per metterli a confronto con i

nuovi orizzonti e le possibili riforme. L'articolazione che é di seguito rappresentata é solo un possibile percorso, quello che a me é parso più naturale, ma non posso che compiacermi se il lettore ne individua altri.

8. Se proprio un merito dovesse andar riconosciuto. Per chiudere il cerchio di queste brevi note introduttive é giunto il momento di dare risposta all'interrogativo di partenza: quale merito potrebbe essere riconosciuto a questo mio lavoro di ricerca? Cominciamo col dire cosa mi piacerebbe. Se un merito dovesse essere riconosciuto preferirei fosse colto nello sforzo di leggere i problemi dal lato della pratica urbanistica. Ad un certo punto della dissertazione, parlando delle questioni del dibattito disciplinare che hanno interagito con la costruzione del modello, avanzo l'idea che il progettista, ogni qual volta si appresta a percorrere la complessa strada che porta alla costruzione di un nuovo Piano Regolatore, sia chiamato a rispondere a due ordini di *doveri*: porre le condizioni per il miglioramento e la valorizzazione delle risorse della città nella quale opera, e portare avanti, non importa se di qualche centimetro o di molti metri, il "testimone" dell'innovazione disciplinare. Non sono sicuro che questo mio lavoro abbia dato un contributo in tal senso; quello di cui sono certo é l'impulso che ha dato al dibattito politico parmigiano, che ha trovato in esso nuovi stimoli. Il modello perequativo, l'uso del progetto nel Piano, l'approccio compartecipativo al processo decisionale, la valutazione delle proposte di intervento, l'individuazione degli interlocutori privilegiati… sono diventati argomenti di una riflessione che ha ben presto oltrepassato le sale del palazzo comunale per arrivare nelle sedi degli ordini professionali, in quelle delle associazioni di quartiere, nei prestigiosi uffici degli interlocutori "forti", o negli alloggi degli interlocutori "deboli". Le tecniche di costruzione del modello sono diventate oggetto di un acceso dibattito e la divulgazione dei loro principi, le infinite discussioni sui dettagli tecnici, il loro adeguamento in funzione del livello di rispondenza delle tante realtà locali, hanno comportato uno sforzo ben maggiore di quello richiesto per la loro costruzione. Mi piace infine pensare che questo percorso di ricerca, cosi per come é stato pensato, non si esaurisca con il mio contributo, ma possa produrre effetti di generazione di altre ricerche, di altre sperimentazioni, capaci di portare ulteriori avanzamenti nel dibattito disciplinare.

Non importa se di qualche centimetro o di molti metri. Penso, ad esempio, agli strumenti straordinari di governo del territorio, che non ho trattato; al tema dell'adattamento del modello ai diversi contesti locali, che meriterebbe un ulteriore approfondimento; al contributo delle tecniche valutative, a cui ho solo accennato; ad alcune interessanti esperienze europee; oppure ai diversi possibili approcci che altre discipline (o semplicemente altri punti di osservazione) saprebbero dare alle tematiche in oggetto.

Ho discusso a lungo l'insieme di questo mio lavoro di ricerca con Alberto Clementi e Sandro Balducci. A loro devo fondamentali suggerimenti per la sua impostazione. Il capitolo sul Canada restituisce parte del lavoro svolto nel 1994 mentre ero ospite del dipartimento di *Enviromental Studies* presso la Waterloo University. Tutti i membri del dipartimento si sono prodigati nell'aiutarmi; voglio ricordare in particolare Larry Richards, Robert Jan van Pelt e Val Rynnimeri; oltre al contributo di Pierre Filion. Importanti sono state anche le lunghe conversazioni con Marc Bareness, direttore del *City of Toronto Planning and Development Department*; Bin Newell e Brock Stanley, direttore e vicedirettore del *Kitchener Planning Department*; le piacevoli cene con Dom Cardillo, sindaco di Kitchener. La terza parte del lavoro, la costruzione del modello, ha avuto il contributo fondamentale di Beppe Pericu e Alberto Quaglia, a cui é dovuta la messa a punto sotto il profilo giuridico-amministrativo. Andreas Kipar e Paola Milani per gli aspetti ecologico-ambientali. Sono inoltre davvero molto riconoscente a Stefano Lavagetto sindaco di Parma e Massimo Rutigliano assessore all'urbanistica, che hanno creduto nel modello e senza indugi lo hanno fatto proprio. Alcuni ringraziamenti particolari sono dovuti a: Luisa Vassallo per la traduzione di alcuni documenti sul *Brigadoon Community Plan*, Federica Alcozer per la ricostruzione della cronologia degli avvenimenti del caso di Campi e l'aiuto complessivo dato al lavoro, Concetta Brancato per la paziente correzione delle bozze. Ed infine un ringraziamento speciale a Bruno Gabrielli, maestro ed amico.

.

CAPITOLO 1

l'evoluzione delle pratiche e dei contesti

premessa
il convenzionamento come strategia di pianificazione negli anni cinquanta e sessanta
la concertazione urbanistica degli anni settanta
la partnership degli anni ottanta per la realizzazione dei grandi progetti d'area
la caduta del “mito” della partnership negli anni novanta

1. L'EVOLUZIONE DELLE PRATICHE E DEI CONTESTI

1.1 premessa

In questo primo capitolo intendo definire il contesto all'interno del quale si muove il tema del rapporto pubblico-privato nelle pratiche urbanistiche. In particolare prendo in esame i fattori evolutivi degli strumenti di Piano che hanno regolato il rapporto tra gli operatori privati e l'amministrazione pubblica a partire dagli anni cinquanta mettendolo in relazione all'evoluzione delle politiche urbanistiche. Il lavoro di ricerca é svolto prevalentemente sulla letteratura e si serve dei risultati di altre ricerche tra loro anche molto disomogenee, parzialmente pubblicate in forme diverse e relative soprattutto alle grandi e medie città. La focalizzazione degli interessi su queste realtà, insieme a molti altri "restringimenti" che caratterizzano l'intero sviluppo del percorso di ricerca, serve a definire i confini analitici di un campo che in prima approssimazione corre il rischio di apparire eccessivamente dilatato. E' in questo senso che va interpretato lo sforzo di rileggere l'evoluzione delle tematiche intorno al tema del rapporto pubblico-privato, attraverso gli strumenti urbanistici atti a governare tale rapporto. Ben consapevole che altri possono essere gli approcci e che, soprattutto, variegate e mutevoli possono essere le posizioni dalle quali osservare il fenomeno.

L'ipotesi che si avanza é che gli strumenti oggi a disposizione per regolare il rapporto tra amministrazione pubblica e iniziativa privata all'interno del processo di trasformazione della città, siano nati e siano quindi calibrati per regolare la fase di espansione e di sviluppo della città, e si dimostrino, quindi, poco idonei a guidare gli odierni processi di riuso.

Il rapporto pubblico-privato in una società democratica si manifesta sin dalle origini come tentativo di attivare scambi destinati a premiare la collettività, se non addirittura le parti sociali più deboli, meno favorite dal mercato. In questo senso l'urbanistica si costituisce come area di riflessione assai prossima a ciò che,

nel mondo occidentale, si connota politicamente con il centro-sinistra[11]. Riscontro evidente è il consolidarsi della dimensione contrattualistica della politica urbanistica posta in essere dalle amministrazioni di sinistra nella seconda metà degli anni settanta, che si configura in termini di forte attenzione agli aspetti quantitativi dei risultati, alla riduzione generalizzata delle aree destinate all'espansione urbana con il parallelo aumento di quelle destinate ai Piani per l'Edilizia Economica e Popolare, alla realizzazione di servizi ed attrezzature pubbliche. I risultati ottenuti attraverso il corretto utilizzo di strumenti quali le convenzioni urbanistiche ed i protocolli d'intesa[12], vengono "spesi" dalla pubblica amministrazione all'interno della trattativa con il privato. Il convenzionamento viene riconosciuto come esigenza sociale e politica irrinunciabile ed il suo campo di azione viene ad investire le pratiche della partecipazione, che incominciano a trasformarsi da istanze teoriche di espressione dei bisogni, a procedure di scambio politico.

Il consolidarsi della dimensione contrattualistica porta rapidamente ad una perdita di attenzione, da parte delle amministrazioni locali, nei confronti del Piano Regolatore Generale, a beneficio di un insieme selezionato di progetti giudicati strategici, o più semplicemente importanti. Alle soglie degli anni ottanta la contrapposizione tra piano e progetto incomincia a delinearsi: alle lentezze del piano viene contrapposta l'operatività del progetto.

E' chiaro che una simile dimensione porta a guardare sotto una diversa prospettiva gli strumenti urbanistici attuativi e lo stesso programma pluriennale di attuazione, nati all'interno di una logica gerarchica ben definita dove al Piano Regolatore è affidato il compito di delineare il quadro di riferimento degli assetti futuri della città e agli strumenti attuativi il compito di portare in realizzazione le trasformazioni previste. La nuova dimensione contrattualistica assegna ad ogni

---

11 seguo il ragionamento condotto da Bernardo Secchi in *Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia,* F. Angeli, Milano, 1984.

12 esemplari sotto questo profilo sono i protocolli d'intesa stilati con il Collegio dei costruttori a Roma nel 1978 (si veda a questo proposito F. Perego, a cura di, *L'urbanistica della sinistra in Campidoglio,* Edizioni delle autonomie, Roma 1981, p. 165), a Torino, a Pavia (G. Campos Venuti, F. Oliva, *Urbanistica alternativa a Pavia,* Marsilio, Venezia, 1978), a Bologna.

atto amministrativo, ad ogni progetto di implementazione, nuove autonomie decisionali rispetto a quelli che lo precedono temporalmente, o lo sovrastano gerarchicamente. La distinzione tra *pianificatori* e *pianificati* diventa sempre più debole; così come sempre meno chiaramente identificabile diventa il luogo dove le decisioni vengono assunte. Il Piano urbanistico perde progressivamente il ruolo di disegno complessivo di riferimento degli assetti funzionali per diventare struttura labile, legittimatrice di trattative di implementazione parziali e scollegate.

Gli inizi di questo processo possono essere individuati con la fase di consolidamento della pratica del convenzionamento, che nel suo evolversi contribuisce a trasformare l'intero processo di pianificazione incidendo sull'evoluzione della strumentazione urbanistica.

Quello che mi interessa sottolineare sono le implicazioni dello strumento della convenzione rispetto al processo di pianificazione, ed in particolare rispetto alle modificazioni dei ruoli tradizionalmente attribuiti all'operatore pubblico e a quello privato. Si tratta di mettere in luce gli aspetti del convenzionamento che hanno contribuito a modificare le strategie e le modalità del processo di pianificazione, ridefinendo i ruoli dei diversi attori. A tal proposito nel dibattito disciplinare si possono distinguere almeno due correnti di pensiero[13]: la prima tende ad attribuire al convenzionamento un ruolo incisivo nel passaggio di consegne (dall'operatore pubblico all'operatore privato) del controllo delle trasformazioni territoriali nella fase di attuazione dello strumento urbanistico generale; la seconda tende invece ad individuare nelle più evolute forme di convenzionamento (quelle introdotte dalla Leggi 10/'77 e 457/'78) un ruolo importante nella definizione di un processo di progressiva integrazione tra le risorse dell'iniziativa privata e l'azione di programmazione condotta dall'amministrazione pubblica[14]. Di certo l'introduzione del convenzionamento

---

[13] seguirò di seguito le linee di ragionamento tracciate da Sandro Balducci nel saggio *La riarticolazione del rapporto pubblico-privato nella pianificazione territoriale* pag. 114-142 all'interno del testo a cura di Bernardo Secchi *Partiti amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia,* Angeli, Milano, 1984.

[14] vedi in proposito le posizioni espresse da G. Campos Venuti in *Amministrare l'urbanistica,* Einaudi, Torino, 1967 e da E. Salzano in *Riforma urbanistica* , Edizioni delle Autonomie,

all'interno delle pratiche di pianificazione modifica i reciproci rapporti tra operatore pubblico e privato: il primo tende ad abbandonare il ruolo di controllore che legittima l'iniziativa privata attraverso l'atto amministrativo, per assumere quello di incentivatore dello sviluppo attraverso la mobilitazione degli interessi locali; il secondo da semplice attuatore di iniziative, ne diventa il promotore, venendo ad assumere un ruolo più ampio che investe anche il processo di definizione delle politiche urbanistiche.

Negli anni ottanta si assiste ad un progressivo cambiamento del modello di riferimento: il rapporto negoziale pubblico-privato abbandona la logica dello *scambio* tra due entità che conservano interessi distinti, e viene ad assumere i connotati del *joint interest*. Il fenomeno assume consistenza soprattutto nelle grandi concentrazioni urbane dove vengono sviluppati progetti sempre più complessi che, di fatto, scavalcano il Piano regolatore relegandolo ad un ruolo subalterno: prende forma la contrapposizione Piano-Progetto. Negli anni novanta questa fase appare superata, o comunque in via di superamento, di fronte anche agli esiti della *deregulation* generalizzata: i processi sono rimasti lenti, si é tutto sommato realizzato poco, e soprattutto, dopo una vampata iniziale il mercato si é bloccato. L'offerta di spazi per uffici, ad esempio, che era ovunque più remunerativa di altre, é risultata presto sovradimensionata rispetto alla domanda. In breve, sulla base dell'esperienza del decennio trascorso sembra lecito sostenere che la deregulation non basta per realizzare rapidamente e con successo gli interventi progettati: essa non é garanzia di rinnovamento della città poiché, con o senza Piano Regolatore, i conti vanno comunque fatti con il mercato. In secondo luogo la delegittimazione culturale, politica, istituzionale del Piano ha presentato un conto salato: incertezza dei diritti, discrezionalità e corruzione.

1.2 Il convenzionamento come strategia di pianificazione negli anni cinquanta e sessanta

---

Milano, 1973, i quali tendono a mettere in evidenza come l'introduzione del Piano di Lottizzazione convenzionata di fatto venga ad interrompere la gerarchia istituita dalla Legge 1150/'42, contribuendo a tracciare un solco nelle strategie riformistiche degli anni sessanta. Alla seconda corrente di pensiero appartengono invece le posizioni espresse da P.L. Cervellati e V. Erba in AAVV, *Convenzioni e centri storici,* Clup, Milano, 1978.

Nel trattare il tema del convenzionamento é utile distinguere due fasi: la prima comprende gli anni cinquanta e sessanta, fino alla legge 765/'67; la seconda comprende gli anni settanta.

Prima dell'entrata in vigore della Legge Ponte, la lottizzazione è regolata dall'art. 28 della Legge 1150/'42 e consiste sostanzialmente nella suddivisione delle aree in lotti edificabili. La competenza dell'approvazione spetta al Sindaco, a significare la natura autoritativa del provvedimento (al pari della licenza edilizia). La Legge recita che "prima dell'approvazione del Piano Regolatore Generale o del Programma di Fabbricazione é vietato procedere alla lottizzazione dei terreni", anche se molto spesso si assiste ad un uso molto esteso di questo strumento anche (e soprattutto) in assenza di strumenti urbanistici generali. La convenzione urbanistica é invece regolata dal t.u. 3.III.'34 n. 383 e dal t.u. 4.II.'15 n. 145; la sua approvazione spetta al Consiglio Comunale. Di fatto é un contratto del diritto privato attraverso il quale le parti, pubbliche e private, assumono impegni reciproci in cambio di benefici. Il contenuto delle convenzioni non é precisato e molteplici possono essere le prestazioni da esse regolate: in genere, le amministrazioni trasferiscono al privato il compito della costruzione di strade, impianti a rete e servizi garantendo, come contropartita rendita immobiliare.

L'uso del convenzionamento all'interno del processo di pianificazione, ben presto viene ad assumere i connotati di strategia. Gli amministratori lo identificano come il mezzo per "non perdere il treno dello sviluppo", consapevoli dell'inefficacia degli strumenti tradizionali di intervento economico e di programmazione urbanistica di fronte all'immobilismo della proprietà fondiaria e gli alti costi degli interventi infrastrutturali. L'attuazione della Legge 1150/'42 è a lungo rinviata[15]. Mentre in modo caotico inizia l'attività costruttiva dei privati, il Governo, pressato dall'urgenza delle opere di ricostruzione, approva le norme per i Piani di Ricostruzione[16], impedendo di fatto il tentativo di controllare, o quantomeno di condizionare l'impetuoso processo di urbanizzazione. Determinanti sono le condizioni del contesto negli anni cinquanta: di fronte ai

---

[15] Il primo elenco di comuni obbligati a redigere il Prg è emanato dal Ministero dei Lavori Pubblici nel 1954, mentre il primo Piano Regolatore secondo la nuova legge è quello di Milano del 1953.

[16] D.L. 1 marzo 1945 n. 145 e L. 27 ottobre 1951 n. 1042

gravi problemi della ricostruzione e della disoccupazione, lo sviluppo é inteso come valore comunque positivo, da perseguire ad ogni costo. E sviluppo significa, molto spesso, accettazione di qualsiasi iniziativa che possa produrre attività economiche, in particolare, quindi, iniziative di carattere industriale.

A partire dall'inizio degli anni sessanta si assiste ad un risveglio del dibattito disciplinare intorno alle tematiche urbanistiche, cui certamente concorre il boom edilizio del secondo dopoguerra. Le periferie delle grandi città crescono a dismisura, senza Piani e senza servizi, facendo pesare sulle costruzioni costi elevatissimi dovuti all'urbanizzazione dei terreni. Al centro del dibattito é il tema delle plusvalenze generate sui suoli nel passaggio dall'uso agricolo all'uso urbano e nelle successive trasformazioni d'uso degli immobili. In altre parole la linea politica che emerge sul finire del primo ciclo edilizio é quella di affidare ai Piani urbanistici il compito di regolare il mercato edilizio e quello dei suoli. "E' oramai radicata la convinzione che lo sviluppo urbano sia interamente condizionato dalla rendita fondiaria, e che la quota del prodotto nazionale distribuita alla rendita sia tanto più elevata, quanto più si consente ad alcuni, in particolare ai proprietari dei suoli, di monopolizzare fattori e posizioni le cui qualità non sono state determinate dall'azione del proprietario, e neppure da quella dell'insieme dei proprietari e dei capitalisti"[17]. In questo momento storico particolare rilevanza assume il disegno di legge fortemente innovativo presentato nel 1962 dal Ministro dei Lavori pubblici Fiorenzo Sullo [18] che prevede l'esproprio generalizzato quale mezzo per l'attuazione dei Piani Regolatori riprendendo la linea già proposta nel 1960 dall'INU nel corso del suo VIII congresso nazionale[19].

---

[17] B. Secchi, "La costruzione della politica urbanistica in Italia: una interpretazione", in *Politica edilizia*, n. 5 del 1980

[18] le principali innovazioni del disegno di legge riguardano il ruolo attribuito a regioni e comuni all'interno del processo di pianificazione urbanistica. A livello locale il piano attuativo, valido a tempo indeterminato, permette l'esproprio generalizzato delle aree inedificate che, una volta dotate delle urbanizzazioni primarie, vengono cedute in diritto di superficie, per mezzo di asta pubblica. L'indennità di esproprio é determinata per i terreni non edificati prima dell'approvazione del Prg.

[19] Nel corso dell'VIII congresso viene presentata la proposta di legge dell'Istituto: il Codice dell'urbanistica. La proposta é articolata e complessa e tende a sostituire integralmente, non ad integrare o modificare, la Legge 1150/'42. Un elemento di rilievo della proposta (ai fini del nostro filo conduttore), oltre naturalmente l'esproprio generalizzato, é rappresentato

Il progetto, osteggiato fortemente dalle forze conservatrici, viene ritirato e successivamente ripresentato in forme meno innovative, fino ad essere definitivamente ritirato dallo stesso Governo di centro sinistra che pur ne aveva fatto uno dei suoi obiettivi più importanti[20]. Fallito l'attacco frontale, le forze riformatrici adottano una strategia graduale con lo scopo di ottenere obiettivi settoriali. La tendenza legislativa verso una pianificazione urbanistica settoriale trova una prima concretizzazione nei Piani di Zona per l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare introdotti con la Legge 167/'62. La Legge viene approvata, dopo un'estenuante iter parlamentare iniziato ben otto anni prima, quando alcuni gruppi del cosiddetto "blocco edilizio" (proprietari di aree e costruttori) incominciano a valutare positivamente la loro partecipazione ad operazioni su terreni acquisiti forzosamente dall'ente pubblico, incominciano così ad appoggiare l'idea dell'ingresso sul mercato di capitali pubblici. Per quanto concerne i criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio (tema annoso che come sappiamo ha accompagnato tutta l'evoluzione delle tematiche urbanistiche dal dopoguerra ad oggi) la legge stabilisce che essa deve essere commisurata al valore dell'area da espropriare riferito a due anni prima della data di adozione del Piano. Ma proprio per quest'ultimo aspetto la L. 167 (come pure la legge 246/'63 che doveva provvedere al suo finanziamento) viene impugnata di fronte alla Corte Costituzionale nel 1965.

Sul versante delle procedure, in molte situazioni locali si assiste alla nascita di una vera e propria strategia del convenzionamento[21]. Il primo passo é l'adozione di un piano di vincolo, ossia un Prg, ma più frequentemente un Programma di

---

dalla perequazione dei volumi edificabili nell'ambito dei Piani esecutivi: in pratica i proprietari delle aree sulle quali il Piano concentra i maggiori volumi sono tenuti a corrispondere un compenso ai proprietari sui cui terreni si prevedono volumi minor. In sostanza il Comune riceve il corrispettivo di qualsiasi incremento di valore delle aree in dipendenza dell'approvazione del Piano e, al contrario, indennizza i decrementi di valore.

[20] fra le numerose riflessioni intorno al disegno di Legge Sullo: G. Ferracuti e M. Marcelloni, *La casa. Mercato e programmazione,* Einaudi, Torino 1982; G. Campos Venuti e F. Oliva *Cinquant'anni di urbanistica in Italia* , Laterza 1993. Interessante in quest'ultimo testo è la rivisitazione critica di quello che Campos definisce "l'errore imperdonabile di aver preteso troppo", citando il proverbio "*il meglio é nemico del bene* "

[21] si veda al riguardo A. Tutino "Politica urbanistica e regime dei suoli" in *Assetto del territorio, politica urbanistica e problemi della casa,* Arsenale edizioni, 1976.

Fabbricazione, dove le possibilità di nuova edificazione sono limitatissime, quasi nulle. In questo modo l'amministrazione ottiene due risultati: da un lato afferma il suo potere di riconoscimento della edificabilità delle aree; in secondo luogo chiama al tavolo delle trattative i proprietari fondiari, occupando una posizione di forza. A questo punto si apre la trattativa con i privati. Una volta selezionati gli interlocutori vengono stipulate le convenzioni sulla base delle quali l'operatore privato si impegna, in genere, a realizzare gratuitamente le opere di urbanizzazione primaria e a contribuire alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria. Da parte sua l'amministrazione si impegna a recepire nello strumento urbanistico generale quanto pattuito in sede di convenzione, nonché a realizzare alcune opere infrastrutturali a scala urbana necessarie all'insediamento privato.

Questo tipo di strategia risponde alle esigenze dei diversi attori del sistema consentendo, di fatto, il superamento della crisi del rapporto delle amministrazioni pubbliche con il sistema degli interessi locali; nel contempo garantisce da un lato l'innesco di processi di sviluppo locale altrimenti ben difficilmente attivabili, e dall'altro la redistribuzione dei benefici indotti dalle iniziative di urbanizzazione, fattore quest'ultimo che legittima l'operato dell'amministrazione nei confronti dell'opinione pubblica. La condizione della praticabilità di tale strategia consiste nella delega a svolgere un ruolo politico che viene attribuita alla figura del tecnico urbanista: egli individua gli obiettivi del programma di trasformazione, si fa interprete degli interessi collettivi definendo le prestazioni della trattativa, si adopera nella mediazione tra i diversi interessi presenti e potenzialmente conflittuali gestendo in prima persona il rapporto con i proprietari fondiari, redige gli strumenti urbanistici esito di questo processo di mediazione e di contrattazione, partecipa alla fase di approvazione di questi diventando interlocutore degli organismi sopraordinati di controllo, ed infine soprintende all'attuazione degli strumenti stessi.

Il ruolo del proprietario fondiario in questa fase é strettamente condizionato dalla domanda degli operatori del settore: in genere non é in grado autonomamente di avviare il processo di urbanizzazione, essendo il suo capitale costituito unicamente dalla proprietà del fondo. Il suo obiettivo diventa quindi attirare lo

sviluppo sul proprio territorio costruendo una domanda solvibile per il bene di cui dispone, ricavando eventualmente dalla vendita dei lotti il capitale necessario per intraprendere, in proprio, altro tipo di iniziative. La strategia del convenzionamento diventa il mezzo attraverso il quale egli persegue tale obiettivo. La ripartizione dei contributi per la realizzazione di opere infrastrutturali (ancorché virtuale in quanto in questa fase solo ipotizzata) pone le condizioni e nel contempo sollecita l'amministrazione pubblica ad attivarsi nei confronti degli enti sopraordinati allo scopo di ottenere previsioni di localizzazioni infrastrutturali favorevoli al sistema degli interessi locali. Il proprietario fondiario ricerca nelle destinazioni d'uso del nuovo Piano (e quindi nella convenzione) non tanto il diritto ad edificare (questo é ovvio) quanto le condizioni che gli consentano un'immediata valorizzazione della proprietà: una gamma, la più ampia possibile, di funzioni pregiate, le più alte volumetrie ed i minori impegni economici a fondo perduto. Si assume (anche qui in via solo potenziale) gli oneri di quota parte delle opere infrastrutturali che in un secondo tempo trasferirà sugli operatori che porteranno in attuazione l'iniziativa convenzionata. Le destinazioni d'uso del Prg (sancite in sede di convenzionamento) rappresentano per il proprietario fondiario l'elemento principale per la valorizzazione del suo bene decretando, di fatto, il passaggio delle sue proprietà dal mercato delle aree agricole a quello delle aree urbane.

Rispetto al filo conduttore del ragionamento che si é avviato (l'evoluzione del rapporto pubblico-privato letta attraverso gli strumenti di Piano che lo hanno governato) in questa prima fase del convenzionamento é possibile rilevare che il potere di pianificare, attribuito per legge alla pubblica amministrazione, viene posto dalla stessa sul tavolo della trattativa e che, al di là degli obiettivi di volta in volta individuati, l'amministrazione modifica il proprio ruolo istituzionale di rappresentante degli interessi collettivi per interpretare in modo “discrezionale” tali interessi all'interno di un rapporto regolato da norme di interesse privato. L'applicazione delle strategie del convenzionamento sembra confermare l'ipotesi avanzata da più autori secondo la quale negli anni sessanta si assiste ad una prima inversione di ruoli tra operatore pubblico e privato: è il pubblico che si assume l'iniziativa, mentre il privato svolge funzioni di pianificazione.

Alla fine degli anni sessanta, sull'onda emotiva determinatasi a seguito della frana di Agrigento che mette in luce le conseguenze disastrose a cui può giungere l'urbanizzazione "selvaggia", viene varata la cosiddetta Legge Ponte[22], che contribuisce alla modificazione dello scenario. L'obbligo della convenzione per tutti gli strumenti attuativi, introdotto dalla Legge Ponte, pur traendo origine dall'esperienza pluriennale del convenzionamento, ne costituisce una completa ridefinizione per quanto concerne le sequenze temporali, gli oggetti della trattativa ed i ruoli reciproci tra operatori pubblici e privati. Il Piano di Lottizzazione è riconosciuto come strumento attuativo del Piano Regolatore (in assenza del quale, quindi, non può essere attivato), a tutti gli effetti equiparato al Piano Particolareggiato. La competenza sull'approvazione passa al Provveditore Regionale alle Opere Pubbliche (in seguito alle Regioni) cui vengono riservati i controlli di merito sulla legittimità formale delle convenzioni. La Legge specifica l'oggetto della contrattazione e la natura delle prestazioni che l'amministrazione può richiedere al privato lottizzante[23].

In definitiva la Legge Ponte diminuendo la variabilità delle condizioni contrattabili (alzando, peraltro, il livello medio delle contropartite) diminuisce il potere delle amministrazioni locali, e nel contempo riconosce al privato il diritto di proporre e realizzare la lottizzazione. Nel 1968 una sentenza della Corte Costituzionale dichiara illegittime le norme della L. 1150/'42 secondo le quali non

---

22 La legge 765/'67 introduce alcune innovazioni nella disciplina urbanistica, tra le quali:
- l'obbligo della convenzione per tutti gli strumenti attuativi;
- l'obbligo dei nuovi strumenti urbanistici di rispettare alcune norme generali e gli *standard* relativi ai servizi sociali pubblici;
- l'obbligo dei privati che intendano fare Piani di Lottizzazione di pagare gli oneri di urbanizzazione primaria e parte di quelli di urbanizzazione secondaria;
- l'obbligo della licenza edilizia per le nuove costruzioni o per le trasformazioni di edifici esistenti;
- la subordinazione della licenza "all'esistenza di opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla costruzione oggetto di licenza";
- l'obbligo a tutti i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali di procedere alla perimetrazione dei centri abitati, con limitazioni dentro e fuori del perimetro.

23 cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazioni primaria; cessione gratuita di quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria; realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria; realizzazione di quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria oppure realizzazione degli allacciamenti ai pubblici servizi già esistenti.

era dovuto alcun indennizzo ai proprietari dei suoli assoggettati dal Prg ad un vincolo di inedificabilità. La Corte afferma che nel quadro del regime giuridico vigente, nel quale tutte le proprietà fruiscono della rispettiva rendita di posizione, escludere da tale rendita, con decisione amministrativa discrezionale, le proprietà vincolate costituisce una rilevante diminuzione del valore, e dunque un'"espropriazione impropria" che deve essere accompagnata necessariamente dalla corresponsione della relativa indennità.

Oltre a porre i Comuni nella "scomoda" condizione di dover pagare un indennizzo a tutti o proprietari di aree vincolate dal Prg, la sentenza della Corte Costituzionale afferma, di fatto, il riconoscimento del principio della garanzia della proprietà privata a sfavore del principio di funzione sociale della proprietà; in pratica viene disattesa l'aspettativa di contenere la rendita urbana attraverso vincoli e limitazioni relativi all'uso della proprietà[24].

I criteri di selezione degli operatori privati, dopo l'entrata in vigore della Legge Ponte, favoriscono l'emergere della figura dell'operatore immobiliare, colui che é in grado di mobilitare interessi e capitali, aprendo nuovi mercati. A differenza degli attori che lo avevano preceduto egli tende a massimizzare i profitti attraverso l'accentramento delle funzioni svolte, dall'ideazione, alla progettazione, alla commercializzazione "chiavi in mano", offrendo sul mercato un "pacchetto" di prestazioni (accessibilità, attrezzature, ambiente, riconoscibilità sociale) di cui il manufatto edilizio é solo una delle componenti.

1.3 la concertazione urbanistica degli anni settanta

Riassumendo i termini delle questioni trattate nel paragrafo precedente, si può dire che nel trentennio successivo al secondo conflitto mondiale, si registrano incisive modificazioni nel rapporto pubblico-privato all'interno del processo di pianificazione: da autoritativo viene via via ad assumere i connotati di rapporto di contrattazione. Ne consegue che al metodo di pianificazione "comprensivo",

---

[24] Per quanto concerne un'analisi delle diverse sentenze della Corte Costituzionale in materia urbanistica, e più in generale per quanto riguarda le politiche fondiarie urbane della Stato, vedi U. Girardi M. Moscato "La separatezza tra Piano e intervento nell'esperienza italiana" in M. Marcelloni (a cura di) *Il regime dei suoli in Europa*, Franco Angeli, 1987

definente cioè stati finali ed obiettivi complessi di lungo periodo attraverso le prescrizioni di Prg, si affianca una pratica "incrementale" di realizzazione di obiettivi di breve termine, settoriali e frammentati. Obiettivi, fra l'altro, non necessariamente coerenti tra loro, ma adattati gli uni agli altri attraverso un confronto continuo tra i diversi interessi in gioco, non staticamente associabili agli obiettivi stessi[25].

Alle soglie degli anni settanta la presenza di interessi fortemente strutturati che investono la scala metropolitana, alza il volume delle trattative. In talune situazioni locali (l'area metropolitana milanese è forse, in questo senso, l'esempio più calzante[26]) si assiste addirittura ad un processo di avvicendamento del personale amministrativo in relazione alla sostanziale impreparazione della stesso, chiamato al difficile compito di gestire le complessità della fase dello sviluppo urbano. Lo strumento della contrattazione rimane la convenzione, ma in questa fase l'amministrazione pubblica non ha più bisogno di imporre all'operatore immobiliare (che ha definitivamente preso il posto del proprietario terriero) la realizzazione di infrastrutture e servizi, come era avvenuto nella fase precedente. Spesso è lo stesso imprenditore immobiliare che si assume oneri in misura addirittura maggiore di quelli che gli spetterebbero per legge. Ciò è funzionale alla natura stessa degli interventi che promuove che necessitano di standard qualitativi elevati per essere competitivi sul mercato. In alcune situazioni chiede però una contropartita pesante che gli viene imposta dal mercato: la privatizzazione degli insediamenti realizzati. Si assiste ad una correzione di tiro nel campo degli interessi degli operatori privati: i loro sforzi nella contrattazione si spostano dal cercare di realizzare la minore quantità possibile di infrastrutture e servizi (la prima fase del convenzionamento), al cercare di rendere gli stessi esclusivi per i loro futuri acquirenti. Questo pone l'amministrazione pubblica di fronte ad un problema di non poco conto. Da un lato le consente di far fronte ad una domanda aggiuntiva di prestazioni che nasce

---

[25] Ch. Lindblom teorizza questo modello decisionale nel suo *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustement*.

[26] si veda, in proposito, la ricerca coordinata da P.L. Crosta *Il sistema politico dell'urbanistica,* Facoltà di architettura di Milano, 1982, che prende in esame circa 20 comuni dell'area metropolitana milanese

dai nuovi insediamenti, altrimenti difficilmente solvibile, vista la sua atavica carenza di risorse economiche; dall'altro si vede però nell'impossibilità di procedere ad una redistribuzione equa, su larga scala, dei benefici di tali prestazioni, con il pericolo che ciò incida sui livelli di consenso pubblico, che erano alla base del precedente modello di convenzionamento. E' a questo punto che, all'interno della contrattazione, vengono introdotte contropartite diverse, di carattere economico, sotto forma di pagamento di oneri di urbanizzazione secondaria, che consentono all'amministrazione di ripartire parte dei vantaggi, acquisiti con le nuove iniziative immobiliari, sull'intera popolazione. Siamo alla fine degli anni settanta; viene varata la legge 10/'77 "norme sull'edificabilità dei suoli" con lo scopo di fornire strumenti immediatamente operativi ai Comuni per il controllo e la programmazione delle aree edificabili. Fra le molte modifiche apportate al testo originario durante il dibattito politico, la più rilevante (e la più significativa dei livelli di mediazione raggiunti) é la rinuncia dalla separazione del diritto di proprietà dallo *jus aedificandi* in favore di una concessione onerosa attribuita ai proprietari dei suoli. Gli obiettivi della Legge sono, da un lato, l'ampliamento del potere pubblico di controllo sull'uso del suolo attraverso, appunto, l'istituzione della concessione onerosa che afferma l'appartenenza del diritto di edificare alla pubblica amministrazione, e dall'altro lato la creazione di un nuovo modello di gestione del territorio teso a privilegiare il momento programmatico e il momento attuativo. Con l'istituzione del Programma Pluriennale di Attuazione, la Legge 10 introduce uno strumento di previsione degli interventi capace (almeno nelle intenzioni) di coordinare l'attività edilizia e le effettive capacità di spesa e di investimento del Comune attraverso la definizione delle aree nelle quali devono attuarsi in un tempo prestabilito le previsioni dei Piani Regolatori. A parte un notevole differenziazione territoriale tra il nord ed il sud del paese [27], le maggiori difficoltà, soprattutto da parte dei piccoli comuni, erano rappresentate dal dover prevedere a medio termine il fabbisogno residenziale, il che porta in quasi tutti i casi, ad una marcata

---

[27] nell'Italia meridionale alla fine del 1980 solo quattro comuni avevano approvato il Ppa (Bari, Brindisi, Taranto e Messina), mentre al nord nello stesso periodo vi erano regioni come Piemonte, Lombardia ed Emilia che avevano completato la redazione dei programmi pluriennali in tutte le città capoluogo.

sovrastima del fabbisogno stesso.

A poco più di un anno dalla legge 10, sono approvate altre due leggi riformatrici: la L. n. 392/'78 sull'equo canone[28] e la legge n. 457/'78 piano decennale per l'edilizia residenziale[29], con l'intento complessivo di soddisfare la domanda di alloggi ed il rilancio del settore edilizio. L'intero sistema legislativo varato alla fine degli anni settanta diventa così "omnicomprensivo": dai principi generali fino ai dettagli gestionali. In realtà alcuni cardini su cui si fonda, in particolare quelli regolanti il rapporto pubblico- privato, si rivelano fragili a tal punto da mettere in crisi l'intera struttura. La legge sui suoli, ad esempio, é oggetto delle più svariate interpretazioni e di numerose critiche di incostituzionalità fin dal momento della sua nascita. Alcuni sostengono che la concessione introdotta dalla Legge 10 nulla introduce di nuovo se non l'onerosità, e quindi, nella sostanza, si tratterebbe solo di una forma di tassazione. Ed inoltre le norme che regolano l'indennità di esproprio, che derivano da quelle introdotte dalla L. 865/'71, sottolineano sia il riconoscimento della rendita di posizione per le aree interne ai centri abitati, sia il riconoscimento, in caso di mancato accordo, di una valutazione operata in base ad un valore stabilito di volta in volta[30]. L'elemento critico del sistema posto in essere é rappresentato dalle reali difficoltà di raggiungimento dell'obiettivo di rendere indifferente il sistema delle proprietà nei confronti delle scelte urbanistiche. Si determinano infatti posizioni diversificate riassumibili in quattro casi principali: i proprietari di aree edificabili inserite nel

---

28 la legge individua il canone di locazione di riferimento e i parametri di rivalutazione annua; stabilisce in quattro anni la durata dei contratti, e amplia le possibilità di recesso degli stessi da parte del proprietario.

29 la legge definisce il ruolo e la struttura del CER mediante la presenza dei rappresentanti delle regioni. Regola il recupero del patrimonio edilizio esistente introducendo nuovi strumenti d'intervento (il Piano di Recupero) e stanziando una quota minima di finanziamento. Inoltre riforma l'edilizia agevolata prevedendo mutui indicizzati legati alle fasce di reddito.

30 l'indennità di esproprio é commisurata al valore medio corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare. Nel caso di terreni edificabili l'indennità é basata sul valore agricolo medio della coltura più pregiata tra quelle nella regione agraria. Il valore così determinato é poi moltiplicato per un coefficiente maggiorativo variabile a seconda della dimensione del Comune. Nel caso di cessione volontaria, tali indennità sono aumentate del 50%, o addirittura triplicate se il proprietario é coltivatore diretto. In caso di mancata accettazione, da parte dell'espropriato, dell'indennità così stabilita, bisognerà aspettare una valutazione effettuata caso per caso da parte di una Commissione provinciale.

Ppa, che possono ottenere il rilascio della concessione pagando l'onere relativo; i proprietari di aree edificabili non comprese nel Ppa, che quindi non possono ottenere, per un tempo indeterminato, la concessione, e a cui nulla é dovuto; i proprietari di aree soggette ad esproprio che hanno diritto ad indennizzi differenziati a seconda che siano fuori o dentro il perimetro del centro urbano, o che non si raggiunga l'accordo nella prima fase procedurale; ed infine i proprietari di aree sottoposte a vincolo urbanistico, che non possono edificare e ai quali nulla é dovuto. E' all'interno di questo contesto che si colloca la sentenza della Corte Costituzionale n. 5/'80 che annulla i criteri di valutazione dell'indennità di esproprio stabiliti dalla L. 865/'71 e poi modificati dalla L. 10/'77[31]. Sono evidenti le ripercussioni della sentenza sull'attuazione degli strumenti urbanistici da parte dei Comuni. Ripercussioni altrettanto gravi si verificano anche nei confronti di tutto il diritto urbanistico: essa costituisce, di fatto, le premessa per una rimessa in discussione di gran parte delle innovazioni introdotte dalla Legge 10, e della questione dei vincoli urbanistici. Due anni dopo, infatti, la Corte Costituzionale (con sentenza n. 92/'82) ritorna sull'argomento dei vincoli urbanistici introdotti dai Piani Regolatori dichiarando legittime le norme della L. 10 messe in discussione, ma affermando che le previsioni del Prg che assoggettino all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, perdono efficacia se entro cinque anni dalla data di approvazione del Piano non si procede con l'esproprio o non vengano approvati i relativi Piani attuativi. Decaduti i vincoli le aree vanno considerate prive di prescrizioni urbanistiche ("aree bianche") e come tali ricadono sotto la disciplina stabilita per i Comuni privi di Piani Regolatori. Per cercare di superare l'empasse (politico, giuridico, finanziario) venutosi a determinare a seguito della sentenza della Corte Costituzionale, il Governo emana la Legge 385/'80 che tenta di riportare un pò di chiarezza attraverso la determinazione di norme "provvisorie" sull'indennità di esproprio[32]. Il termine di validità delle norme provvisorie é prolungato per tre

---

[31] vedi U. Girardi M. Moscato (cit)

[32] fino all'entrata in vigore di un'apposita Legge, da emanarsi entro un anno, in caso di esproprio si corrisponde al proprietario un *acconto*, soggetto a conguaglio, pari al valore determinato ai sensi della Legge 865/'71 e poi modificato dalla Legge 10/'77, e cioè seguendo i criteri che la sentenza della Corte costituzionale aveva dichiarato illegittimi.

volte con provvedimenti legislativi fino a quando un'ulteriore sentenza della Corte Costituzionale ribadisce l'inammissibilità di ricorrere, sia pure per la determinazione di un'indennità provvisoria soggetta ad un conguaglio (di cui però non si conosce né l'importo ne il momento nel quale verrà corrisposto), ad un criterio che "non garantisce un giusto ristoro al proprietario espropriato e che lede il principio costituzionale di eguaglianza". Contemporaneamente allo studio a livello governativo di nuove soluzioni in merito agli indennizzi di esproprio[33], si sviluppa un dibattito ampio sul tema generale del regime dei suoli che vede impegnati enti, associazioni (Ance, Inu, Confedilizia) e diversi partiti politici nel formulare proposte di legge in materia. Tutte queste iniziative, pur presentando aspetti innovativi e degni di attenzione, paiono non essere esenti da eventuali critiche di incostituzionalità, e nessuna di esse giunge a concreta realizzazione. Esistono difficoltà oggettive a trovare soluzioni condivisibili da parti sociali oramai radicalizzate, in una situazione, tra l'altro, oramai gravemente compromessa da provvedimenti iniziati a cui é necessario provvedere a corrispondere un'indennità definitiva. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare dopo aver descritto questo quadro certamente non edificante, non si é però verificato il blocco delle iniziative: gli interventi relativi ad opere di pubblica utilità, se pur ridimensionati hanno continuato ad essere avviati in modo sistematico. Le pubbliche amministrazioni hanno ritenuto sufficienti i vincoli di Piano per il controllo dei processi trasformativi del territorio, e non é mai emerso un loro vero interesse verso forme di acquisizione preventiva di aree allo scopo di formare patrimoni pubblici sul modello *land banking* di matrice europea[34]. Il comportamento che si é andato via via affermando é stato al contrario quello di ridurre al minimo le conflittualità utilizzando forme di acquisizione diverse dall'espropriazione e consistenti, essenzialmente, in compravendite, in accordi

---

[33] il ministero dei LL.PP. propone una disciplina che si rifà al meccanismo di determinazione dell'indennizzo della Legge di Napoli del 1885: la media tra il valore venale del bene oggetto di esproprio ed il reddito dominicale degli ultimi dieci anni ulteriormente abbattuto di un terzo.

[34] In quasi tutte le città olandesi, ma anche in Germania ed Inghilterra il controllo dei suoli edificabili é attuato attraverso l'acquisizione preventiva delle aree e sulla costituzione di riserve pubbliche di suolo da utilizzare nei tempi e nei modi in cui la Municipalità riterrà più opportuni, al di fuori di qualunque vincolo tipico della procedura espropriativa.

con il privato per la definizione dell'indennità, in cessioni di aree per servizi pubblici all'interno di programmi costruttivi di iniziativa privata.
Le innovazioni legislative della fine degli anni settanta e la conseguente evoluzione della strumentazione e delle pratiche di pianificazione, sanciscono il passaggio da una pianificazione complessiva per obiettivi (di lungo termine) ad una pianificazione settoriale (di breve periodo), attuato con un sistema di pratiche di contrattazione che contribuisce a rendere difficilmente riconoscibili le diverse strategie territoriali poste in essere dai diversi partiti politici. La complessità dei tavoli negoziali ed il moltiplicarsi dei soggetti coinvolti, problematicizza questa fase di evoluzione del rapporto pubblico-privato conferendo all'imprenditore immobiliare, impegnato su operazioni sempre più di vasta scala, un ruolo sempre più incisivo all'interno del processo di pianificazione.

1.4 le partnership degli anni ottanta per la realizzazione dei grandi progetti urbani

Il quadro fin qui descritto é caratterizzato dall'aspetto prevalente di "scambio" reciproco tra l'operatore privato e l'amministrazione pubblica: l'amministrazione consente destinazioni d'uso edificabili, ricevendo in cambio dall'imprenditore privato la cessione di aree e di attrezzature pubbliche, o di somme di denaro.
Nel momento in cui l'oggetto della trasformazione (e quindi della contrattazione) si sposta dall'edificazione di singoli edifici alla progettazione di aree complesse di notevole dimensioni, nel negoziato comincia a farsi strada una logica diversa: non é più lo *scambio* il modello di riferimento, quanto piuttosto il *joint interest:* prendono forma le *partnership* pubblico-privato. Il fenomeno diventa consistente, a partire dagli anni ottanta, soprattutto nelle grandi concentrazioni urbane, dove vengono predisposti progetti di trasformazione di aree, siano esse non ancora edificate oppure dismesse, le cui caratteristiche vengono definite nel corso della negoziazione tra i diversi attori interessati. L'innovazione introdotta dalle pratiche della *partnership* nei rapporti tra operatori pubblici e privati si configura in primo luogo in una partecipazione più diretta degli operatori privati

nella progettazione della trasformazione urbana, e quindi nella definizione delle prestazioni pubbliche. *Partnership*, di fatto, significa partecipare alla definizione delle prestazioni del progetto; ognuno degli attori portatore di esigenze proprie che dovranno essere negoziate con gli altri fino alla definitiva messa a punto del progetto stesso.

Da molti é stato osservato che il concetto di *partnership* può essere letto come elemento sostanzialmente retorico (un "mito") che viene però ad assumere grande rilevanza sul piano della legittimazione delle nuove relazioni tra gli attori[35]. Il consenso e l'ampia diffusione che, quantomeno in una prima fase, le pratiche della *partnership* hanno avuto in ambito politico, in alcuni settori disciplinari, sui media e sull'opinione pubblica, sembrano confermare l'efficacia sul piano comunicativo delle nuove regole della trasformazione urbana. Secondo questa interpretazione il "mito" della *partnership* é servito per legittimare il cambiamento di rotta delle politiche pubbliche che repentinamente abbandonano finalità redistributive (il soddisfacimento dei bisogni collettivi) per perseguire l'obiettivo unico dello sviluppo economico. Non vi é dubbio che ciò ha avuto una ripercussione diretta sulla sperimentazione di nuove metodologie di pianificazione. Siamo negli anni ottanta: é il momento di maggiore contrapposizione tra Piano e Progetto: l'operatività del progetto (attuata con le modalità della *partnership* pubblico-privato) viene contrapposta alle lentezze procedurali del Prg. La collaborazione tra il pubblico ed il privato per la realizzazione di grandi opere viene auspicata come strategia per lo sviluppo economico; alla Pubblica Amministrazione viene richiesto di adottare i principi e le modalità di azione del privato per acquisire efficacia. La *partnership* viene così ad assumere un significato che và al di là di quello puramente tecnico, diventando un importante elemento di dibattito politico intorno al tema della ridefinizione del ruolo del Piano Regolatore. La pratica della pianificazione per progetti ("grandi" progetti urbani governati attraverso complesse *partnership* pubblico-private) relega il Piano Regolatore ad un ruolo subalterno, secondo una

---

[35] vedi in particolare De Neufville Innes, Burton, *Miths and definitin of policy problems. An exploration of home ownership and public-private partnership,* in "Policy Science" n. 3, 1987

logica di trattamento puntuale (ed autonomo) delle opportunità che, al lato pratico, comporta la rinuncia all'elaborazione di un quadro generale di coerenze entro cui operare.

Sono opportune alcune considerazioni. In primo luogo é interessante notare come possa essere data una duplice lettura del processo di implementazione di importanti progetti urbani ed al modello di pianificazione che ne deriva: si può pensare ad un processo di privatizzazione dell'azione pubblica, ed al tempo stesso il fenomeno può essere letto come una strategia per politicizzare l'azione privata[36]. La dimensione "complessa" del progetto diventa un elemento determinante in quanto comporta un ampliamento del sistema degli attori fino a comprendere soggetti che sono coinvolti dal processo di trasformazione pur non essendo direttamente impegnati nella predisposizione e nella realizzazione del progetto stesso (ad esempio coloro che sono colpiti dagli effetti indotti dal processo di trasformazione). E' inoltre interessante osservare che in una logica di efficientismo, propria del modello della *partnership*, l'obiettivo prevalente (se non unico) é la fattibilità del progetto; si tende quindi a concentrare gli sforzi di negoziazione sugli aspetti tecnico-procedurali ed economico-finanziari, spesso trascurando altri aspetti qualitativi come ad esempio quelli sociali (salvo poi repentini cambiamenti di strategia in funzione proprio della capacità di opposizione ai progetti che determinati gruppi sociali sono in grado di esprimere). Intendo dire che se la logica entro la quale si muove la negoziazione é dominata dalla fattibilità tecnico-economica del progetto, é evidente che gli attori ammessi al tavolo della trattative tendono a ridursi ai soli addetti ai lavori: i proprietari delle aree, i finanziatori, i progettisti, i costruttori, gli apparati amministrativi preposti alle autorizzazione. Gli altri soggetti (quelli ad esempio coinvolti dagli effetti indotti dai progetti in questione) vengono esclusi dalla trattativa. Da cui l'insorgere di (talvolta violenti) conflitti, ad esempio con le associazioni ambientaliste o con gli abitanti delle aree interessate dai progetti di trasformazione, spesso riuniti in comitati di protesta ad hoc. Il ben noto

---

[36] Crosta P.L. *La politica del Piano,* F. Angeli, 1995, pag. 231

fenomeno conosciuto come sindrome *Nimby* [37]

1.5 la caduta del "mito" delle partnership negli anni novanta

Una delle cause di difficoltà riscontrate nell'applicazione del modello della *partnership* é proprio l'atteggiamento eccessivamente "imprenditoriale" assunto dall'operatore pubblico che, privilegiando l'efficienza tecnico-economica dell'operazione, ha finito per trascurare gli aspetti inerenti l'efficacia sociale, ampliando inevitabilmente i conflitti[38]. Una vasta letteratura mette in evidenza come il problema della democratizzazione del modello della *partnership* sia al centro del dibattito disciplinare[39]. Questione fondamentale (ovviamente) é il livello degli interessi posti in gioco che determina il livello di conflittualità tra i diversi attori. Aldilà delle valutazioni che possono essere espresse sulle singole esperienze (molto, per l'appunto, dipende dalla peculiarità di ciascun caso) rimane comunque la necessità di riconoscere che il ruolo che l'operatore pubblico é chiamato a svolgere all'interno del modello della *partnership*, é un ruolo complesso che difficilmente può essere semplificato a logiche di efficienza

---

[37] "Not In My Back Yard"; per sindrome Nimby si intende l'opposizione di gruppi di residenti contro l'ipotesi di realizzazione di opere, di cui si riconosce l'utilità pubblica, ma che non si vogliono realizzate "nel giardino di casa propria". Tipici gli esempi di infrastrutture inquinanti quali inceneritori, discariche, strade di grande comunicazione, ma anche altro tipo di decisioni localizzative quali i campi nomadi, oppure i centri di accoglienza per i tossicodipendenti o gli extracomunitari. Nella letteratura anglosassone, soprattutto americana, il tema é ricorrente e molti sono i contributi di rilievo. Tra gli altri: M. Dear: *Understanding and overcoming the NIMBY syndrome,* pubblicato su "Journal of American Planning Association", n. 58-3, pagg. 288-300.

[38] utili considerazioni in tal senso sono state fatte da Paola Bellaviti nella sua tesi di dottorato *Pubblico e privato, centrale e locale nella pianificazione per "progetti": problemi e opportunità per l'innovazione delle politiche urbanistiche,* Politecnico di Torino, VI ciclo

[39] il problema è stato trattato da numerosi autori tra i quali si segnalano: Jeziesrski L., *Neighbouhoods and public-private partnership in Pittsburgh,* in "Urban affairs quarterly", n. 26-2, pag. 217-249; Stephenson Jr M.O., *Whiter the public-private partnership. A critical overview,* in "Urban affairs quarterly", n. 27-1, 1991, pagg. 109-127. Interessanti sono anche le riflessioni che Imrie R. and Thomas H. fanno nel loro libro (a cura di), *British urban policy and urban development corporation,* Chapman, Londra 1993; nel libro trattano alcuni casi inglesi dove, in assenza di rilevanti pressioni immobiliari, l'apertura delle partnership alle forze sociali locali, in primo luogo alle associazioni di cittadini, hanno dato luogo a risultati di un certo interesse

aziendale tipiche del modello produttivista. Le difficoltà riscontrate nella fase realizzativa del processo di pianificazione concertata attraverso il modello delle *partnership*, mettono in evidenza che se é vero che gran parte delle trasformazioni urbane degli anni ottanta, in Europa come negli Stati Uniti, sono state realizzate con questo modello, altrettanto vero é che esse rappresentano solo una piccola parte delle iniziative progettuali poste sul tappeto, e che comunque a ciò non è necessariamente corrisposta una maggiore efficacia nel senso più ampio del termine. Basti pensare al *waterfront redevelopment* dei Docklands di Londra, un caso paradigmatico di *partnership* pubblico-privato, dove il successo sul piano della realizzabilità (ottenuto dal governo Thatcher con una prova di forza sugli attori locali) é stato notevolmente ridimensionato sul piano dell'efficacia quando l'intervento si é dimostrato sovradimensionato rispetto al mercato cui si rivolgeva[40].

L'eccessiva semplificazione delle complessità può essere individuata come una delle cause determinanti la crisi del modello di pianificazione per progetti negli anni novanta. Il modello nasce dall'esigenza di maggiore specificità e di maggiore efficacia dell'azione pubblica nel campo delle politiche urbanistiche; ma la perdita di riconoscibilità (e di legittimità) dell'operatore pubblico, il cui ruolo comincia ad oscillare tra il garante dell'interesse collettivo ed il partner del *business* economico evidenzia le difficoltà che la Pubblica Amministrazione incontra nel gestire il nuovo modello. Alla complessità dei fenomeni, il modello della *partnership* risponde con la logica della riduzione dei fattori di crisi, ad esempio riducendo il *network* degli attori chiamati al tavolo negoziale: si opera una frammentazione del problema, rinunciando a compiere uno sforzo di interpretazione dello stesso. In definitiva pur cambiando la scala di riferimento (dalla città nel suo complesso alle parti di essa) non si riscontra una sostanziale innovazione delle modalità di intervento pubblico nel processo di governo del territorio; si utilizzano linguaggi e procedure nuove, ma l'approccio non si discosta poi di molto da quello tradizionale. Nel contempo gli esiti di questo

---

[40] vedi in proposito Fareri P., *Londra. Dal primato delle ideologie alla crisi degli schieramenti,* in Cresme-Credito Fondiario, *La costruzione della città europea negli anni ottanta,* Roma, Credito Fondiario Spa, 3 vol

processo di semplificazione si rivelano paralizzanti laddove si introducono nuovi elementi di conflittualità tra gli attori coinvolti e quelli espulsi dal processo decisionale, creando - peraltro - nuovi interrogativi sul piano dell'efficacia sociale dell'azione pubblica.

In definitiva, una volta disvelato il carattere ideologico che l'enfasi sulle partnership nascondeva, ci si é resi conto dei limiti di efficienza del privato che, di fronte alla situazione di incertezza in cui è costretto ad operare, si mostra ancora meno propenso al rischio dell'operatore pubblico.

Una riflessione sull'esperienza recente delle partnership pone all'attenzione due temi: l'attuale domanda di Piano ed il ripensamento delle stesse partnership in modo più allargato[41]. Delle diverse funzioni svolte dal Piano[42] quelle che sono venute meno in un contesto di cambiamento rapido di scenario quale l'attuale, non sono le funzioni regolative, che hanno comunque continuato ad operare, quanto piuttosto quelle di rappresentazione della strategia, di organizzazione delle politiche. E' mancata quella funzione di Piano come *policy statement* necessaria per la legittimazione dei singoli progetti. All'inizio degli anni ottanta, sull'onda della deregulation, alla logica "farraginosa" del Piano veniva contrapposta quella più agile della rapida realizzazione del progetto. Allontanandosi da quel momento, sia dal punto di vista dell'approccio alla pianificazione, sia dal punto di vista delle originarie ragioni dei diversi progetti, l'assenza di un quadro entro cui collocare la definizione dei problemi é diventata un ulteriore fattore di delegittimazione dei progetti: come si può decidere di investire sul decentramento di importanti funzioni pubbliche, sulla nascita di nuove aree commerciali o direzionali, se non c'é un disegno generale al quale fare riferimento, anche solo come quadro di definizione delle priorità? Questo aspetto é legato al secondo tema, quello del ripensamento delle *partnership*. Le strategie di esclusione hanno mostrato la loro inefficienza ad esempio in riferimento all'allungamento dei tempi e alla fragilità dei processi decisionali. Esse si sono infatti fondate su un processo

---

41 seguo, concedendomi qualche licenza, il ragionamento fatto da A. Balducci nel corso dell'intervento al seminario "Partenariat et politiques publiques dans l'urbanisme italien" - Parigi, giugno 1996

42 volendo adottare la distinzione fatta da L. Mazza in alcuni suoi scritti recenti sono quella regolativa, di progettazione e di strutturazione della interazione

di deresponsabilizzazione che ha visto l'amministrazione pubblica, una volta assunta la scelta della realizzazione del progetto, liberarsi dai compiti di definizione del problema. D'altro canto i partner privati tendono ad interpretare il loro ruolo in chiave strettamente tecnica rifiutando di trattare la dimensione di costruzione del consenso attorno all'operazione, che tipicamente può essere affrontata nell'ambito del processo di ridefinizione del problema e del progetto stesso. Il rapporto con soggetti esterni viene eluso, i problemi che ne derivano vengono costantemente rinviati ingigantendosi progressivamente. Seguendo questo ragionamento la soluzione al problema potrebbe essere identificata nel favorire strategie inclusive nelle fasi iniziali della definizione dei progetti, cercando una concezione più allargata delle *partnership* di quella bilaterale attraverso la costruzione di tavoli di negoziazione (o anche semplicemente di canali di comunicazione) capaci di consentire il graduale "aggiustamento" dei progetti.

CAPITOLO 2

riforme possibili e nuovi orizzonti

premessa
la proposta dell'INU
la nuova legge Toscana
il disegno di legge ligure
alcune considerazioni conclusive

2. RIFORME POSSIBILI E NUOVI ORIZZONTI

2.1 premessa

Se nel capitolo precedente l'attenzione é stata posta sull'evoluzione delle pratiche urbanistiche regolanti il rapporto pubblico-privato dal dopoguerra ad oggi, questo capitolo vuole indagare i nuovi orizzonti e le riforme possibili delle pratiche di Piano.

Che esistano necessità di cambiamento degli strumenti e dei modi della pianificazione urbanistica é un dato riconosciuto da tutti. Lo impongono almeno due ordini di ragioni: le difficoltà degli attuali strumenti di governo del territorio ad entrare in sintonia con le rapide evoluzioni del contesto socio-economico nel quale sono chiamati ad operare, e la riforma istituzionale operata con la Legge 142/'90 sulle autonomie locali che, unitamente al nuovo sistema elettorale e alla parallela spinta all'autonomia federale, chiamano ad una profonda revisione delle interrelazioni tra regioni, province e comuni. Per indagare quali siano le prospettive che si delineano all'orizzonte si potevano imboccare strade diverse da quella intrapresa, ad esempio selezionare un numero sufficiente di esperienze di pianificazione a cui venissero riconosciuti aspetti innovativi di interesse, oppure attingere alla letteratura cercando di mettere in luce i contributi teorici più rilevanti inerenti le nuove forme di pianificazione. Ho preferito, invece, seguire la strada maestra data dal riferimento al quadro legislativo, riportando alcune proposte di riforma, sia a livello nazionale che regionale, che si sono poste l'obiettivo di rifondare la disciplina urbanistica attraverso un testo legislativo unico. Ciò ha consentito di entrare nel merito del dibattito intorno all'obsolescenza del Piano Regolatore potendo distinguere i *nuovi orizzont*i, che si aprirebbero con una legge nuova che venisse a sostituire l'apparato tecnico-giuridico definito dalla L. 1150, dalle *riforme possibili*, all'interno del suddetto apparato, attraverso nuove leggi regionali. In ordine a ciò ho preso in considerazione la proposta di legge generale per la pianificazione

urbanistica formulata dall'Istituto Nazionale Urbanistica nel corso del XXI congresso nazionale tenutosi a Bologna nel novembre 1995, e due testi regionali, quello toscano già in vigore e quello ligure, che al momento in cui stavo scrivendo questo libro si presentava sotto forma di disegno di legge. La proposta INU è stata al centro del dibattito disciplinare; ben lontana dall'essere un articolato normativo maturo (anche se a prima vista si presenta come tale) va letta in parallelo ai contributi dati all'interno del congresso di Bologna, che ne costituiscono a tutti gli effetti parte integrante. All'INU va il merito di aver "voltato pagina": la proposta di Legge ha, finalmente, riportato il dibattito disciplinare su tematiche propositive, riaccendendo gli entusiasmi dopo un lungo periodo di riflessione sulla "crisi" del Piano.

La Toscana é la prima fra le regioni italiane ad essersi dotata di una nuova legge urbanistica che, unificando in un testo unico tutte le tematiche in materia di governo del territorio, recepisce alcuni importanti principi dell'odierno dibattito disciplinare, primo fra tutti la distinzione tra la parte strutturale del Piano e la parte operativa. L'importanza della Legge Toscana sotto questo profilo é evidente, non fosse altro perché é destinata a fare da riferimento per una nuova stagione di leggi urbanistiche regionali che é facile prevedere. Al momento sono diverse le regioni italiane che hanno elaborato o stanno elaborando disegni di legge "innovativi" sotto il profilo della pianificazione urbana e territoriale: fra queste la Liguria, regione da sempre particolarmente attenta in materia di strumentazione urbanistica (ricordiamo che é stata fra le poche regioni italiane a dotarsi del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico entro il termine stabilito dalla Legge 431/'85, ed ha di recente - luglio '92 - approvato il Piano Territoriale di Coordinamento degli insediamenti produttivi). L'interesse per il disegno di legge ligure deriva anche dalla possibilità di misurare l'evoluzione del pensiero della Regione Liguria in tema di strumentazione urbanistica, dato che uno dei casi di studio che verrà presentato, il processo di riconversione delle aree ex siderurgiche di Campi, si muove all'interno della normativa dell'allora appena approvato

PTC e costituisce, sotto un certo profilo, un'anticipazione di alcune questioni inerenti il rapporto pubblico-privato che ritroveremo nella proposta di legge.
Gli articolati legislativi presi in considerazione sono complessi e non riguardano, logicamente, solo lo strumento Piano Regolatore Generale, ma tutto il sistema di pianificazione, specificando le competenze dei diversi enti preposti al governo del territorio, ed investendo, talora, tematiche parallele, quali la fiscalità, il regime dei suoli, il meccanismo elettorale. Come ho più volte ribadito, il mio interesse é rivolto esclusivamente al rapporto pubblico-privato all'interno degli strumenti di Piano, per cui, nel corso della lettura di questi documenti ho proceduto ad una serie successiva di restringimenti di campo, analizzando solo il livello di pianificazione a scala comunale, e concentrando la mia attenzione sul Piano Regolatore, in particolare sugli strumenti di Piano che regolano il rapporto pubblico-privato nei processi di crescita della città. Dopo la lettura dei singoli documenti, tento di mettere a confronto le diverse proposte, attraverso alcune considerazioni conclusive, evidenziando gli elementi di maggiore interesse, alcuni dei quali verranno poi ripresi nel corso della terza ed ultima parte del libro, quella relativa alla proposizione di un nuovo modello metodologico regolante il rapporto pubblico privato all'interno del Piano Regolatore.

2.2 la proposta dell'INU

Nel corso del XXI congresso nazionale tenutosi a Bologna nel novembre 1995, l'INU presenta una "Proposta di Legge Generale per la Pianificazione Urbanistica" che investe in modo diretto alcune questioni fondamentali del dibattito disciplinare: gli strumenti della pianificazione ed i relativi livelli di competenza, i contenuti evolutivi della disciplina oggetto del Piano, il meccanismo con cui la pianificazione e l'attuazione si misurano con il regime immobiliare. La proposta non riguarda solo la strumentazione urbanistica, ma considera anche l'assetto istituzionale, il

sistema fiscale, l'ordinamento elettorale ed il regime dei suoli. E' una proposta di riforma complessiva, che mira a sostituire integralmente, non a modificare od integrare, la legge del 1942.

Dopo trentacinque anni, dunque, l'INU torna a sostenere con forza, attraverso una proposta articolata e complessa, l'esigenza di una riforma della Legge Urbanistica. Il Codice dell'Urbanistica del 1960 non ebbe successo immediato, ma innegabile fu l'importanza che quella proposta rivestì per il graduale processo di riforma degli anni sessanta e settanta. Ambizione dell'INU, oggi come allora, è di non limitarsi ad essere portavoce di uno stato di malessere diffuso della disciplina, ma di farsi promotore di un progetto capace di rifondare la disciplina stessa. Molto diversi, in realtà, sono i contesti nei quali maturano le due proposte: all'inizio degli anni sessanta la tensione riformatrice é molto forte, e la "questione urbanistica" é considerata un momento decisivo all'interno del processo di trasformazione del Paese nel momento di suo massimo sviluppo. Oggi chiunque voglia avanzare proposte riformatrici, oltre ai modi e la natura della riforma stessa, deve farsi carico anche del coinvolgimento e della sensibilizzazione delle forze politiche e sociali. Va detto, però, che il superamento della fase di *deregulation* che ha contraddistinto gli anni ottanta, il nuovo ordinamento elettorale e le parallele spinte verso le autonomie federali, hanno determinato una maggiore sensibilizzazione verso queste tematiche. Prova ne sia (pur a livello locale) che diverse regioni, nel recepire le disposizioni della Legge 142/'90 sulle autonomie locali, si vedono impegnate nel tentativo di ridefinizione complessiva del proprio apparato legislativo in materia urbanistica.

Dal punto di vista del rapporto pubblico-privato all'interno degli strumenti di Piano (al quale mi limiterò) le questioni fondamentali sollevate dall'INU riguardano i contenuti evolutivi della disciplina oggetto del Piano Regolatore ed i meccanismi con cui la pianificazione e l'attuazione si misurano con il regime immobiliare. La filosofia generale che sta alla base della proposta consiste «nel rifiutare la rigidità della tradizionale

concezione a “cascata” degli strumenti urbanistici, ricercando, nella diversità delle competenze, una attribuzione dei ruoli che corrisponda alle effettive responsabilità istituzionali e che faciliti la separazione tra scelte strategiche e scelte operative». Per quanto riguarda la pianificazione comunale i lineamenti della proposta non mirano a riorganizzare gli attuali contenuti del Piano, ma ad una sostanziale innovazione di tali contenuti e, di conseguenza, dei modi di costruzione del Piano stesso, della sua gestione ed attuazione. Il nuovo Prg prefigurato é costituito da due elementi, il *Piano strutturale* ed il *Piano operativo*, cui si affianca il *Regolamento esecutivo* (sostitutivo del vecchio regolamento edilizio) .

Il *Piano Comunale Strutturale*, obbligatorio solo per i comuni indicati dal Piano Territoriale Provinciale (quelli più rilevanti per dimensioni e problematiche), é orientato su tempi medio-lunghi (intorno al decennio) che dovranno, comunque, essere precisati di volta in volta in relazione alle dinamiche locali. Esso deve in primo luogo definire le strategie urbanistico-ambientali prefigurate in sede di Piano Provinciale, indicando le maggiori carenze ed i principali obiettivi da perseguire. Ad esso sono affidati compiti “tradizionali”, quali la definizione dei sistemi infrastrutturale, degli insediamenti (residenziali, industriali e terziari) e dei servizi (attrezzature puntuali, infrastrutture a rete e verde pubblico); a questi compiti si aggiungono nuovi contenuti di natura ambientale, in particolare quelli relativi all'attuazione del Piano Provinciale per quanto attiene il paesaggio, la rigenerazione ambientale, il sistema idrogeologico e lo smaltimento dei rifiuti. Le previsioni del Piano strutturale sono direttamente cogenti solo per quanto riguarda i vincoli paesistico-ambientali. Tutte le altre previsioni urbanistiche non sono immediatamente vincolanti per le proprietà immobiliari coinvolte, ma lo diventano, nel tempo, attraverso l'approvazione dei successivi Piani Operativi, oppure per effetto dell'approvazione dei progetti esecutivi individuati dallo stesso Piano Strutturale (infrastrutture, grandi attrezzature).

Il *Piano Comunale Operativo*, obbligatorio per ogni comune, ha invece

come oggetto “tutti e solo” gli interventi, pubblici e privati per i quali l'Amministrazione intenda procedere all'approvazione dei progetti esecutivi nel corso del suo mandato amministrativo: per questa ragione é stato subito definito il “Piano del Sindaco”. L'aggancio al mandato amministrativo rafforza il significato di “bilancio consuntivo” dell'operato del Sindaco e della sua Giunta (in sintonia con la nuova legge elettorale), facendo così assumere al Piano Operativo valenze che vanno ben oltre la sfera tecnico-disciplinare. Sotto questo profilo il Piano Operativo si qualifica come un piano programma sostitutivo, tra l'altro, dei contenuti originari del Programma Pluriennale di Attuazione: non assegna generiche edificabilità, ma, sulla base delle previsioni finanziarie del quadriennio, individua interventi specifici sui quali l'Amministrazione Pubblica é chiamata a dare conto a fine mandato. E' interessante sottolineare come nella fase di formazione del Piano Operativo sia istituzionalmente previsto l'accoglimento di proposte private di intervento, che possono essere vagliate anche in funzione di una «contrattazione esplicita e concorrenziale». Nelle aspettative dell'INU, dunque, non solo l'acquisizione delle aree, ma anche la realizzazione delle opere dovrebbe essere «praticamente garantita, dato che le opere private sono quelle proposte dagli stessi attuatori, e le opere pubbliche sono commisurate ai bilanci finanziari che le rendono possibili». Ciò costituisce un tema di assoluta rilevanza. Per altro potrebbe venire così a cadere una prima obiezione di incostituzionalità sollevata dalla Corte Costituzionale in merito alla durata dei vincoli espropriativi: il Piano Strutturale perde il carattere vincolistico per le proprietà immobiliari, che sono vincolate solo dal Piano Operativo, la cui realizzabilità dovrebbe essere garantita per quanto detto sopra. Anche una seconda obiezione di incostituzionalità, quella relativa alla perequazione delle proprietà interessate dalle previsioni del Piano, potrebbe essere risolta secondo la proposta INU. Come ha argomentato Campos Venuti nel corso della sua relazione al Convegno di Bologna, «il metodo é quello di sostituire “l'esproprio generalizzato” pensato trentacinque anni fa per attuare l'espansione

[Codice dell'Urbanistica - disegno di legge Sullo], con nuove “regole generalizzate” riguardanti le aree destinate alla trasformazione. Attribuendo cioè, a tutte le aree di trasformazione che presentino analoghe caratteristiche urbanistico-giuridiche, edificabilità convenzionali uguali, moderate e diffuse su tutto il comparto». Ai nostri fini questo passaggio é molto importante. Il modello perequativo prevede che tutti i suoli chiamati ad usi urbani possiedano una propria edificabilità che non deriva loro dalle destinazioni d'uso definite dal Piano Regolatore, bensì dallo “stato di fatto e di diritto” in cui essi si trovano al momento della formazione del Piano. Si tratta ora di stabilire i criteri per la descrizione dello stato di fatto e di diritto dei suoli, cui ancorare i parametri di edificabilità in modo che siano indifferenti alle destinazioni d'uso. Il documento INU non é chiaro nello stabilire gli ambiti cui applicare il principio di indifferenza: se ho capito bene fa riferimento alle zone territoriali omogenee della Legge Ponte, anche se rivedute e corrette. Mi pare, però, che ciò sia in contraddizione con il principio stesso, in quanto le zone omogenee (fatto salvo la zona A e, in una qualche misura, la zona B) non possono considerarsi “indifferenti” alle decisioni del pianificatore. Mi pare più interessante (anche se, come vedremo in seguito, pur apprezzando il principio, non condivido l'estremizzazione del concetto di indifferenza) il contributo alla proposta dato da Stefano Pompei che individua nelle definizioni di *centro edificato* e di *centro abitato* i riferimenti oggettivi, di natura geografica e non urbanistica (peraltro già esistenti all'interno del presente quadro legislativo) cui potere fare riferimento per una corretta descrizione e classificazione del territorio nella logica del modello perequativo. Il perimetro del *centro edificato* é che quello cui fanno riferimento le norme espropriative della L. 865/'71, salvo qualche necessaria precisazione. In pratica la fascia urbana delimitata da tale perimetro comprende sia il tessuto consolidato, di antica o di recente formazione, che le aree intercluse o di frangia, spesso costituite da residui agricoli. Sono queste ultime, insieme a quelle produttive defunzionalizzate, a costituire le aree di intervento più idonee

per una trasformazione intensiva. In effetti la loro “vocazione urbana” (indipendentemente dalla destinazione d'uso) é incontestabile. A queste aree - secondo la proposta INU - deve essere riconosciuta una data potenzialità edificatoria, eguale per tutte. Per il tessuto consolidato all'interno del perimetro del centro edificato, invece, dove é prevedibile che le trasformazioni abbiano caratteri più contenuti, le regole saranno diverse e potranno basarsi sulle differenziazioni morfo-tipologiche del tessuto stesso.

In continuità con il perimetro del centro edificato esiste una seconda fascia periurbana il cui perimetro esterno può essere assimilato a quello del *centro abitato,* concetto geografico sufficientemente chiaro, cui fanno riferimento la Legge Ponte ed il nuovo Codice della Strada. I valori di mercato dei terreni agricoli all'interno di questa seconda fascia risentono della contiguità con il territorio urbano. Diversamente dai residui agricoli cui prima si é fatto riferimento, resta, però, per essi sempre realistico, in alternativa ad una incerta prospettiva urbana, il mantenimento dell'uso agricolo. Proprio su questi terreni intervenne la sentenza n. 5/'80 della Corte Costituzionale, che riconobbe loro una vocazione edificatoria generica da indennizzare opportunamente in caso di esproprio. In relazione a ciò anche ai terreni compresi all'interno della fascia del centro abitato che il Prg destina ad usi urbani, dovrà essere riconosciuta - sempre secondo la proposta INU - una potenzialità edificatoria, anche se minore di quella riconosciuta alle aree libere all'interno del centro edificato. A proposito di quantità la proposta é chiara ed individua due diversi indici di edificabilità: 0,6-0,7 mc/mq per i suoli non edificati all'interno del perimetro urbano (*centro edificato*, suggerisce Pompei); 0,2-0,3 mc/mq per quelli esterni (*centro abitato*), mentre fissa nel 30% la percentuale minima di aree di cessione all'interno delle aree di trasformazione. Il meccanismo attuativo di qualsiasi ambito di trasformazione intensiva é affidato ad un unico Piano Esecutivo, che assorbe in sè tutti gli attuali strumenti urbanistici attuativi, e che si caratterizza, a seconda delle finalità, in Piano di Espansione, di Trasformazione o di Risanamento; tutti

egualmente sottoposti agli stessi oneri di cessione d'area, di pagamento di contributi, di eventuale esproprio, sia che siano promossi dall'ente pubblico che dai privati. All'interno del perimetro del Piano Esecutivo «tutti i proprietari ed i titolari di diritti di superficie compresi nei diversi comparti di attuazione del Piano, hanno diritto alla perequazione dei volumi edificabili. Tale perequazione viene computata, per ogni particella, dalla differenza tra il volume effettivamente attribuito dal Piano esecutivo ed il volume teorico medio ottenuto dall'uniforme distribuzione del volume edificabile complessivo sull'intero territorio incluso nel perimetro». In poche parole il modello perequativo proposto dovrebbe consentire, nella maggioranza dei casi, di evitare l'esproprio ricorrendo al vecchio, ma ancora glorioso, istituto del comparto edificatorio, reso più operativo ed efficacie grazie ad una logica perequativa degli indici edificatori e ad alcuni provvedimenti fiscali.

Ciò che emerge dalla proposta INU, ai fini del nostro ragionamento, é la metodologia per successive "separazioni" che viene utilizzata nel tentativo di migliorare l'efficacia del sistema di pianificazione. Una prima separazione é insita nella filosofia generale che sta alla base della proposta: rifiutare la rigidità della tradizionale concezione a "cascata" degli strumenti urbanistici, significa, di fatto, individuare nella separazione delle competenze tra i diversi enti aventi parte attiva nel governo del territorio, il mezzo più efficacie per una attribuzione dei ruoli che corrisponda alle effettive responsabilità istituzionali, in sintonia con la legge 142/'90 sulle autonomie locali e con il nuovo ordinamento elettorale. Una seconda separazione é operata nel distinguere i contenuti strutturali del Prg (da considerare stabili, di lungo periodo, non negoziabili), dai contenuti operativi destinati a regolare il rapporto pubblico-privato (considerati aggiornabili e flessibili), individuando nella forzosa coesistenza dei due obiettivi all'interno di un unico strumento, una delle cause delle attuali difficoltà del Piano. Una terza separazione, forse meno esplicita, ma di sicuro anch'essa molto importante per quanto concerne i modi di costruzione del Piano, é conseguente al

riconoscimento, a tutti i terreni chiamati ad usi urbani, di un diritto edificatorio la cui entità sia indifferente alle destinazioni d'uso attribuite dal Prg, ma nasca, invece, da condizioni oggettive rilevate al momento della formazione del Piano stesso. E' evidente in ciò il tentativo di separare le scelte "tecniche" operate dal pianificatore, dalle scelte "politiche" relative agli incrementi di valore dei suoli. In sostanza si afferma che le decisioni di Piano operano evidenti discriminazioni fra i proprietari; alcune di queste discriminazioni sono tecnicamente legittime, ad esempio determinare quali suoli debbano essere coinvolti dal processo di crescita della città e quali ne debbano essere esclusi; ma altre possono non ritenersi conformi alla sfera di competenza tecnica (e quindi di responsabilità) del pianificatore, ad esempio differenziare gli indici di edificabilità all'interno di categorie di suoli omogenee; per ciò viene ritenuto necessario, all'interno di grandi categorie di suolo, ricercare la massima uniformità di trattamento dei proprietari a prescindere dalle diverse e specifiche destinazioni d'uso delle loro aree.

Se il "principio di indifferenza" si deve considerare condivisibile (anche se realisticamente sarebbe illusorio pensare di superare con ciò ogni possibilità di creazione di nuove rendite), nutro alcune preoccupazioni circa l'attuazione di tale principio, che potrebbe portare, se male interpretato, ad applicazioni meccanicistiche, riduttive della complessità dei fenomeni. Intendo dire che variegate e mutevoli sono le identità dei diversi contesti urbani soggetti a trasformazione: sotto il profilo morfo-tipologico e funzionale innanzitutto, ma anche dal punto di vista sociale, economico, da come essi vengono vissuti dalla popolazione, dalla loro memoria storica, ... E' difficile pensare che un unico indice di edificabilità possa essere "quello giusto" per una gamma così differenziata di casi. Sarebbe, a mio avviso, più opportuno individuare una fascia di oscillazione delle capacità edificatorie, che partendo dal principio di indifferenza, non appiattisca tutte le aree di intervento ad un unica categoria, ma conservi una (pur minima) flessibilità che sia capace di cogliere le peculiarità di ciascuna di esse. Un'adeguata simulazione

progettuale potrebbe essere uno strumento di analisi assai utile ad indagare le capacità e nel contempo le necessità delle aree in oggetto in ordine alle previsioni di trasformazione volumetrica, funzionale, socio-economica, ai fini della definizione del campo di oscillazione delle capacità edificatorie. Ma su questo tema mi riservo di essere più preciso in seguito e rimando alla lettura della Terza Parte inerente il modello che verrò a proporre.

2.3 la nuova Legge toscana

Con l'approvazione della L.R. n. 5/'95 "Norme per il governo del territorio", la Toscana dà avvio ad una stagione riformatrice che vede impegnate diverse regioni italiane nella predisposizione di nuovi quadri legislativi. Questione centrale é il ribaltamento del rapporto tra gli enti preposti al governo del territorio, passando da un approccio gerarchico ad uno cooperativo. Il fine é quello di snellire le procedure e di conferire efficacia al sistema di pianificazione secondo il principio che ogni soggetto istituzionale approva gli atti che esso stesso ha elaborato ed adottato e di cui é pienamente responsabile, atti che vengono costruiti con la collaborazione (entro le rispettive sfere di competenza) degli altri enti. E' evidente che un forte impulso in questa direzione deriva dall'interpretazione dei principi stabiliti dalla legge di riforma sulle autonomie locali del 1990, e dalla contestuale riforma del sistema elettorale che, con l'elezione diretta del sindaco, sembra facilitare l'implementazione di politiche di piano tese all'autonomia istituzionale.
Una più rilevante attenzione verso le risorse ambientali, il sostanziale ripensamento dei contenuti degli strumenti di pianificazione ai vari livelli, l'inderogabilità tra pianificazione e programmazione, la volontà di ricondurre in un sistema di gestione unitario e coordinato il governo del territorio servendosi, tra l'altro, di adeguati Sistemi Informativi Territoriali, sono solo alcune delle questioni affrontate dalla nuova Legge Toscana. Ma, anche questa volta, la lettura che tenterò di fare del testo

normativo sarà parziale e circoscritta esclusivamente alle innovazioni inerenti il rapporto pubblico-privato all'interno delle pratiche di Piano. Sotto questo profilo assume rilevanza la triplice ripartizione del Prg: Piano Strutturale, Regolamento Urbanistico, Programma Integrato di Intervento.

Il *Piano Strutturale* definisce le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, quali discendono dal PTC provinciale, integrati con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale. Ha carattere direttamente prescrittivo solo relativamente alla localizzazione sul territorio del sistema infrastrutturale e dei servizi a scala urbano-territoriale, nonché del sistema delle salvaguardie, di durata comunque non superiore a tre anni, da rispettare fino all'approvazione del Regolamento Urbanistico. Il procedimento di formazione é avviato dal Comune con una delibera di Consiglio che indica gli obiettivi che si intendono perseguire, nonché il quadro conoscitivo di riferimento e le ulteriori ricerche da svolgere. L'atto deliberativo é trasmesso alla Giunta Provinciale e alla Giunta Regionale le quali sono tenute a fornire, entro sessanta giorni dal ricevimento, gli elementi in loro possesso idonei ad arricchire il quadro conoscitivo e le indicazioni necessarie ai fini della rispondenza del Piano Strutturale agli atti della programmazione territoriale, provinciale e regionale. Sulla base delle informazioni e delle indicazioni ricevute, il Comune elabora il progetto di Piano che viene adottato dal Consiglio Comunale. Un Garante dell'Informazione si fa carico di allargare la consultazione sul progetto di Piano a privati cittadini, enti ed associazioni, aventi tutti diritto di presentare motivate osservazioni che potranno essere recepite dal Piano prima del parere di conformità richiesto alla Provincia, nel tempo perentorio di sessanta giorni, ottenuto il quale il Piano Strutturale viene sottoposto al parere del Consiglio Comunale per l'approvazione definitiva.

Il *Regolamento Urbanistico* disciplina gli usi del suolo sull'intero territorio comunale. E' valido a tempo indeterminato, salvo per le previsioni inerenti le aree vincolate a standard urbanistici (ex D.M.

1444/'68), a Piani attuativi e ad infrastrutture esterne ai centri abitati, che hanno validità limitata a cinque anni dall'approvazione del Regolamento stesso. Le procedure di formazione e di approvazione del Regolamento Urbanistico sono sostanzialmente analoghe a quelle del Programma Integrato di Intervento.

Il *Programma Integrato di Intervento* é uno strumento facoltativo con il quale l'Amministrazione Comunale, in attuazione del Piano Strutturale, individua e definisce gli interventi di trasformazione del territorio che intende attuare nel corso del proprio mandato amministrativo. Il Programma é completato: dalla valutazione degli effetti sui sistemi ambientali, insediativi e socio-economici; dalla valutazione della fattibilità economico-finanziaria; dal Piano Urbano del Traffico e da eventuali altri strumenti di pianificazione di competenza comunale. Ai fini dell'approvazione del Programma Integrato di Intervento, il Comune predispone, entro sessanta giorni dall'insediamento della Giunta comunale a seguito di nuove elezioni, un documento programmatico preliminare. Dopodichè costituisce un apposito Ufficio aperto al pubblico, dove, entro il termine perentorio di novanta giorni dall'approvazione del documento, gli operatori pubblici e privati che intendano realizzare interventi (previsti dal Piano strutturale) nel periodo di validità del Programma Integrato d'Intervento, possono presentare le loro proposte, con l'indicazione degli immobili interessati, dei tempi di realizzazione degli interventi, e dei dati utili a dimostrare la fattibilità dell'intervento ed il rispetto dei criteri stabiliti dal Piano Strutturale. Entro i sei mesi successivi, il Comune adotta il progetto di Programma Integrato di Intervento dando atto delle proposte pervenute e motivando le conseguenti determinazioni. A questo punto scattano i tempi del deposito e delle osservazioni, acquisite le quali il progetto é sottoposto direttamente all'approvazione del Consiglio Comunale. Dell'avvenuta approvazione del Programma Integrato di Intervento é data notizia alla Giunta Regionale e e alla Giunta Provinciale, alle quali é allegata copia del Programma.

Ai fini del nostro discorso é interessante sottolineare il principio di

responsabilizzazione dei vari soggetti istituzionali nelle procedure di approvazione dei rispettivi strumenti urbanistici: Regione, Provincia e Comune si "autoapprovano" gli strumenti di Piano attraverso un procedimento che dovrebbe comunque garantire agli altri soggetti istituzionali la partecipazione alla fase di costruzione del Piano stesso, eseguendo verifiche di compatibilità con i propri atti. L'innovazione é sostanziale rispetto alla prassi attuale che interpreta l'approvazione superiore come un atto di legittimità conformativa ed al tempo stesso di garanzia istituzionale, in ossequio all'approccio gerarchico delle responsabilità istituzionali. In effetti il fatto che un Piano urbanistico sia adottato dal Comune, ma approvato da un ente gerarchicamente superiore (la Regione o la Provincia) conferisce, almeno in teoria, un carattere di imparzialità e di validità tecnica al Piano stesso perché, da un lato l'estraneità dell'ente superiore agli interessi contingenti, che potrebbero condizionare il giudizio di chi lo adotta, é garanzia che il Piano persegua interessi di ordine superiore; dall'altro il giudizio degli esperti, riuniti nelle diverse commissioni tecniche preposte all'approvazione, assicura il controllo disciplinare e l'uniformità di risposta per uno stesso problema (il ruolo garantista del "precedente"). Il nodo su cui si basa questa procedura di legittimazione del Piano é, dunque, la suddivisione gerarchica dei poteri, proprio quel principio che viene ad essere ribaltato con la nuova Legge Toscana. In ordine a ciò la nuova Legge generalizza, nella fase di avvio dell'istruttoria del Piano, le cosiddette *Conferenze di programmazione* tra gli enti istituzionali che hanno competenza su un determinato territorio. E' all'interno di queste conferenze che i diversi enti esprimono le loro osservazioni e le loro proposte, ognuno compartecipando alle scelte altrui. Questo tavolo di partecipazione può spingersi fino alla predisposizione di veri e propri *accordi di pianificazione* dove il Sindaco (ma l'iniziativa può essere presa anche del Presidente della Regione o della Provincia) può promuovere la stipula di un "accordo" ai fini del coordinamento delle azioni delle diverse amministrazioni interessate alla modifica o all'aggiornamento di un dato

strumento di governo del territorio. Gli accordi di pianificazione, nati (nella logica regionale) in ragione della volontà di conferire "flessibilità" e "circolarità" al processo di pianificazione, non hanno in realtà ricevuto i consensi che ci si sarebbe aspettati fra gli addetti ai lavori. La sezione Toscana dell'INU, in un documento predisposto allo scopo di introdurre alcuni emendamenti alla L.R. 5/'95, giudica «non ammissibile l'inserimento nella legge del cosiddetto *accordo di pianificazione* in relazione a due aspetti: uno di carattere disciplinare che vede come improponibile l'aggiramento delle procedure di pianificazione e programmazione; l'altro di carattere politico, in quanto si registra la tendenza ad utilizzare gli accordi (si pensi a quelli di programma della L. 142/'90) come strumenti di attuazione di scelte episodiche, per lo più di interesse privato, di variazione degli atti di Piano vigenti e di elusione delle procedure partecipative e di controllo». Anche un altra innovazione introdotta dalla nuova Legge, quella relativa all'Ufficio in cui presentare le proposte degli operatori pubblici e privati che intendono realizzare interventi da inserire nel Programma Integrato di Intervento, ha diviso i pareri degli addetti ai lavori. Sempre nel medesimo documento citato prima, si afferma che «non appare opportuna la costituzione di un ufficio nel quale gli operatori pubblici e privati possano presentare le loro proposte. Ciò può comportare il rischio che il programma di intervento ne risulti troppo condizionato rispetto a scelte guidate, invece, da criteri oggettivi di opportunità urbanistica». Rispetto a queste posizioni critiche, non posso esimermi dall'esprimere alcune considerazioni. Pur avendo ben presenti le ragioni di principio alla base delle posizioni espresse, mi pare che esse siano viziate da un eccesso di "teorizzazione". Quando si parla "aggiramento delle procedure" in riferimento agli accordi di pianificazione, mi pare si sottovalutino le competenze di ciascun ente partecipante alla conferenza e, al tempo stesso, i poteri dell'istituto delle osservazioni, espressamente esteso dall'art. 36 comma 6 della Legge a *tutti* i soggetti interessati dall'accordo; mi pare, nel contempo ci si dimentichi, delle defatiganti procedure cui costringe la prassi attuale,

anche per varianti giudicate unanimemente “pacifiche”. Per ciò che concerne la tendenza ad un uso distorto degli accordi (di programma, di pianificazione o quantaltro) credo sia più proficuo operarsi per l'eliminazione degli usi impropri, anziché delle semplificazione delle procedure. Anche la preoccupazione che il Programma di Intervento venga distolto dai criteri oggettivi di opportunità urbanistica dalla presenza di un apposito ufficio dove far pervenire le proposte degli operatori pubblici e privati, mi sembra eccessiva. Anzi vedo nella organizzazione di simili strutture una innovazione interessante, nel tentativo di dare un po di ordine ad una prassi confusa (esistente comunque, aldilà della creazione o meno di uffici ad hoc), verso quegli obiettivi di chiarezza e di trasparenza decisionale da tutti auspicati. Credo, d'altronde, che “l'opportunità urbanistica” richiamata, non possa prescindere dall'accertamento che le ipotesi messe in campo dal Piano siano supportate da un reale interesse da parte degli operatori, pubblici e privati, chiamati alla loro realizzazione. Il tutto sta nella trasparenza e nella chiarezza delle “regole” che si stabiliscono per il processo di consultazione.

Un ultima considerazione su un altro elemento innovativo introdotto dalla Legge Toscana (questa volta condiviso da tutti) riguarda la distinzione, nel Piano Regolatore, del momento strutturale, dove vengono tracciate le indicazioni strategiche di lungo periodo, dal momento attuativo-gestionale, il solo capace di attribuire potenzialità edificatorie ai suoli, quando se ne ravvisi l'opportunità e la fattibilità nell'arco di tempo del mandato legislativo di una amministrazione. Anche la nuova Legge Toscana, dunque, come la proposta dell'INU, individua nella separazione dei due momenti il mezzo per conferire maggiore flessibilità al processo di Piano che, così come si é andato configurando nella prassi, risulta essere incapace di entrare in sintonia con i ritmi sempre più accelerati dello sviluppo economico e sociale. Legando la fase operativa al mandato elettorale del Sindaco, inoltre, vengono ad essere attribuiti, alla medesima, significati “politici” di non poco rilievo: la Giunta, eletta dai cittadini

“sulla fiducia”, in base ad un programma di intenti, può essere giudicata, a fine mandato, attraverso il riscontro oggettivo dato dal bilancio consuntivo del programma medesimo.

2.4 il disegno di legge ligure

Con il Disegno di Legge n. 30 del 26 marzo 1996 la Regione Liguria giunge al traguardo della nuova legge regionale in materia di pianificazione territoriale. L'iniziativa legislativa é essenzialmente rivolta alla ridefinizione del quadro di competenze della Regione, delle Province e dei Comuni alla luce della Legge n. 142/'90 sulle autonomie locali, e della sopravvenuta legislazione regionale direttamente o indirettamente interferente con la materia. Sensibile all'evoluzione della cultura e della tecnica urbanistica soprattutto in tema di pianificazione a livello comunale (al commento della quale mi limito nelle note che seguono), il Disegno di Legge riafferma il ruolo di pianificazione essenzialmente strategica per la Regione e riconosce alle Province non solo la funzione di adozione e di autonoma approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento, ma anche di collaborazione nei confronti della pianificazione di livello comunale. Il ruolo dei Comuni nella gestione del territorio viene ribadito e rafforzato attraverso una sostanziale modificazione di alcuni principi fondativi della disciplina. In primo luogo la tradizionale suddivisione del territorio in zone funzionali omogenee viene sostituita dall'introduzione dei concetti di *Ambiti di conservazione e riqualificazione* (in cui sono ammesse, mediante concessione diretta, operazioni conservative e di completamento del tessuto urbano esistente), e *Distretti di trasformazione* (in cui è demandata ad un successivo momento progettuale-operativo la specificazione delle modalità di attuazione); tale suddivisione è basata su di una accurata descrizione tanto della realtà territoriale esistente, quanto delle prospettive di sua evoluzione connesse ai processi di sviluppo socio economico. In secondo luogo il tradizionale iter approvativo del Piano, articolato in una prima fase di adozione cui fa seguito una seconda di

approvazione, viene sostituito da una procedura che prevede l'elaborazione di un progetto preliminare sul quale viene chiamata a pronunciarsi la collettività attraverso le sue espressioni istituzionali, sociali, professionali e culturali, cui segue l'elaborazione di un progetto definitivo, non più sottoposto all'approvazione della Provincia, ma soltanto ad una forma di controllo di legittimità. Ciò in altri termini sta a significare che con il nuovo modello la Regione Liguria si prefigge di passare da un piano omnicomprensivo, sostanzialmente prescrittivo, ad un piano fondato su una "descrizione condivisa" della realtà territoriale che sia capace di prefigurare, in termini qualitativi e prestazionali, alcuni fondamentali esiti delle trasformazioni che prenderanno forma e contenuto specifico nel corso del tempo.

Sono significative, ai fini del nostro discorso, alcune innovazioni introdotte dal Disegno di Legge Ligure in tema di aggiornamento, variazione e revisione del *Piano Urbanistico Comunale* (in questo modo viene definito il Prg). Le modifiche sono raggruppate in tre distinte categorie in base alla loro incidenza sulla struttura portante del PUC, e per ognuna di esse vengono definite le procedure che variano da una semplice comunicazione alla Provincia (che si riserva però di verificare la corretta attribuzione di categoria), alla procedura completa di formazione del Piano, nel caso di varianti generali. Il PUC deve essere sottoposto a verifica di adeguatezza decorsi dieci anni dalla sua approvazione; la verifica viene condotta in relazione allo stato di attuazione del Piano, ai fabbisogni nel frattempo maturati in relazione all'evoluzione delle caratteristiche territoriali e socio-economiche del contesto, ai contenuti della programmazione economica e della pianificazione territoriale sovra comunale. Semplificando, ove il Comune accerti la totale inadeguatezza del Piano vigente, deve procedere ad una revisione generale del PUC; ove riscontri una parziale adeguatezza può far ricorso a variazioni con procedure semplificate; in caso di accertata adeguatezza il Consiglio comunale può decidere per il semplice aggiornamento del PUC trasmettendo alla Provincia la relativa deliberazione. Resta comunque

facoltà del Comune effettuare aggiornamenti periodici del PUC secondo le modalità descritte. Con riferimento alla fase operativa del Piano, il Disegno di Legge Ligure sostituisce i tradizionali strumenti urbanistici attuativi con il *Progetto Urbanistico Operativo* (PUO), che ne assume i contenuti e ne produce gli effetti, con una accentuazione dei relativi elementi di perequazione urbanistica e di garanzia della fattibilità economico finanziaria e tecnico-giuridica (in realtà più nelle intenzioni espresse nella relazione di accompagnamento, che non nell'articolato normativo). Per quanto concerne il procedimento di formazione del PUO và evidenziato l'abbassamento dal 75% al 51% del valore catastale della quota di proprietà sufficiente a legittimarne la redazione, ed il riconoscimento della possibilità di approvare il PUO in sede di accordo di programma o di conferenza dei servizi. Merita sottolineatura anche l'introduzione dell'istituto del *Programma Attuativo* , strumento che solo in parte si richiama al Programma di attuazione ai sensi della L. 10/'77. Il Programma Attuativo viene infatti predisposto all'inizio di ogni mandato amministrativo e ha natura di documento programmatico delle azioni di governo locale del territorio e contiene le strategie e le priorità che l'amministrazione si prefigge. Si tratta in definitiva di uno strumento assimilabile a quello che, nell'attuale dibattito disciplinare, viene chiamato "Piano del Sindaco", quale ulteriore sede ed occasione di maggiore trasparenza dell'azione amministrativa, in quanto capace di offrire ai cittadini la possibilità di verificare, alla scadenza del mandato, l'operato della Giunta eletta.

Ai fini del nostro discorso, ciò che emerge dal Disegno di Legge Ligure, é che il nuovo modello di Piano Comunale é presumibilmente destinato a durare a tempo indeterminato essendo già previsti appositi (e tutto sommato agevoli) meccanismi di aggiornamento e di limitata variazione, idonei a consentirne l'adattamento del Piano alle mutevoli esigenze del contesto, per cui é probabile che la prescritta verifica decennale di adeguatezza dia, di norma, esiti positivi. E' da sottolineare, inoltre, che i metodi di sviluppo operativo del Piano Comunale sono tali da

circoscrivere a pochi casi (i Distretti di Trasformazione) il ricorso a progetti esecutivi di dettaglio, per di più non sempre rigidamente obbligatori essendo ammessa la possibilità di interventi diretti in ragione della natura pubblica delle opere da attuare o della marginalità degli interventi stessi, mentre risultano assoggettati a semplice controllo edilizio tutti gli interventi ricadenti negli Ambiti di Conservazione e Riqualificazione, corrispondenti alla parte più cospicua delle operazioni urbanistico-edilizie, anche quando queste abbiano a configurarsi come lottizzazioni. In questo quadro merita sottolineatura anche il tentativo di rivisitazione di alcuni strumenti di recente introduzione nel panorama legislativo nazionale, quali La Valutazione di Impatto Ambientale, l'Accordo di programma e la Conferenza dei servizi. Il DDL stabilisce l'obbligatorietà della Valutazioni di Impatto Ambientale ai Piani di livello regionale, provinciale e comunale, qualora gli stessi prevedano la realizzazione di opere e interventi già assoggettati a VIA in base agli elenchi allegati alla vigente Legge regionale di disciplina di tale procedura (L.R. n. 22/'94): di fatto viene disposto che i Piani contengano, in sede di definizione delle relative componenti strutturali, gli elementi necessari a dimostrare la compatibilità ambientale delle opere previste. Per quanto riguarda l'Accordo di Programma, il DDL per un verso chiarisce che può riguardare anche interventi di iniziativa privata, fissandone i limiti ed i requisiti, per l'altro delimita il campo di modificabilità dei piani di vario livello, specificando la procedura da seguirsi a questi effetti, in modo che risulti assicurato sia il coinvolgimento degli organi istituzionalmente competenti, sia la partecipazione di tutti i soggetti interessati mediante la presentazione di eventuali osservazioni. Con riferimento invece alla Conferenza dei servizi il DDL amplia la portata dell'art. 14 della L. n. 241/'90 che la istituisce, mediante l'attribuzione a tale organo del potere di approvare sia pur limitate varianti ai Piani comunali, garantendo, anche qui, il coinvolgimento e la partecipazione dei soggetti interessati. Un ultimo accenno meritano i margini di flessibilità dei Progetti Urbanistici Operativi rispetto al Piano Urbanistico Comunale, che si considerano

conformi anche quando prevedano limitate rettifiche delle perimetrazioni, variazioni non superiori al 5% delle quantità complessive, e modifiche non superiori al 10% delle quantità attribuite a ciascuna delle diverse destinazioni d'uso previste.

2.5 alcune considerazioni conclusive

Dopo la rassegna delle proposte prese in esame, é possibile tentare una sorta di quadro comparativo mettendo in evidenza gli elementi di maggiore interesse di ognuna di esse, dimenticando, almeno per il momento, la diversità dei livelli, nazionale e regionale, perché come vedremo, le differenze che caratterizzano le tre proposte non sono rilevanti.

1. La filosofia generale che sta alla base di tutte le proposte consiste nel rifiutare la tradizionale concezione "a cascata" degli strumenti urbanistici. La riforma istituzionale operata con la Legge 142/'90 sulle autonomie locali gioca un ruolo determinante, chiamando ad una profonda revisione delle interrelazioni tra le regioni, le province ed i comuni. Il principio secondo il quale ogni soggetto istituzionale approva gli atti che esso stesso ha adottato, ribalta il rapporto tra gli enti passando da un approccio gerarchico ad uno cooperativo. In effetti l'iter tradizionale basato sulle competenze gerarchiche ha facilitato l'insorgere di un processo di burocratizzazione che, nei fatti, si é dimostrato un impedimento più che una garanzia di legittimità. I Piani attendono tempi non sostenibili per l'approvazione dell'ente superiore, spesso ne escono stravolti nei contenuti, e non sempre in modo giustificato. Sotto questo profilo il fatto che si tenti di passare ad un approccio collaborativo, può risultare risolutivo. Significa, in altri termini, far partecipare tutti gli enti istituzionalmente preposti, alla fase di costruzione del Piano; così facendo, l'approvazione dell'ente superiore viene sostituita da un semplice parere di conformità avendo l'ente stesso già preso conoscenza del Piano, addirittura (per quanto di competenza) già collaborato alla sua

costruzione.

2. Venuto a mancare l'approccio gerarchico é chiaro, però, che può determinarsi un vuoto di legittimità. Mi spiego. Legittimare il Piano significa dare ragioni delle scelte effettuate, sia dal punto di vista della rispondenza ai quadri tecnico-giuridici sopraordinati, sia dal punto di vista della "bontà" della scelte. Si può discutere sugli effetti distorti, ma é evidente che il tradizionale approccio gerarchico dava garanzie in questo senso: l'ente superiore nell'approvare il Piano ne garantiva il carattere di imparzialità e di validità tecnica, in un certo qual modo ne negoziava la corresponsabilità in un processo tutto interno all'amministrazione pubblica. Ma tale legittimazione é resa possibile solo se l'ente esterno ha il potere di modificare il Piano adottato dall'ente subalterno. La caduta del principio di suddivisione gerarchica dei poteri può quindi determinare un vuoto di legittimità del Piano. Per quanto parziale, una risposta in tal senso può essere rappresentata dall'organizzazione di un processo di collaborazione alla fase di costruzione del Piano da parte di tutti gli enti istituzionali aventi causa. Tutte le proposte prese in esame prevedono questa fase di partecipazione; in particolare la Legge Toscana é quella che meglio specifica, nei tempi e nei contenuti, i termini di questa collaborazione: in fase preliminare regione e provincia sono tenuti (in tempi determinati) a fornire gli elementi in loro possesso per arricchire il quadro delle conoscenze fornendo, al contempo, le necessarie indicazioni ai fini della rispondenza con gli atti della programmazione territoriale di loro competenza; nella fase di avvio dell'istruttoria esprimono le loro osservazioni e le loro proposte all'interno delle cosiddette *conferenze di programmazione;* mentre attraverso gli *accordi di pianificazione* possono coordinarsi per di modificare un dato strumento di pianificazione.

3. Comune a tutte e tre le proposte é la divisione delle due nature del Piano Regolatore: quella strutturale di lungo periodo e quella operativa di breve periodo, legata in modo più o meno formale al mandato elettorale. I tempi lunghi e le incertezze dei processi tradizionali di revisione del Piano avevano aperto, nel corso degli anni ottanta, la stagione della

pianificazione informale e per progetti, che tentava, in definitiva, di svincolare gli elementi previsivi e di trasformazione del Prg dal loro involucro giuridico. In un certo qual modo la risposta che viene ora data dalle proposte prese in esame prende le mosse dallo stesso ordine di considerazioni: la compresenza delle due nature in un unico strumento viene ad essere individuata come una delle maggiori cause di rigidità del Piano rispetto ai cambiamenti di contesto che si producono nel tempo.

4. Il significato di bilancio consuntivo dell'operato della Giunta, lo stesso termine *Piano del Sindaco*, fanno assumere alla parte operativa del Piano valenze che vanno ben oltre gli aspetti propriamente tecnici: essa diventa una sorta di manifesto politico, ma - caso eccezionale - non un programma sul quale chiedere consensi sulla fiducia in campagna elettorale, ma uno strumento per valutare, a fine mandato, se le promesse sono state mantenute, se si é lavorato bene. Indubbiamente é una formula di successo, destinata a raccogliere i consensi non solo degli addetti ai lavori, ma di gran parte dell'opinione pubblica, anche se mi pare lecito dubitare della reale efficacia di un siffatto "Piano" in relazione ai tempi eccessivamente ridotti per la sua elaborazione (penso alla defatigante -ma necessaria- operazione di costruzione del bagaglio analitico e decisionale, e al tema della ricerca del consenso soprattutto in presenza di realtà complesse), a meno che non lo si voglia ridurre a qualcosa di simile ad un documento programmatico per le politiche territoriali. Il rischio é che una volta pronto lo strumento si sia prossimi alla fine del mandato e sia quindi impossibile darne una valenza di bilancio consuntivo. Sul piano più propriamente tecnico si riscontrano diversità (poco rilevanti, ma che comunque creano una certa confusione) nei termini adoperati: Piano Comunale Operativo per la proposta INU, Programma Integrato di Intervento per la Legge Toscana, Programma Attuativo per il Disegno di Legge ligure. Più significative sono alcune differenze di contenuti. Per l'INU il Piano Operativo é l'elemento cardine della proposta, lo strumento che conferisce efficacia al Piano: *«... non solo l'acquisizione delle aree, ma anche la realizzazione delle opere verrà garantita dal Piano*

operativo, dato che le opere private sono quelle proposte dagli stessi attuatori e le opere pubbliche sono commisurate ai bilanci finanziari che le rendono possibili ....». Ad esso si guarda con l'aspettativa di veder risolte le annose obiezioni di incostituzionalità in merito alla durata dei vincoli espropriativi. Un po meno vigore vi é nelle proposte regionali: nel disegno di legge ligure il Programma Attuativo ha natura di documento programmatico delle azioni di governo locale, nella legge Toscana é addirittura facoltativo.

5. L'accoglimento di proposte private di intervento all'interno della parte operativa del Piano é istituzionalmente previsto sia dalla proposta INU che dalla legge Toscana. E' proprio la valutazione di queste proposte in funzione di una «contrattazione esplicita e concorrenziale» a rendere credibile la realizzazione delle opere previste. La legge Toscana prevede l'organizzazione di un ufficio ad hoc per l'accoglimento delle proposte, sia pubbliche che private, e dà precise disposizioni in merito agli elaborati da consegnare e alle procedure da seguire. Nei contenuti non é una novità sostanziale, dato che in via informale, oppure attraverso le domande di variante riferite al vecchio strumento urbanistico (o le osservazioni allo strumento adottato, anche se in termini diversi), i privati hanno sempre avuto modo di presentare proposte di intervento all'amministrazione. Ma dal punto di vista procedurale é una novità di assoluto rilievo: non é più la facoltà di poter manifestare il proprio dissenso nei confronti di alcune decisioni dello strumento, suggerendo soluzioni alternative, ma é il riconoscimento della compartecipazione pubblico-privato al processo decisionale di Piano. L'utilità dell'ufficio toscano, oltre che logistica, é inoltre riferibile al ruolo di promozione delle iniziative e di coordinamento delle proposte e dei requisiti delle stesse, in un ottica di rapporto "equo e trasparente" con il privato.

6. Equità e trasparenza sono anche alla base del modello perequativo prefigurato dall'INU. C'é da chiedersi come mai le leggi regionali non abbiano fatto cenno ad alcun meccanismo capace di affrontare l'altra annosa obiezione di incostituzionalità, quella relativa alla perequazione

delle proprietà interessate dalle previsioni di Piano. Il tema non é di facile soluzione, né da un punto dal vista politico, né dal punto di visto tecnico. La perequazione d'imperio tentata a suo tempo in Francia con il *plafond de densité* (3 mc/mq su tutto il territorio nazionale esente da vincoli ricognitivi) come é noto non ha funzionato. Il modello proposto dall'INU, a mio avviso, é tecnicamente perfettibile, ma la strada é quella giusta, il tentativo va fatto. Possono essere interessanti da questo punto di vista alcune recenti esperienze di pianificazione più o meno note. A mio giudizio però nel fare questi tentativi bisogna stare attenti a non "estremizzare" il principio di indifferenza, a non "immolare" sull'altare dell'equità a qualunque costo la complessità delle differenziazioni, proprie del tessuto urbano di ogni città o centro minore. Su questo punto mi riservo di tornare più avanti, quando nei capitoli conclusivi verrò a proporre il "modello perequativo morfologico" (cfr. cap. 5.2).

7. Sia nella proposta INU che nel Disegno di Legge ligure si prefigura la sostituzione degli attuali strumenti urbanistici attuativi con un unico tipo di strumento attuativo che si caratterizza a secondo delle finalità in piano di espansione, di trasformazione o di risanamento. Secondo l'INU, tutti egualmente sottoposti agli stessi oneri di cessione d'area, di pagamento di contributi, di eventuale esproprio, sia che siano promossi dell'ente pubblico che dai privati.

8. All'interno del perimetro del Piano esecutivo vigono le regole dettate dall'istituto del comparto edificatorio, per cui tutti i proprietari compresi all'interno del perimetro hanno diritto alla stessa quota-parte di volume edificabile in proporzione alla quantità di area posseduta, in modo indipendente dalla destinazione d'uso (pubblica o privata) che il Piano esecutivo assegna loro. Il tentativo é quello di cercare di ridurre i casi in cui si deve ricorrere all'esproprio attraverso l'istituto del comparto edificatorio, "rispolverato" e rammodernato grazie alla logica degli indici edificatori unificati secondo il modello perequativo, e grazie ad una serie di provvedimenti fiscali che non vengono approfonditi nel dettaglio tecnico, ma che comunque sono specificati (ad esempio la

defiscalizzazione dei trasferimenti di proprietà e dei diritti edificatori all'interno del comparto). Dal punto di vista della ricerca di efficacia, non mi pare che vengano introdotte sostanziali innovazioni alla formula *piano particolareggiato-comparto edificatorio* tali da garantirne un successo che, come é noto, fino ad ora non ha avuto. Sono soprattutto la parcellizzazione delle proprietà e le difficoltà all'accordo che ne derivano, a costituire ostacolo alla realizzabilità delle azioni prefigurate in sede progettuale. In tal senso appare opportuno l'abbassamento dal 75% al 51% del valore catastale della quota di proprietà sufficiente a legittimare la redazione del Piano esecutivo, proposto dal Disegno di Legge ligure. Ma credo che ciò non sia sufficiente in assenza di sostanziali innovazioni all'interno dell'istituto del comparto, capaci di dare risposte adeguate alle domande di flessibilità operativa inerenti, ad esempio, le procedure di approvazione, le attuazioni parziali, il potere sostitutivo in caso di inerzia dei privati, etc.

9. In ragione di conferire "flessibilità" e "operatività" al processo di pianificazione nascono gli *accordi di pianificazione* della legge Toscana. Per ragioni sostanzialmente analoghe la Liguria rivisita strumenti come la *Conferenza dei Servizi* o l'*Accordo di Programma*. Questo tipo di strumenti hanno avuto una larga diffusione nel corso degli anni recenti, dando indubbiamente prova di buona efficacia operativa, ma al tempo stesso non hanno mancato di suscitare polemiche tra gli addetti ai lavori. Le principali accuse hanno riguardato la "fretta" alla quale venivano sottoposti progettisti e uffici comunali, e soprattutto la sostanziale assenza di controllo sulle scelte operate. Polemiche sono nate anche in merito alla selezione dei progetti (ciò ha riguardato soprattutto la conferenza dei servizi) in quanto attraverso tali procedure agevolate sono state approvate opere che poco avevano a che vedere con gli obiettivi originari (basti pensare ad alcune opere infrastrutturali addirittura approvate per i mondiali di calcio o le manifestazioni colombiane di Genova). E' mia opinione che strumenti di questo tipo siano efficaci ed opportuni e debbano essere inseriti all'interno di un processo organico di

pianificazione. E' proprio la concezione di strumenti “ordinari” e non “di emergenza” che dovrebbe conferire loro le garanzie di controllo democratico delle scelte, giustamente auspicate. E mi pare che questa sia la logica che traspare dalle leggi toscana e ligure.

10. Originale é, nel Disegno di Legge Ligure, il tentativo di ribaltare la tradizionale suddivisione del territorio in zone omogenee sostituendola con l'introduzione dei concetti di *ambiti di conservazione* e *distretti di trasformazione*. Tale suddivisione é basata su quella che viene definita la *descrizione fondativa,* ossia un insieme di analisi conoscitive e di sintesi interpretative estese a tutto il territorio comunale che il D.D.L. stesso si premura di elencare. La più significativa conseguenza di una siffatta impostazione, é costituita dalla sostituzione della suddivisione funzionale e parametrica propria degli attuali strumenti urbanistici generali fondati sul D.M. 1444/'68, con il conseguente superamento degli articoli da 7 a 9 contenenti i limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici, e di distanza tra i fabbricati. Non é cosa da poco, soprattutto se si considera che nella relazione illustrativa del Decreto di Legge. viene detto specificamente che «ad integrazione e sostegno della suddetta articolazione del territorio [...] si prevede il superamento del D.M. 2.4.1968 in tema di servizi pubblici per effetto dell'emanazione di un apposito regolamento regionale». A parte i dubbi di legittimità, é da apprezzare lo sforzo della regione Liguria nel cercare di modificare uno dei principi fondativi (e nodi irrisolti) della disciplina, quello relativo alle zone omogenee e agli standard per servizi pubblici, passando da un approccio meccanicistico-quantitativo ad uno fondato su una “descrizione condivisa” della realtà territoriale, più attento agli aspetti qualitativi e prestazionali.

11. Un’ultima sottolineatura meritano le innovazioni introdotte dal disegno di legge ligure in tema di aggiornamento e di variazione del Piano. I meccanismi vanno naturalmente verificati con la gestione, ma é presumibile che la logica di distinguere le modifiche in categorie in base alla loro incidenza sulla struttura del Piano e far corrispondere ad ognuna di esse procedure differenziate di approvazione (cosa, peraltro, già

esistente in alcune legislazioni regionali, quella emiliana ad esempio), possa essere un valido contributo verso l'obiettivo di adattamento "in progress" del Piano alle mutevoli esigenze del contesto.

Quali considerazioni possono essere fatte a conclusione di questa lettura comparata?
In modo un po' provocatorio si potrebbe dire che il quadro che ne deriva può apparire, al contempo, stimolante e paradossale. I motivi di interesse sono quelli delineati in precedenza. I motivi del "paradosso" sono invece da ricercarsi, in primo luogo, nella constatazione che se si propongono e si approvano leggi a livello locale dai contenuti decisamente innovativi, capaci addirittura di rifondare i principi alla base della disciplina urbanistica, senza bisogno di modificare la legge nazionale, significa che questi principi sono già contenuti nella stessa legge nazionale. In fondo nelle idee degli autori della legge del '42 vi era un sistema di pianificazione molto diverso da quello che poi é avvenuto nella prassi. Il Prg non era inteso come uno strumento rigido, quale poi é diventato. Il concetto che ci fosse un Piano Regolatore Generale contenente le linee strategiche della trasformazione e a valle degli strumenti attuativi (sistema completato in seguito con l'introduzione del Ppa) é già presente nella legge nazionale; tant'é vero che almeno al momento nessuna obiezione di illegittimità delle leggi regionali é stata sollevata. Il sistema di pianificazione "a cascata" e le competenze gerarchiche degli enti preposti all'approvazione del Piano, nei principi, non volevano costituire impedimenti all'efficacia; é stato il processo di burocratizzazione a stravolgerne il significato, distogliendo l'attenzione dagli obiettivi alle procedure. In secondo luogo i principi alla base della proposta di legge nazionale, e quelli alla base delle proposte di leggi regionali sono gli stessi; le diversità, casomai, stanno nei termini e nei diversi accenti posti sulle singole questioni. E' probabile che nel volgere di qualche altra legislatura la maggior parte delle regioni italiane dia avvio al processo di revisione dei propri apparati legislativi sulla base del modello proposto da

queste prime esperienze “pilota”, e che la necessità della legge nazionale derivi proprio dall'esigenza di uniformare termini e questioni, più che dall'introdurre “nuovi” principi. In conclusione si può dire che ben venga una nuova legge nazionale di sostituzione della 1150/'42 (che ha retto gli anni molto meglio di quanto non si pensasse), anche se ci siamo resi conto che i motivi dell'urgenza non sono quelli che avevamo in mente qualche anno fà, visto che le questione fondamentali del dibattito disciplinare si sono potute affrontare anche con le singole leggi regionali. La nuova legge nazionale, però non dovrebbe limitarsi ad omogeneizzare e indirizzare i principi di fondo delle leggi regionali, si dovrebbe occupare anche di problematiche generali, ad esempio di rendere congruenti tutte le leggi di settore e di spesa (quali la legge-quadro sugli appalti pubblici, il piano triennale degli interventi, i piani di settore degli enti pubblici,...), di affrontare in via definitiva il tema del regime dei suoli e della fiscalità ad esso collegata, di ridefinire in termini qualitativi e prestazionali gli standard urbanistici, di definire principi nuovi, quali ad esempio la perequazione o lo sviluppo sostenibile, e tecniche “nuove” quali ad esempio il comparto edificatorio. E soprattutto essere una Legge-Quadro, di indirizzo per le politiche urbanistiche delle diverse regioni, senza la pretesa di entrare nel merito di un dettaglio tecnico che spetta necessariamente agli enti locali, in modo che il tanto auspicato momento di congruità generale possa avvenire per davvero.

CAPITOLO 3

Canada: un'esperienza di studio

premessa
il planning in Canada
trent'anni di pianificazione a Kitchener
il Brigadoon Community Plan
allegato: il sistema tecnico istituzionale in Canada
appendice: resoconto (semiserio) di un periodo vissuto in Canada

3. CANADA: UN'ESPERIENZA DI STUDIO

3.1 premessa

Quanto si tenta di fare in questo capitolo é dar conto di un'esperienza didattica e di ricerca svolta in Canada. Il capitolo ha una spiccata autonomia dal resto del lavoro, nel senso che, più volte nel corso del suo sviluppo, si allontana dal filo conduttore del rapporto pubblico-privato per abbracciare ambiti più vasti riguardanti in generale l'esperienza canadese. Lo scopo di queste "fughe" é duplice. Da un lato trattandosi di un sistema di pianificazione, quello canadese, molto distante dal nostro, si é ritenuto utile (per il lettore) e necessario (per l'autore) approfondire, pur senza ambizioni di essere esaustivo, alcuni temi più generali, quali ad esempio l'evoluzione del *planning* in Canada. In secondo luogo l'occasione costituita da un periodo di studio così fertile come é stato quello canadese, meritava, a mio avviso, di essere rappresentata non solo per gli aspetti legati al filo conduttore della ricerca, ma anche per quelli legati più in generale all'esperienza accademica e di vita.

Il materiale elaborato in Canada é stato riordinato nel seguente modo:

a) una prima parte introduttiva in cui viene ricostruito lo sviluppo del Planning in Canada, dalle origini del Planning moderno, fino agli anni ottanta;

b) una seconda parte che ricostruisce la dinamica evolutiva del fenomeno del *partecipatory planning*, attraverso la lettura, in un arco di tempo di trent'anni, degli strumenti di pianificazione di una città canadese di medie proporzioni, Kitchener;

c) una terza parte che entra nel dettaglio di uno strumento di pianificazione approvato nella stessa città, nel tentativo di indagare da vicino il ruolo reciproco giocato da Amministrazione pubblica, imprenditori privati e cittadini;

d) ci sono poi un allegato ed un'appendice; l'allegato rappresenta una sorta di "glossario" dei più importanti strumenti di pianificazione del

sistema tecnico istituzionale canadese, l'appendice é una sorta di resoconto del periodo che ho vissuto in Canada.

La prima parte sull'evoluzione del Planning in Canada tenta di introdurre il lettore all'interno di un sistema di pianificazione con radici culturali profondamente diverse dalle nostre. Lo stesso concetto di proprietà privata assume (negli Stati Uniti, soprattutto, ma anche in Canada) significati diversi da quelli che siamo abituati ad attribuirgli. Il ruolo della pubblica amministrazione é sostanzialmente passivo nei confronti della promozione della trasformazione urbana; il ruolo attivo é invece nelle mani dei promotori imprenditoriali (per la verità, fin qui, non é che ci sia poi molto di diverso da come vanno le cose da noi). Un episodio che può rendere l'idea. A colloquio con il sindaco di Kitchener, gli chiesi (facendo riferimento al nostro comparto edificatorio) quali fossero gli strumenti messi in campo dalla pubblica amministrazione per incentivare e controllare l'attuazione dei processi di trasformazione. Lui mi fece notare che in Canada, e più in generale in America, l'iniziativa è sempre affidata al privato per cui non é contemplato il caso in cui l'amministrazione preveda di destinare un'area ad una determinata funzione, pubblica o privata che sia, senza che siano stati i proprietari a richiederlo. E d'altro lato i proprietari propongono alla pubblica amministrazione progetti di trasformazione che riguardano esclusivamente le aree di proprietà. Per cui i problemi del comparto edificatorio, della distribuzione dell'indice di edificabilità, delle aree di cessione,… non si pongono. L'*Official Plan* costituisce un riferimento generale non vincolante: che può essere variato di volta in volta. L'iniziativa della trasformazione é sempre nelle mani dei promotori privati che sottopongono i loro progetti all'attenzione non tanto della pubblica amministrazione, quanto della comunità civile, che attraverso i suoi rappresentanti o in prima persona attraverso l'intervento diretto dei cittadini, ha modo di discutere e se occorre variare (o comunque proporre variazioni) ai progetti presentati. In questo processo il ruolo ricoperto dalla pubblica amministrazione è quello di mediare e farsi garante

dei due ordini di interessi: quelli espressi dai promotori privati e quelli espressi dai cittadini.

La seconda parte del paragrafo tenta di dar conto dell'evoluzione del rapporto pubblico-privato durante il passaggio alla fase della pianificazione partecipata, avvenuta in Canada nel corso degli anni settanta. In particolare si sono analizzati i contenuti degli strumenti di pianificazione di una città di medie proporzioni in un arco di tempo di trent'anni, considerando i *trend* di trasformazione della società nel medesimo periodo, ed analizzando le reazioni degli urbanisti (o comunque degli addetti ai lavori) a questi *trend*. La lettura dei contenuti degli strumenti di pianificazione ha consentito un'interpretazione dei principi guida alla base del processo di pianificazione probabilmente meno ambigua dell'analisi delle trasformazioni avvenute. Sono infatti proprio i Piani, il luogo dove gli obiettivi di pianificazione sono definiti, le richiese di intervento sono valutate e selezionate, le strategie di implementazione sono formulate. Gli strumenti analizzati appartengono alla *Downtown Revitalization*. Negli ultimi decenni le amministrazioni pubbliche canadesi hanno prestato particolare attenzione al settore della pianificazione riguardante la "rivitalizzazione" delle aree centrali. Questa forma di pianificazione si é evoluta dalla "demolizione e ricostruzione" di vasti settori del tessuto urbano, ad una più matura sensibilità verso la salvaguardia della caratteristiche della struttura urbana e della vita sociale dei suoi residenti. Il caso di studio preso in considerazione è Kitchener, Ontario, una città di circa centosettantamila abitanti localizzata a circa cento chilometri ad ovest di Toronto. La scelta di Kitchener come caso di studio trova ragione in una serie di motivi. Anzitutto perché é una città che ha sempre avuto una attività di pianificazione particolarmente intensa e stimolante. In secondo luogo a causa dell'interesse dimostrato dalla città al rinnovamento del suo tessuto urbano. Kitchener inoltre rappresenta il prototipo di città canadese di medie proporzioni, con le problematiche economiche, sociali ed ambientali che si possono ritrovare nella gran parte delle città in Canada, e la cui lettura risulterebbe di più difficile

comprensione se si analizzassero le grandi metropoli come Toronto o Vancouver dove la gran parte dei fenomeni urbani sono estremizzati e dove le strategie ed i processi di pianificazione assumono spesso caratteristiche specifiche e peculiari . Proprio per questo Kitchener si presta bene ad essere comparata con le città italiane di medie dimensioni (tra i centomila e i trecentomila abitanti) che sono oggi i casi di studio più interessanti per quanto riguarda le innovazioni dell'attività di pianificazione. Kitchener ha registrato una rapida crescita di popolazione negli ultimi decenni passando da una popolazione di 74.485 abitanti all'interno di una regione metropolitana di 176.754 nel 1961, ad una popolazione di 168.282 abitanti con una regione metropolitana di 332.235 nel 1991. L'attenzione che la pubblica amministrazione di Kitchener da alla pianificazione dello sviluppo del proprio centro urbano, incomincia nel 1962 e rimane costante nel corso dei successivi trent'anni. L'intensa attività di pianificazione porta all'elaborazione di trenta documenti concernenti parzialmente o interamente il centro urbano. Questa intensa produzione su di un arco di tempo così lungo rende possibile identificare l'evoluzione del processo di pianificazione e delle connessioni tra gli interessi pubblici e quelli privati, consentendo l'esplorazione dei fattori che hanno portato a questa evoluzione.

La metodologia di analisi posta in essere ripercorre un modello messo a punto ed utilizzato da alcuni ricercatori del *Planning Department* della Waterloo University. Tale modello ha previsto dapprima l'analisi dei trenta documenti di pianificazione elaborati nel corso del trentennio preso in esame. I documenti sono stati letti secondo sei "dimensioni analitiche": 1) i loro obiettivi; 2) le procedure di formazione; 3) le proiezioni economiche e demografiche alla base delle proposte avanzate; 4) i temi dominanti; 5) le strategie; 6) le questioni sociali che hanno sollevato. Una serie di interviste mirate ad interlocutori selezionati (in particolare ad alcuni *planner* che hanno operato con diversi livelli di responsabilità all'interno del municipio di Kitchener) insieme alla rassegna stampa di tutto il periodo preso in considerazione, ha inoltre consentito

l'identificazione delle circostanze locali che hanno avuto influenze nella elaborazione dei documenti di pianificazione. Queste includono le vicende politiche locali, la comparsa delle associazioni di quartiere, le capacità di condizionamento espresse da gruppi di cittadini e le pressioni dei gruppi di potere, le conseguenze che tali pressioni hanno avuto sugli interventi pubblici.

La terza parte del capitolo canadese si pone l'obiettivo di entrare maggiormente nel merito del rapporto pubblico-privato all'interno del processo di pianificazione conducendo un'osservazione ulteriormente ravvicinata su un altro caso di studio, il *Brigadoon Community Plan,* discusso ed approvato dal Consiglio Municipale di Kitchener nel giugno del 1994. Si tratta di una proposta di zonizzazione con cambiamento di destinazioni d'uso di un'area di quasi trenta ettari posta a sud dell'abitato di Kitchener. Sostanzialmente l'imprenditore proprietario del terreno propone la trasformazione dell'area dall'uso agricolo all'uso residenziale attraverso un progetto che prevede la realizzazione di novecento unità abitative distinte in diverse tipologie edilizie, di alcuni servizi e di alcune attrezzature tecnologiche. Il caso di studio é stato ricostruito attraverso la raccolta di tutti i documenti e di tutti i carteggi che si sono succeduti dal momento in cui la società proponente ha avanzato il suo progetto di trasformazione (1987), al momento dell'approvazione della proposta (1994). Il quadro informativo é stato poi completato da alcune interviste agli attori della vicenda: il sindaco di Kitchener, il responsabile della società promotrice, il planner consulente della società promotrice, i planners pubblici del Dipartimento di *Planning and Development* del Municipio di Kitchener ed alcuni rappresentanti dei cittadini. Il caso di studio Brigadoon consente, da un lato di entrare nel merito dell'iter procedurale per l'approvazione di un *Community Plan*, dall'altro di comprendere il ruolo reciproco giocato da Amministrazione Pubblica, imprenditori e cittadini residenti nel processo di approvazione di qualcosa di simile ad un nostro Piano di lottizzazione in variante al Piano Regolatore.

Come detto, a conclusione del capitolo canadese (dopo l'allegato che tenta di orientare il lettore nell'intricato sistema tecnico istituzionale) vi é un'appendice, il resoconto del periodo che ho vissuto in Canada tra la fine di aprile e l'inizio di novembre del 1994. Ho voluto inserire questa pausa "semiseria" per rafforzare il carattere autonomo che, come ho già avuto modo di ribadire, contraddistingue il capitolo canadese dal resto del lavoro. L'invito che faccio al lettore é dunque quello di leggere questo capitolo sul Canada non solo (e non tanto) come "studio di caso", quanto come opportunità di dar conto di un'esperienza di vita che va ben oltre i soli aspetti accademici e di ricerca.

3.2 il planning in canada

Gli albori del planning moderno

Le origini del planning moderno in Canada si possono far risalire alla prima decade del XX secolo. Fino al 1920 solo poche città canadesi si erano impegnate nell'elaborazione di piani di sviluppo urbano: tra queste Toronto (1911), Calgary (1912), Ottawa (1915); Berlin - l'attuale Kitchener - (1914). La ragione é da ricercarsi nel fatto che la popolazione canadese del tempo (di per se già esigua) viveva prevalentemente nelle campagne; esistevano pochi centri urbani di consistenza tale da giustificare una domanda di pianificazione urbana. La nascita del Planning in Canada é concomitante con la modernizzazione degli interventi sul territorio da parte del Governo Federale; in particolare con la costruzione delle prime grandi reti infrastrutturali come il sistema dei trasporti, il sistema delle fognature, quello di approvvigionamento del gas , dell'energia elettrica, etc. Nel momento in cui il Canada si appresta a costruire la propria nazione, i problemi di razionalizzazione e di ottimizzazione connessi allo sfruttamento delle risorse naturali, all'immigrazione, allo sviluppo delle infrastrutture, alla rapida crescita delle città, spingono l'autorità federale a dare corpo alle prime istituzioni

di pianificazione.

All'interno della storia dell'urbanistica moderna in Canada possono essere riconosciuti tre episodi importanti: la nascita della Commissione di Conservazione nel 1909, la conferenza sulla pianificazione urbana tenutasi a Toronto nel 1914 e l'arrivo in Canada di Thomas Adams.

Nel 1909 il Governo Federale da vita alla "Commissione di Conservazione delle risorse umane e naturali". All'interno dei compiti della Commissione, figurano gli studi e le direttive di sviluppo per i territori agricoli e la salute pubblica. I lavori della Commissione mettono subito in evidenza come molte epidemie che imperversano nei centri abitati dipendono dalle precarie condizioni igienico-sanitarie delle abitazioni, nonché dalla deficienza delle infrastrutture. Le questioni messe sul tappeto dalla Commissione spingono l'autorità federale a dar vita alle prime forme organizzate di "urban planning": «Come possono essere contemporaneamente ottimizzate la produttività e la conservazione delle risorse naturali? Come possono essere migliorati i metodi di suddivisione e di sfruttamento del territorio agricolo?».

Nel 1914, grazie a cospicui finanziamenti provenienti dal Governo federale, la Commissione promuove il convegno di Toronto, il primo grande meeting internazionale sui temi della pianificazione urbana organizzato in Canada. Alla Conferenza partecipano "protoplanners" provenienti da tutto il Canada, dagli Stati Uniti e dall'Inghilterra. I temi trattati sono numerosi e spaziano dalle nuove proposte legislative in Canada, all'introduzione dello zoning negli Usa ed in Germania, ai nascenti sistemi di trasporto pubblico, allo sviluppo del Waterfront di Toronto, etc.

Lo svolgere dei lavori della Conferenza fa emergere con chiarezza la necessità di nuove leggi in materia urbanistica atte a promuovere e a guidare il processo di pianificazione all'interno delle diverse Province canadesi. Il Governatore Generale in persona apre la Conferenza parlando del "cancro" delle città, della loro decadenza fisica e morale. Enfatizza in particolare la necessità di nuove aree verdi pubbliche, di una efficiente

rete stradale e di un miglioramento generale delle condizioni abitative. Politicamente molto rilevanti sono anche gli interventi di apertura e di chiusura del Convegno tenuti da sir Clifford Sinfton, il presidente della Commissione. Dato che è evidente che la nuova disciplina, nel tentativo di svolgere il compito che le viene assegnato di porre rimedio alle distorsioni che accompagnano il nascente sistema capitalistico, può assumere connotati politici con il rischio di interferire con le linee guida del Governo Federale, sir Clinfton si affretta a precisare che «i nuovi planners non sono chiamati ad individuare le cause politiche ed economiche dei mali che affliggono la città» quanto piuttosto «a studiare e a capire le condizioni, per proporre soluzioni tese ad ottimizzare il sistema urbano esistente». E' un invito categorico a non interferire su questioni politiche quali il sistema economico ed il regime delle proprietà. Sir Clinfton é altrettanto esplicito nel sancire che il Planning «non deve occuparsi di questioni inerenti l'estetica delle città, ma deve utilizzare metodi scientifici allo scopo di perseguire obiettivi di efficienza».

Gli indirizzi che emergono dalla Conferenza costituiscono di fatto i primi principi guida che la pratica di pianificazione urbana canadese adotterà e perfezionerà nel corso dei cinquanta anni che seguiranno.

Come dicevo, un altro personaggio determinante per la storia dell'urbanistica moderna canadese è Thomas Adams. Adams lavora all'interno della Commissione di Conservazione dal 1914 al 1921. Successivamente opera come consulente privato, sempre in Canada, fino al 1923, quando si trasferisce negli Stati Uniti per ricoprire la carica di Direttore del *New York Regional Plan*. Quando arriva in Canada Thomas Adams è uno dei cinque o sei planners di professione che operano in Inghilterra. E' anche una delle prime persone ad aver avuto un incarico ufficiale dal pionieristico *"Housing and Town Planning Act"* adottato nel Regno Unito nel 1909. Adams è portatore di due importanti posizioni. La prima è che i piani urbanistici avrebbero dovuto essere resi obbligatori per legge, avrebbero dovuto essere elaborati sotto l'autorità delle municipalità pubbliche e avrebbero dovuto essere estesi a tutto il territorio sotto la

giurisdizione municipale. La seconda è che la pianificazione avrebbe dovuto essere lasciata nelle mani degli ingegneri e dei geometri (!?). L'innata avversione di Adams verso gli architetti ci risulta difficile da comprendere, ma é testimoniata da diversi autori. Un'interpretazione fantasiosa, ma forse meno ingenua di quanto potrebbe apparire, individua in tale avversione la ragione storica della profonda divaricazione che ancora oggi é presente in Canada tra la scuola di Architettura e quella di Planning. Le teorie di Adams, che i suoi allievi in seguito si prodigheranno di divulgare, costituiscono infatti una sorta di *"imprinting"* che condizionerà a lungo la nascente disciplina urbanistica canadese.

Con la collaborazione di due canadesi, George Ross e Horace Seymour, Adams produce diversi documenti di pianificazione: un piano di ricostruzione del distretto di Richmond in Halifax dopo una devastante esplosione nel dicembre 1917; il *"Lindenlea Garden Suburb"* ad Ottawa nel 1919; un progetto per una *newtown* a Temiskaming nel nord del Quebec nel 1917.

Alcuni autori sono molto critici nel giudicare l'operato di Thomas Adams. In particolare gli viene rimproverata l'importazione *tout court* del modello di pianificazione inglese, senza un adeguato sforzo di adattamento alla realtà canadese. Ciò non toglie che la figura di Thomas Adams è sicuramente determinante per l'evoluzione del planning in Canada. Evoluzione che sarà destinata a subire bruschi rallentamenti a causa di importanti eventi quali la recessione economica del 1913, l'avvento della prima guerra mondiale, e poi ancora la Grande recessione e la seconda guerra mondiale.

Istituzionalizzazione, sviluppo e consolidamento del planning

Gli anni venti sono un periodo pionieristico per l'urbanistica canadese. Esistono tre tipi di strumenti di pianificazione: i piani per le piccole lottizzazioni private, lo zoning, e gli omnicomprensivi "master plans". In genere questi ultimi non riescono a svolgere a pieno il loro ruolo di

strumenti guida per lo sviluppo urbano, a volte anche a causa di imprevedibili situazioni economiche, come nel caso del piano per Calgary elaborato da Thomas Mawson che viene travolto dalla recessione del 1913; altre volte a causa di incompatibilità politiche come nel caso dei piani per Kitchener-Waterloo del 1915 e del 1923. L'attività di pianificazione non é ancora sistematicamente inserita all'interno dell'attività municipale per il controllo del governo del territorio. Città come Calgary, Kitchener, Edmonton e Toronto rappresentano rimarchevoli eccezioni.

Prima della seconda guerra mondiale il successo del planning dal punto di vista "pratico", ossia del controllo dei processi di trasformazione del territorio, è modesto. Il momento é però significativo per ciò che concerne l'inizio del processo di istituzionalizzazione all'interno dell'apparato politico burocratico. E' importante inoltre notare come le favorevoli condizioni del mercato nel periodo compreso tra gli anni venti e trenta, consentano l'acquisizione pubblica di molti parchi urbani. Alcuni autori giustificano questa politica di acquisizione di ingenti aree per le attività pubbliche come paliativo adoperato della classe dominante di allora per spostare l'attenzione dell'opinione pubblica dal gravoso problema delle condizioni abitative di molte aree urbane. A partire dal 1935 é il Governo federale ad assumersi la responsabilità per i programmi di edilizia abitativa attraverso il *"Dominion Housing Act"*. Un altro Decreto governativo determinante per il consolidamento legale dell'attività di pianificazione é il *"National Housing Act"* (NHA) che crea la *"Central Mortgage and Housing Corporation"* "(CMHC), una corporazione che, soprattutto a seguito di alcune modifiche all'*Housing Act* avvenute nel 1949, diventa il principale promotore del *Community planning*. Le modifiche del '49 consentono alla Corporazione di disporre di fondi "di ricerca" che vengono utilizzati per finanziare l'avanzamento delle conoscenze nel settore delle costruzioni e per supportare i programmi di educazione professionale nel campo della pianificazione all'interno delle Università.

Negli anni cinquanta il problema centrale delle politiche urbanistiche è quello della casa. Gli anni della guerra e la depressione lasciano in eredità uno stock abitativo carente e spesso in gravi condizioni di degrado. Il processo di immigrazione interna dalle campagne verso le città da luogo al fenomeno degli *slums* urbani ed al relativo movimento del ceto medio dal centro città ai sobborghi periferici. Alcune cifre per rendere l'idea: fra il 1941 e il 1951 i centri urbani vedono la popolazione aumentare di tre milioni di abitanti (un incremento del 51%); nel successivo decennio si aggiungono altri cinque milioni di abitanti, che per lo più vanno ad abitare nelle grandi città.

Le principali tematiche in campo urbanistico che dominano l'attività governativa nel corso degli anni cinquanta sono il controllo dello sviluppo delle periferie, lo sradicamento degli *slums* ed il conseguente ripensamento delle aree centrali, il potenziamento della rete di collegamento stradale alle diverse scale ivi compresa la realizzazioni di nuovi "corridoi" all'interno dei tessuti già urbanizzati.

Quando nel 1954 la Corporazione viene investita dell'autorità di risolvere il problema (allora consistente) del reperimento di abitazioni per coloro che hanno la casa ipotecata, si trova nelle mani, quasi inaspettatamente, uno strumento strategico che consente un ulteriore *step* nel processo di istituzionalizzazione del planning e dei suoi strumenti. La Corporazione riesce infatti ad imporre al Governo federale la prassi secondo cui qualsiasi proposta di costruzione di nuove abitazioni debba essere inserita all'interno di un piano urbanistico. Questa condizione spinge le singole autorità municipali a dotarsi di *master plans* e di regolamentazioni dell'uso del suolo; all'inizio questi strumenti vengono elaborati da consulenti esterni alle Amministrazioni, ma ben presto si cominciano a formare all'interno delle *City Hall*, staff tecnici capaci di operare monitoraggi ai fini di revisionare i piani esistenti o di elaborarne di nuovi.

Alla fine degli anni cinquanta pressoché tutti i maggiori centri urbani hanno ricevuto finanziamenti dalla Corporazione, soprattutto indirizzati a dar luogo ad operazioni di rinnovamento urbano. Nel corso degli anni

sessanta i fondi della CMHC sono indirizzati soprattutto a sostenere il potenziamento delle infrastrutture, in particolare le attrezzature per il trattamento delle acque nere.

A metà degli anni sessanta é oramai operante un efficiente sistema pubblico di pianificazione. La grande pressione di crescita urbana che aveva caratterizzato il dopoguerra era stata per la maggior parte controllata con buoni risultati. E' in questo momento che si comincia a fare strada all'interno del processo di pianificazione un fattore che andrà assumendo sempre maggiore importanza negli anni a venire: il *neighbourhood*. Il concetto di neighbourhood compare per la prima volta in un documento di pianificazione in nord America nel *New York Regional Plan* del 1929 che tenta anche di darne una definizione «il *neighbourhood* consiste di un'area di 160 acri (64 ettari) con una popolazione di 1500 famiglie, numero sufficiente per giustificare una scuola elementare. Due o più *neigbourhood* formano il bacino di utenza per una *high school*. I suoi confini sono determinati dalle strade di traffico intenso e comunque sono calibrati in funzione del raggio di percorrenza pedonale di un quarto di miglio (500 metri) all'interno del quali si trovano tutte le attrezzature pubbliche di livello locale».

I primi piani di quartiere appaiono nelle città del Canada orientale; sono piani che consentono insediamenti per un totale di tre-cinquemila abitanti. Nelle città del Canada occidentale la maglia sulla quale era organizzato il territorio agricolo e alla quale si erano adeguate le principali arterie di traffico (circa un miglio di lato), unitamente alle politiche pubbliche messe in atto, determinano la caratterizzazione dei quartieri di edilizia unifamiliare a bassa densità. A Calgary ad esempio, i nuovi quartieri sono progettati e costruiti con densità sull'ordine dei 18 abitanti per acro (circa 44 ab. per ettaro).

Il logico avanzamento del concetto di "piano di quartiere" é la progettazione ex novo di città, un fenomeno assimilabile alle pionieristiche Garden cities o alle *New towns* del dopoguerra in Gran Bretagna, o alle *Greenbelt cities* americane costruite negli anni trenta

sotto l'impulso del *New Deal*. La caratteristica di queste nuove città è il mix funzionale dovuto alla coesistenza nello stesso ambito di attività industriali, terziarie e residenziali, che consente un notevole risparmio di attrezzature pubbliche relative soprattutto alla costruzione della rete dei trasporti. In realtà non sono molti gli esperimenti di questo genere, anche se quei pochi sono ancora oggi rimarchevoli esempi di progettazione urbana: *Strathcona Park* vicino ad Edmonton, ad esempio, oppure *Don Mills* e *Ajax* nei dintorni di Toronto. La difficoltà nel costruire città ex novo può essere attribuita alla fragmentazione del settore imprenditoriale canadese di quel periodo. Ciò impedisce, o quantomeno ostacola l'acquisizione degli ampi lotti di terreno necessari; ed anche in quei pochi casi in cui un imprenditore sia proprietario della quantità sufficiente di terreno, data l'assenza di un mercato consolidato, raramente azzarda un investimento così rischioso come la costruzione di un insediamento urbano ex novo. Da parte sua il sistema pubblico di pianificazione é ancora troppo debole nelle sue convinzioni e troppo insicuro dei suoi poteri per guidare l'iniziativa privata verso soluzioni alternative all'espansione delle città nei nuovi quartieri periferici.

L'intervento sui tessuti urbani esistenti ("*urban renewall*") ha un corso dei fatti diverso: il sistema pubblico di pianificazione questa volta é più efficace. I fondi federali, provinciali e municipali (rispettivamente ripartiti nel 50, 25 e 25%) sono utilizzati per l'acquisizione di proprietà all'interno delle aree centrali delle città: le trasformazioni urbane avvengono direttamente per opera, o comunque sotto il controllo, della pubblica amministrazione. A metà degli anni cinquanta circa 900.000 unità abitative in tutto il Canada hanno più di cinquant'anni; molti dei vecchi stabilimenti industriali all'interno dell'area centrale sono oramai sotto utilizzati o dismessi. Le politiche messa in atto dalle autorità governative portano a risultati certamente discutibili: intere aree centrali vengono completamente distrutte, i residenti evacuati e ricollocati in abitazioni pubbliche in periferia; il tutto non per creare nuovi insediamenti residenziali come nelle intenzioni della Corporazione, quanto piuttosto per

far posto ad uffici, pubblici e privati, e centri commerciali. E' questo un periodo in cui vengono commesse gravi leggerezze sotto il profilo del rispetto della storia, delle caratteristiche e dell'identità, non solo fisica, delle città canadesi.
A metà degli anni sessanta dunque il sistema di pianificazione pubblica in Canada é pressoché completato. Il *Town Planning Istitute of Canada* si è trasformato nel *Canadian Istitute of Planners,* che conta oramai circa 600 planners di professione (nel 1951 si contavano 30 membri; a metà degli anni ottanta 3500). Molte delle città con più di 25.000 abitanti sono dotate di *Planning Department*. Nel 1972 undici le università canadesi che offrono un programma di laurea in Planning (erano quattro negli anni cinquanta).

Il nuovo corso del planning dagli anni settanta ad oggi

Con l'avvento degli anni settanta, cominciano a manifestarsi i primi segni di protesta nei confronti del sistema di pianificazione posto in essere a partire dal dopoguerra. Le critiche più ricorrenti riguardano:
- le periferie giudicate sterili e necessitanti di una maggiore diversificazione dell'ambiente costruito e delle attività umane;
- il fatto che nessuna voce é data agli abitanti delle aree centrali soggette a pesanti operazioni di "rinnovamento urbano", e nessuna attenzione é posta nei loro sentimenti di affezione al quartiere;
- così come nessuna attenzione é posta verso le tematiche di ordine ambientale;
- la vitalità dei centri abitati é continuamente messa in pericolo da un sistema di pianificazione che pare seguire solo le logiche legate ai grandi gruppi di interesse speculativo (proprietari terrieri e imprenditori immobiliari);
- planners, architetti e politici non dimostrano particolare sensibilità nei confronti delle valenze storiche dei tessuti urbani, e più in generale verso il tema della qualità urbana.

In risposta a queste critiche ed in ragione del mutamento dei valori sociali degli anni settanta, il ruolo giocato dai planners pubblici entra in una fase di transizione che lo porterà ad una profonda riformulazione. Determinante in tal senso é la concomitanza di alcuni fattori quali la crescita dell'economia canadese, la crisi energetica degli anni settanta; la ridefinizione del mercato della proprietà immobiliare, la nascita di gruppi sempre più potenti operanti nel settore imprenditoriale ed infine la sensibilizzazione pressoché generalizzata verso le tematiche ambientali e culturali.

I primi movimenti spontanei di protesta contro le politiche urbanistiche messe in atto dalle amministrazioni pubbliche, cominciano a manifestarsi . In primo luogo i cittadini si oppongono alle proposte di rinnovamento che prevedono la sostituzione di ampie parti del tessuto urbano esistente e l'allontanamento degli abitanti insediati. In secondo luogo la protesta si rivolge verso le proposte di "*expressway*", ossia proposte di potenziamento (fisico e funzionale) di assi stradali interni ai centri abitati. In taluni casi vengono raggiunti significativi risultati: fra tutti la conservazione di *Spadina avenue*, cuore di Chinatown a Toronto, contro la proposta che ne prevedeva la radicale trasformazione; analogamente la caduta della progetto del *Bow River expressway* a Calgary. La dottrina tecno-burocratica degli anni cinquanta viene sfidata da parte delle associazioni di quartiere che vanno prendendo via via sempre più coscienza della loro capacità di influenzare il processo di pianificazione. Non è più sufficiente ai planners elaborare proposte di trasformazione urbana e sottoporle solo successivamente al giudizio pubblico. I residenti vogliono essere interpellati nel momento di formazione delle proposte e cominciano ad avere un ruolo sempre più propositivo nei confronti del governo del territorio di loro competenza.

Nel corso degli anni sessanta e soprattutto settanta il settore delle costruzioni, fino ad allora caratterizzato dal proliferare di una moltitudine di piccole aziende locali, registra una forte concentrazione degli operatori in potenti corporazioni che operano a scala nazionale come la Cadillac-

Fairview, la Trizec, l'Olympia and York. Questi potenti gruppi sono portatori di proposte di trasformazione di grande scala con livelli di complessità mai incontrati prima dalle pubbliche amministrazioni; le loro capacità di condizionare l'apparato decisionale pubblico sono enormi. Ai planners municipali non rimane che negoziare! I loro ideali, così come le normative urbanistiche vigenti, sono messe al tavolo della negoziazione; lo zoning ufficiale é continuamente modificato dalle decisioni politiche del Consiglio Municipale ansioso di accettare le tentazioni di progresso e di investimenti dei nuovi imprenditori. Al tavolo delle trattative siedono da una parte i planners municipali, dall'altra sofisticati *business teams* capaci di manovrare immense quantità di denaro e di esercitare enormi pressioni a livello politico. E così i principi del Planning vengono a giocare una parte sempre meno rilevante nel nuovo sistema della negoziazione ad hoc. Molte delle dottrine urbanistiche "tradizionali", come l'assoluta priorità dell'autorità pubblica oppure l'idea di pianificazione "comprensiva" della città, vengono abbandonate.

Il turbolento periodo degli anni settanta determina un'importante fase di transizione per il processo di pianificazione in generale, ed in particolare per il ruolo dei planners. All'interno delle loro competenza cominciarono a rientrare compiti manageriali e finanziari; vanno via via affinando le loro capacità di negoziazione nella costruzione di sofisticati modelli di "accordo" tra il settore privato e quello pubblico. Contemporaneamente dalla popolazione e dagli altri gruppi di interesse non istituzionalizzati si cominciano a levare richieste di planners che facilitino il processo di partecipazione, di mobilitazione degli attori all'interno del processo decisionale, che si facciano portavoce degli interessi dei cittadini in opposizione dello strapotere dei grandi gruppi imprenditoriali.

Con il procedere degli anni ottanta gli sforzi delle amministrazioni pubbliche canadesi si rivolgono soprattutto verso lo sviluppo economico: piani strategici e piani economici cominciano a fare la loro comparsa sulla scena. Sono adottate misure legislative per rendere possibile la "rivitalizzazione" di settori economici quali il turismo e le attività

culturali.

Nel contempo comincia a diventare chiaro che il Planning non può più a lungo operare sull'assunzione unitaria del concetto di “pubblico interesse” e su di una omogenea visione del sistema dei valori espresso dai cittadini residenti. La città canadese é oramai diventata cosmopolita e multi-culturale. Vanno quindi soddisfatte esigenze che sono espressione di un nuovo pluralismo di valori e di stili di vita. Tutto ciò logicamente ha ripercussioni sul sia sulle procedure che sugli strumenti di pianificazione. A metà degli anni ottanta tematiche quali la conservazione ed il rispetto dei valori ambientali, vanno prendendo sempre più campo. All'interno delle strutture pubbliche, molti dipartimenti di pianificazione, che fino ad allora si erano occupati quasi esclusivamente di elaborare piani e normative amministrative, vengono ristrutturati e diventano *Planning and Development Department*. L'idea alla base di questa riorganizzazione funzionale della struttura tecnica é l'intenzione della pubblica amministrazione di giocare un ruolo attivo nell'implementazione delle strategie di sviluppo urbano e di programmazione delle attività culturali e per il tempo libero. Vengono organizzati i dipartimenti di Architettura e di *Urban design* che presto cominciano ad elaborare progetti, spesso in partnership con il settore privato.

Rinnovamento urbano e neighbourhood

Come già detto nel corso degli anni settanta-ottanta si assiste ad un profondo cambiamento delle politiche urbanistiche in risposta alla protesta dei residenti contro le grandi proposte di rinnovamento dei centri urbani. Contrariamente a quanto ritenuto dai politici e dagli stessi planners, gli *slums* urbani sono portatori di significativi valori sociali e culturali della popolazione che vi risiede. Questi valori, difficilmente misurabili, non monetizzabili, trascendono dalle precarie condizioni fisiche degli edifici. L'accresciuta sensibilità nei confronti delle tematiche della conservazione, si traduce a livello amministrativo, nella creazione di

programmi federali quali il *Neighbourhood Improvement Program* (NIP) ed il *Residential Rehabilitation Assistance Program* (RRAP) che per la prima volta destinano significativi fondi per il recupero ed il miglioramento di vecchi quartieri centrali. Spesso i fondi vengono assegnati direttamente nelle mani delle associazioni di quartiere che provvedono in proprio alla progettare gli schemi di miglioramento urbano. Tra il 1974 ed i 1986 sono recuperati in questo modo 315.000 edifici; e a circa 110.000 famiglie assistite viene assegnata una casa.

La politica urbanistica si é andata oramai trasformando. I vecchi programmi di rinnovamento urbano ed i piani omnicomprensivi estesi a tutto il territorio municipale sono messi da parte. Politici e planners impararono a lavorare a più diretto contatto con la popolazione, seguendone le indicazione circa i modi con cui perseguire l'obiettivo comune del miglioramento della qualità urbana del loro quartiere. E' chiaro che la società urbana contemporanea non può più essere governata con politiche, programmi e regole "omogenee": prende corpo il processo di pianificazione "partecipata" (*participatory planning*).

Il primo importante provvedimento a livello federale preso in ragione dell'aumentata sensibilità nei confronti della conservazione dei manufatti storici, é il *Mile of History* che destina ad Ottawa fondi per l'acquisizione ed il restauro di edifici storici di pregio architettonico. L'iniziativa si ripete per Vittoria e per Quebec city, questa volta con fondi provinciali. La preservazione dei manufatti storici si traduce in alcuni casi nell'identificazione di interi ambiti di salvaguardia come nel caso della parte vecchia della città di Montrel, o del distretto storico di Quebec City, del Gastown di Vancouver, e di alcune aree ad Halifax, Ottawa e Vittoria. Anche il criterio con il quale venivano identificate le aree da sottoporre a salvaguardia si modifica con il tempo. Se all'inizio il concetto di "manufatto di interesse storico" era prerogativa degli edifici più antichi portatori di valori architettonici peculiari, in seguito il concetto viene esteso anche a brani di tessuto urbano rappresentativi della storia di tutti i giorni. La preservazione dei siti storici corre di pari passo con lo

sviluppo del turismo. Il fenomeno ovviamente é a doppia faccia: i siti ristrutturati diventano mete preferenziali di un circuito turistico internazionale che contribuisce a rivitalizzarne l'economia, ma che nel contempo ne stravolge i caratteri originari con la diffusione di attività commerciali mono-direzionate. E' interessante notare come nelle normative che accompagnano i documenti di pianificazione di queste parti storiche, non compaia mai una dettagliata regolamentazione delle funzioni ammissibili, ritenuta probabilmente eccessivamente restrittiva.

Logicamente il cambiamento delle politiche urbanistiche non é immediato, ma si assiste ad una fase di transizione durante la quale i programmi di "rinnovamento urbano", contro cui si scagliano le associazioni di residenti dei centri urbani, danno ancora qualche colpo di coda. La grande capacità di condizionamento ed il potere finanziario dei consorzi di imprenditori fanno sì che praticamente nessuna delle maggiori città canadesi si salvi dal fenomeno della demolizione-ricostruzione di parti del proprio centro urbano. La forma ed il carattere delle città vengono ad essere irrimediabilmente alterati. secondo i dettami dell'*international style*. Gli ambiti pubblici delle città diventano *indoor*: i grandi centri commerciali, le piazze o le gallerie poste ai primi livelli dei grattacieli, il sistema di passaggi pubblici tra gli edifici che spesso avviene sotto il livello del suolo dove si sviluppa una nuova città, climatizzata, artificialmente illuminata. In questa direzione gioca un ruolo determinante anche il clima canadese che d'inverno raggiunge temperature molto rigide.

A partire dagli anni settanta alcune grandi operazioni come il recupero dei waterfront, vengono costruite ricorrendo a *partnership* ad hoc tra il settore pubblico e quello privato. In genere la pubblica amministrazione mette a disposizione il terreno e l'imprenditore le sue capacità finanziarie, però non sono infrequenti i casi in cui i capitali provengano anche dal settore pubblico. Normalmente si ricorre alla *partnership* in presenza di una consistente proprietà pubblica, la cui trasformazione, se ben condotta, può diventare strategica per l'intero aggregato urbano. Il ruolo dei planners in

questi casi si gioca tutto sulla loro capacità di negoziazione tra le esigenze di massimizzare il profitto che deriva dall'operazione, ed il raggiungimento di significativi obiettivi di qualità ambientale, espressione dei valori della popolazione.

Con l'inizio degli anni novanta il sistema di pianificazione non può più identificarsi solamente con la regolazione dell'uso del suolo, come vent'anni prima. "Pianificazione" e "sviluppo" sono diventati termini ideologicamente meno distanti. Questo ovviamente non significa che le divergenze tra i valori e le esigenze espresse dalla popolazione e dalla classe imprenditoriale si sono appianate completamente: in un'economia di libero mercato quale quella canadese questo non potrà mai avvenire. Quello che é importante evidenziare nell'evoluzione della disciplina urbanistica e della pratica professionale in Canada, è la flessibilità e la capacità di adeguamento alle rapide evoluzioni politiche, economiche e culturali espresse dalla società canadese.

3.3 Trent'anni di pianificazione a Kitchener

La lettura dei documenti di pianificazione

A fronte dell'analisi condotta, i trenta documenti di pianificazione della città di Kitchener che sono stati studiati, possono essere distinti in due sequenze temporali: la prima include i piani che sono stati elaborati tra il 1962 e il 1967 (il primo piano fu approvato nel 1964); la seconda incomincia nel 1979, dopo un periodo di stasi nell'attività pianificatoria di dodici anni, ed arriva fino al 1992. I documenti appartenenti alla seconda sequenza possono essere ulteriormente suddivisi in quelli che vertono specificamente sul cuore commerciale del centro cittadino e quelli che vertono sui quartieri circostanti.

Vediamoli nel dettaglio utilizzando le sei dimensioni analitiche citate in premessa: i loro obiettivi, le procedure di formazione, le proiezioni economiche e demografiche alla base delle proposte avanzate, i temi dominanti, le strategie, le questioni sociali che hanno sollevato.

1) *gli obiettivi*. La principale caratteristica dei documenti di pianificazione afferenti alla prima sequenza temporale è quella di porsi come obiettivo profonde trasformazioni del centro urbano attraverso pesanti operazioni di sostituzione del tessuto esistente. Per contrasto i documenti elaborati a partire dalla seconda metà degli anni ottanta sono guidati dall'intenzione di salvaguardare i caratteri del sistema urbano e sociale esistente, cercando di migliorarne la qualità urbana con interventi modesti.

2) *le procedure*. Le procedure di formazione dei piani degli anni sessanta prevedono un processo tale per cui l'elaborazione avviene all'interno del Dipartimento di Pianificazione, ed i concetti e le idee guida sono resi pubblici solo in una fase successiva, quando vengono sottoposti all'approvazione degli organi consultivi previsti dalla legge e del Consiglio municipale. In questo periodo gli interessi locali erano soprattutto espressi dai commercianti e la partecipazione dei residenti al

processo di formazione é limitata ai meeting organizzati isolato per isolato allo scopo di reperire informazioni utili all'elaborazione del piano. A partire dagli anni settanta la partecipazioni dei residenti al processo di formazione degli strumenti urbanistici diventa via via più rilevante fino a diventarne parte integrante e significativa. Nascono le associazione di quartiere (*neighbourhood association*), viene data voce ai rappresentanti delle parrocchie e dei gruppi sociali più deboli.

3) *le proiezioni*. I Piani elaborati nel corso degli anni sessanta sono basati sull'assunzione di una costante crescita economica e demografica. Ad esempio, un documento del 1964 elaborato dal Planning Department prevede che nel 2000 la popolazione dell'area metropolitana regionale di Kitchener arrivi a 1.1 milioni di abitanti (il censimento del 1991 registra nell'area in esame 332.235 ab.). Nel corso degli anni settanta si assiste invece ad una drastica riduzione delle previsioni di crescita ed i piani elaborati in questo periodo riflettono questa prospettiva.

4) *i temi dominanti*. Il tema dominante la prima sequenza di documenti è la pianificazione dei nuovi grandi sviluppi urbani in periferia sotto la spinta del settore privato: in particolare i nuovi *shopping centers* ed i problemi legati ai trasporti ed ai parcheggi. I piani si incominciano ad occupare del centro cittadino (*dowtown)* e del suo cuore commerciale a partire dalla fine degli anni settanta. Le crescenti condizioni di declino del mercato immobiliare nella *dowtown* inducono i planners ad intensificare i loro sforzi in questo settore. Influenti in tal senso sono anche le pressioni esercitate dalle nascenti associazioni di quartiere che esprimono una generale preoccupazione per le conseguenze nefaste che una massiccia speculazione immobiliare potrebbe avere sul carattere residenziale della *dowtown*.

5) *le strategie*. I piani degli anni sessanta propongono un massiccio programma di trasformazione urbana. Ingenti finanziamenti pubblici vengono impegnati nel settore delle demolizioni e delle infrastrutture allo scopo di incentivare l'iniziativa privata. Il sistema di accessibilità alla zona centrale viene potenziato in ordine all'obiettivo di deviare il traffico e

di pedonalizzare le principali arterie commerciali. Tutta la parte centrale della città viene ripensata al fine di accogliere nuovi edifici per uffici ed attività commerciali. Nel corso degli anni settanta vi é un radicale cambiamento di strategia: in luogo dell'enfasi posta nel processo di localizzazione delle attività, si assiste ad una serie di proposte che tendono a razionalizzare e a riadattare le stesse. Sotto la spinta delle associazioni di quartiere, prende campo il nuovo principio di salvaguardare la bassa densità e di inserire abitazioni all'interno del cuore urbano che fino ad allora era stato utilizzato quasi esclusivamente per le attività commerciali e direzionali. Il tema della qualità urbana degli spazi aperti comincia ad avere un ruolo rilevante all'interno degli strumenti di pianificazione

6) *le questioni sociali*. Nei piani degli anni sessanta le tematiche sociali sono confinate ad una veloce considerazione delle opzioni di localizzazione date ai residenti che sarebbero stati evacuati durante il processo di rinnovamento urbano posto in essere. Solo a partire dagli anni settanta le questioni sociali entrano a far parte integrante del processo di pianificazione traducendosi in programmi di edilizia sociale e di servizi per le classi sociali meno abbienti.

Alcune considerazioni

Il raffronto tra le due sequenze temporali di documenti di pianificazione porta ad una serie di considerazioni. Innanzitutto risulta evidente l'evoluzione di un processo dove da un sistema in cui le idee formulate dal planner venivano sottoposte alla ratifica da parte dell'elite politica ed imprenditoriale, verso un sistema più aperto dove gli inputs provengono da uno spettro più ampio di forze sociali. Un'altra caratteristica che emerge dalla comparazione é il passaggio da progetti che intendono trasformare pesantemente l'intero centro urbano a progetti che si concentrano su settori più specifici. Questa evoluzione marca il passaggio concettuale tra la volontà di *trasformare* e la più matura concezione di *migliorare* l'ambiente urbano. Allo stesso modo il concetto di “recupero”

registra un cambiamento radicale: da proposte di consistente intensificazione del tessuto urbano e trasformazione sociale, a proposte di salvaguardia delle caratteristiche edilizie e sociali esistenti.
Dopo aver rilevato le diversità, é interessante soffermarsi su alcuni fattori di stabilità presenti all'interno dei documenti di pianificazione di Kitchener nell'arco di tempo considerato. Uno di questi aspetti é il perdurare dell'interesse della municipalità alle tematiche inerenti il suo centro urbano, nel corso di tutti e trenta gli anni. Ciò e dovuto anche alle pressioni esercitate dai commercianti sull'amministrazione pubblica affinché potessero essere promossi interventi pubblici atti a garantire il mantenimento del ruolo prioritario della *downtown* come centro commerciale dell'intera area metropolitana. Un altro aspetto che si é mantenuto inalterato durante tutto l'arco di tempo considerato é la natura incentivante delle proposte che sono state formulate dai planners, che hanno sempre mirato a stimolare l'investimento del settore privato. Questo rispecchia la concezione del rapporto pubblico privato nelle economie capitalistiche dove le attività generanti profitto sono perlopiù nelle mani dell'iniziativa privata.
La politica della pubblica amministrazione per assicurare solidità ad un determinato settore, é quella di iniettare denaro pubblico all'interno dell'ingranaggio economico in modo da generare una sorta di effetto volano nei confronti dell'investimento privato.

Le politiche federali

Di fronte all'aumentare dei movimenti di opposizione, nel 1968 il Governo Federale congela il "Programma di rinnovamento urbano" che prevedeva cospicui stanziamenti per operazioni di trasformazione (in genere "pesanti" operazioni di demolizione-ricostruzione) nelle città di media e di grande dimensione. Sono soprattutto le associazioni di quartiere di Toronto e di Vancouver sollecite nel denunciare la loro opposizione ai programmi di rinnovamento urbano, in ragione della natura

devastante dei loro impatti sull'ambiente fisico e sociale. Il congelamento federale ha un effetto paralizzante sulle proposte di rinnovamento urbano sviluppate a Kitchner nel corso degli anni sessanta, dato che queste proposte si basavano sulle aspettative di un generoso contributo federale. Nel 1973 il Governo Federale cancella del tutto il "Programma di rinnovamento urbano" sostituendolo con un nuovo programma di intervento, il *"Neighbourhood Improvement Program"*, che pone al centro dei suoi obiettivi la preservazione dell'ambiente costruito e la partecipazione dei residenti nel processo di pianificazione. Le proposte di rinnovamento urbano formulate a Kitchener nel corso degli anni sessanta, si vennero cosi a confrontare con i criteri di questo nuovo programma federale. E' indubbiamente uno shock per planners, politici ed gruppi di interesse locale. Nel corso degli anni settanta l'amministrazione pubblica di Kitchener tenta di inseguire alcuni dei suoi originali obiettivi di rinnovamento urbano attraverso l'incremento degli stanziamenti municipali in opere pubbliche; nel contempo mette a disposizione degli imprenditori immobiliari terreni di proprietà pubblica a prezzi ragionevoli. Ma i risultati sono modesti rispetto alle aspettative. La pressione esercitata dai residenti per partecipare al processo di pianificazione da un forte impulso al Governo Provinciale dell'Ontario che emana una nuova legge in recepimento delle indicazioni legislative della precedente legge federale, sancendo ufficialmente il coinvolgimento dei residenti all'interno del processo di formazione degli strumenti di pianificazione a livello municipale (Governament of Ontario, 1973). Il *Kitchener Planning Department* si adegua a questi cambiamenti legislativi e nel corso degli anni settanta da inizio ad un processo di pianificazione di quartiere che vede la partecipazione attiva dei residenti.

Anche i trends economici hanno il loro effetto sulla formulazione delle nuove politiche e degli obiettivi del *Kitchener Planning Department*. I prosperosi anni sessanta sono il periodo delle grandi previsioni di sviluppo economico e demografico; per contrasto le incertezze economiche degli anni settanta e dell'inizio degli anni ottanta frenano la

fiducia dei grandi investitori. A Kitchener questo si traduce in un drastico taglio alle proposte di rinnovamento. L'adattamento ed il ridimensionamento degli obiettivi degli strumenti di pianificazione locale, diventa particolarmente evidente negli anni ottanta quando il Dipartimento di Pianificazione di Kitchener elabora una serie di proposte di intervento tagliate esattamente su misura dei limitati fondi a disposizione che consentono al più operazioni minimali quali il miglioramento delle facciate degli edifici oppure interventi di arredo urbano delle strade del centro cittadino.

La presa di coscienza delle associazioni di quartiere

L'evoluzione delle politiche locali é sostanzialmente dipesa dall'evoluzione delle influenze espresse dai diversi gruppi di interesse che la città va via via esprimendo, e dai mezzi istituzionali attraverso i quali queste influenze si manifestano. Il primo periodo è caratterizzato dal supporto dell'elite locale alle iniziative di rinnovamento urbano attraverso il *"Urban Renewal Committee"*, che gioca un ruolo determinante nella sensibilizzazione del Consiglio e della pubblica opinione sulle iniziative di rinnovamento urbano. L'assenza di partecipazione pubblica ed il dominio esercitato dall'elite politica ed economica, spiegano la formulazione di piani di larga scala che mettono in campo trasformazioni così pesanti.

I primi movimenti di protesta contro queste politiche si cominciano a registrare nei primi anni settanta. Una delle ultime decisioni municipali a favore di un'importante operazione di demolizione-ricostruzione è la vicenda legata alla vecchia sede del Municipio di Kitchener. L'intenzione politica di demolire la vecchia sede della *City Hall* era motivata dalla volontà di incentivare il settore privato, ancora sotto shock per la perdita dei fondi federali, mettendo sul mercato il terreno libero ad un prezzo contenuto. La decisione fu duramente contrastata dalle nascenti associazioni di quartiere che costrinsero l'amministrazione a organizzare

un referendum sulla questione. Il 44% dei votanti si dichiarò contrario all'iniziativa. La percentuale non fu quindi sufficiente per impedire la demolizione dell'edificio, ma fu un momento importante per la presa di coscienza delle associazioni di residenti e del loro potere di condizionamento della politica municipale. Le associazioni cominciarono allora a fare sempre più pressione sul Consiglio municipale al fine di scongiurare operazioni speculative che avrebbero potuto stravolgere le caratteristiche fisiche e sociali della *downtown*.

In breve le associazioni di residenti diventano i principali attori nella formulazione di un piano di dettaglio del centro cittadino che limita gli sviluppi intensivi a pochi aree.

Dal volgere di questi avvenimenti si può registrare il sensibile adeguamento delle politiche municipali alle circostanze ed hai due fattori prima evidenziati: l'accresciuto clima di protesta di quel periodo, ed il recepimento delle indicazioni legislative provinciali e federali riguardanti la partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Nel 1978 l'introduzione di un nuovo sistema elettorale contribuisce a cambiare ulteriormente le priorità negli obiettivi di pianificazione, spostando l'attenzione verso progetti di piccola scala tesi al miglioramento della qualità urbana all'interno dei quartieri centrali esistenti. Il nuovo sistema elettorale porta in Consiglio una nuova generazione di politici che provengono per lo più dalle associazioni di quartiere e che quindi sono maggiormente sensibilizzati verso le tematiche di conservazione e di miglioramento delle caratteristiche fisico-morfologiche e sociali esistenti. Il nuovo sistema elettorale di fatto diventa lo strumento attraverso il quale é possibile introdurre un'ulteriore fase del processo di pianificazione, il *"secondary planning"*, basata sulla partecipazione dei residenti al processo decisionale. Un ultimo cambiamento istituzionale che prende corpo negli anni ottanta e che ha effetti sui contenuti della pianificazione locale, é il generale coinvolgimento alla fase di formazione degli strumenti urbanistici delle parrocchie religiose e dei rappresentanti di gruppi sociali meno agiati. Ciò contribuisce a dar voce ad un settore della

popolazione che fin ad allora era rimasto estraneo al processo di pianificazione, determinando un ulteriore correzione di tiro nella politica urbanistica locale a favore dell'introduzione all'interno del centro cittadino di residenze sociali per le classi meno abbienti.

Un ulteriore fattore che opera a livello locale, è l'evoluzione socio-economica dell'area metropolitana. Nel periodo di tempo preso in esame la percentuale di vendita al dettaglio della downtown rispetto all'area metropolitana circostante cade precipitosamente dal 59,7% del 1961, al 26,3% nel 1971, e al 11.6% del 1990. Questa sensibile riduzione deriva dagli effetti combinati dell'incremento dell'uso dell'auto, dalla costruzione di un'efficiente rete stradale, dalla bassa densità residenziale, e dall'apertura dei grandi ipermercati nelle aree periferiche. Le attività commerciali nell'area centrale della città vengono cosi ad occupare una posizione subalterna rispetto ai grandi *shopping malls* suburbani: evidenti sono le difficoltà relative all'accessibilità veicolare ed al costo dei parcheggi, nonché alla minore scelta di prodotti. Il periodo di stasi nell'attività di pianificazione della downtown registrato negli anni settanta può parzialmente essere attribuito alla mobilitazione delle risorse del Dipartimento di Pianificazione per la preparazione di *Sudvision plan* nelle aree periferiche in funzione dei nuovi insediamenti. In quegli anni l'incremento dello *sprawling* ed il costante declino delle attività commerciali al dettaglio nelle aree centrali, tolgono qualsiasi *chances* alle possibilità di rivitalizzazione del settore commerciale all'interno della downtown. Ciò contribuisce sicuramente a determinare il declino delle grandi proposte di rinnovamento delle aree centrali: con il progressivo diffondersi dei grandi shopping centers in periferia, la possibilità di attrarre nelle aree centrali della città importanti investimenti immobiliari privati diventa sempre più remota.

L'evoluzione dei principi guida: verso la pianificazione partecipata

Il caso di studio di Kitchener suggerisce l'esistenza di una serie di

convergenze all'interno di una stessa sequenza di piani che hanno in comune assunzioni, metodi, processi e perfino lo stesso tipo di raccomandazioni.

L'assunzione della rapida crescita demografica ed economica alla base delle proposte di pianificazione degli anni sessanta, implica la fiducia nei metodi quantitativi di previsione e nella capacità degli "esperti" di saper riconoscere i fenomeni ed individuare le soluzioni ottimali ai problemi. Il contesto politico e sociale dei primi anni sessanta d'altronde é favorevole a progetti di larga scala; la crescita economica induce il governo provinciale a dar luogo a costosi programmi di rinnovamento urbano allo scopo di creare prospettive di sviluppo di larga scala del settore privato, in particolare quello commerciale e terziario. In questa fase i progetti sembrano trascurare ogni tipo di dialogo con gli utilizzatori futuri e i residenti. Queste osservazioni suggeriscono l'esistenza di un principio guida che scaturisce dal corpo delle assunzioni e che assicura coerenza all'intero processo di pianificazione. Il principio che domina la prima sequenza di Piani può essere definito come il "paradigma dell'expertise" in funzione della fiducia posta nella capacità degli "esperti" di capire i problemi ed identificare le soluzioni attraverso l'uso di metodi quantitativi. La fiducia nei metodi di previsione di natura quantitativa é un'altra caratteristica di questa fase. Questa fiducia si basa sulla convinzione che i trend di trasformazione sociale possano essere previsti con la stessa precisione con la quale si misurano altri fenomeni di natura scientifica.

La seconda sequenza di piani rappresenta una chiara reazione contro le assunzioni ed i convincimenti della fase precedente, in un contesto in cui le proposte di larga scala basate sulle grandi previsioni di crescita cominciano ad avere difficoltà ad implementarsi. Il convincimento della necessità della "partecipazione" della popolazione alla fase di formazione degli strumenti urbanistici, si fa sempre più consistente. Ciò ha come effetto il conseguente cambiamento di ruolo dell'urbanista. Da interprete dei trend di trasformazione e soggetto capace di indicare le soluzioni da

perseguire che influenzano direttamente il livello decisionale politico, il planner rapidamente assume il ruolo di *"consulente per"* e del *"mediatori tra"* i diversi gruppi di interesse che partecipano al processo. Le proposte di pianificazione rispecchiano questo tipo di cambiamento esprimendo maggiore sensibilità verso gli interessi della popolazione residente ed in particolare verso le classi meno agiate. Alla stessa stregua della prima sequenza di piani, anche nella seconda vi é la possibilità di identificare un principio organizzatore, che questa volta può essere definito come "paradigma della partecipazione" in ragione dell'importanza che viene attribuita alla partecipazione dei residenti nella preparazione degli strumenti di pianificazione.

I due differenti modelli di pianificazione che hanno dominato la scena a Kitchener nel corso dei trent'anni presi in considerazione, non sono propriamente autoctoni, ma sono adattamenti di modelli importati. Il modello dell'expertise nasce negli Usa all'inizio degli anni cinquanta, quello della partecipazione prende come riferimento i modelli di pianificazione di Toronto e Hamilton. Toronto, in particolare, é la prima città canadese dove prende corpo un forte movimento di protesta contro le iniziative di pianificazione in atto.

La scelta da parte degli amministratori di Kitchener di affidare l'incarico a consulenti come Larry Smith & Company nel 1964, e Woods Gordon nel 1981, gioca un ruolo determinante nell'importazione e nell'adattamento di questi modelli alla realtà locale. Larry Smith & Company è un forte sostenitore del rinnovamento urbano in larga scala; numerosi gli esempi di strumenti di pianificazione da lui elaborati nel corso degli anni sessanta che prevedono trasformazioni in grande scala. Viceversa Woods Gordon era conosciuto negli anni ottanta per la sua sensibilità verso le tematiche del recupero urbano.

La successione delle generazioni gioca un ruolo determinante nel cambiamento di modello di pianificazione. Il diverso contesto socioeconomico nel quale operano le due generazioni di planners può aiutare a capire le differenze tra i due modelli. Il modello che una

determinata generazione di planners adotta, generalmente deriva dalle idee dominanti il periodo educativo dei suoi membri. Letto in questa prospettiva, un fattore importante avviene nel 1973, quando molti planners "anziani" di Kitchener, grazie ad alcune facilitazioni adottate dalle amministrazioni locali, si trasferiscono nel *Planning Department* del Governo Federale. Questo spiana la strada alle idee di molti giovani planners che entrarono a far parte degli organici municipali nel corso degli anni settanta. Può essere interessante a tal proposito dare un'occhiata e confrontare il background dei planners che hanno avuto ruoli decisivi nell'evoluzione dei modelli di pianificazione a Kitchener. Uno dei primi fautori del rinnovamento urbano ha vissuto in una grande città del *mid west* degli Stati Uniti dove é stato testimone della rapida involuzione delle aree centrali delle città nella seconda metà degli anni cinquanta. Un altro importante promotore del rinnovamento urbano in quegli anni ha studiato in una prestigiosa università del *mid west* degli Stati Uniti dove particolarmente affermati erano i modelli di pianificazione che si rifacevano a tale pratica di pianificazione. Durante il periodo nel quale ha operato all'interno della City Hall di Kitchener, egli ha mantenuto i contatti con molti funzionari americani impegnati in grandi operazioni di rinnovamento urbano. Per contrasto un planner che é stato scelto come consulente alla fine degli anni settanta per dar luogo ad un processo di pianificazione partecipata, ha studiato in due università canadesi nella prima metà degli anni settanta, quando il *partecipatory planning* incominciava a far parte integrante dei programmi didattici. L'educazione universitaria di questo planner include un periodo di training a Toronto dove è stato testimone dell'adozione del primo grande processo di pianificazione partecipata.

Avvisaglie di un nuovo modello sono già presenti nella pratica di pianificazione attuale di Kitchener, anche se naturalmente esso deve ancora assumere la consistenza degli altri due che lo hanno preceduto. Le caratteristiche più evidenti derivano direttamente dal modello di pianificazione partecipata, ed in particolare alle applicazioni associate alla

pianificazione secondaria a livello di quartiere. Spesso questo tipo di pianificazione, non richiede l'intervento della figura dell'esperto, in quanto le questioni in gioco sono molto ben definite. La pianificazione a livello di quartiere ha una forte predisposizione ad essere dominata dai gruppi di partecipanti che dimostrano spiccata capacità di coesione. Ad esempio la pianificazione di quartiere di Kitchener downtown, é dominata nel corso degli anni ottanta dai proprietari di abitazioni unifamiliari; in un certo senso i planner municipali agiscono come consulenti per questo gruppo di interesse nella preparazione dei *"neighbourood secondary plans"*. L'altra faccia della medaglia è che il predominio sulla pianificazione di quartiere da parte dei residenti che difendono la sfera dei loro interessi, spesso avviene a spese dell'implementazione delle attrezzature tecnologiche e dei servizi di interesse metropolitano. Questo tipo di conseguenze sono evidenti dall'accrescersi delle difficoltà nel reperire i siti idonei a ricevere depuratori, impianti di smaltimento rifiuti, attrezzature per il trasporto. Le difficoltà derivano per l'appunto dalla decisa opposizione dei residenti uniti in associazioni di quartiere, alla presenza di queste attrezzature all'interno della loro area di pertinenza. Difficoltà analoghe si riscontrano nel reperire le aree per l'edilizia sociale, o quelle per i gruppi sociali emarginati. Generalmente le associazioni di quartiere adottano un comportamento *NIMBY* (Not In My Back Yard) contro l'ipotesi della localizzazione di tali attrezzature.

3.4 il Brigadoon Community Plan

premessa

Con l'obiettivo di entrare maggiormente nel merito del rapporto pubblico-privato all'interno del processo di pianificazione canadese, può risultare interessante un'osservazione ulteriormente ravvicinata di un caso di studio, il *Brigadoon Community Plan*, discusso e approvato dal Consiglio Municipale di Kitchener nel giugno 1994. Si tratta di una proposta di zonizzazione con cambiamento di destinazioni d'uso di un'area di dimensioni piuttosto estese posta a sud dell'abitato di Kitchener. Sostanzialmente l'imprenditore, proprietario del terreno, propone la trasformazione dell'area dall'uso agricolo all'uso residenziale. Il caso di studio é stato ricostruito attraverso la raccolta di tutti i documenti e di tutti i carteggi che si sono succeduti dal momento in cui la società proponente ha avanzato il suo progetto di trasformazione (1988), al momento dell'approvazione della proposta (1994); il quadro informativo é stato poi completato da alcuni incontri con gli attori principali della vicenda: il sindaco di Kitchener, il responsabile della società promotrice, il *planner* consulente della società promotrice, i *planner* pubblici del *Department of Planning and Development* del Municipio di Kitchener ed alcuni rappresentanti dei cittadini. Il caso di studio Brigadoon ci consente, da un lato di entrare nel merito dell'iter procedurale per l'approvazione di alcuni strumenti di pianificazione (il *Community Plan,* il *Subdivision Plan* ed il *Rezoning Process*) e dall'altro di comprendere il ruolo reciproco giocato da Amministrazione Pubblica, imprenditori e cittadini residenti all'interno di un processo di trasformazione urbana. Di seguito é ricostruita l'intera vicenda sotto forma di "cronologia degli avvenimenti" che hanno definito il processo decisionale dal momento in cui il tema é stato sollevato fino alla sua conclusione.

La ricostruzione della vicenda

E' possibile rileggere l'intero processo individuando alcuni momenti salienti, rispetto al filo conduttore del rapporto pubblico privato, e stabilendo alcune fasi precisamente distinte tra loro. La vicenda ha inizio nel luglio 1987 quando una società privata, proprietaria di un terreno localizzato a sud dell'abitato di Kitchener, decide di avanzare una proposta di intervento per trasformare la propria area in zona edificabile, ed incarica della redazione del progetto di massima una società di progettazione. Nei mesi successivi la società si fa carico di organizzare i primi contatti formali con i diversi enti ed agenzie pubbliche preposte al controllo delle procedure. A settembre vi é un incontro con la *Gran River Conservation Authority* (GRCA), l'ente preposto alla tutela delle risorse ambientali. Nel gennaio del 1989 viene formalmente presentata alla municipalità di Kitchener quella che in Canada viene definita una *application*. Il progetto propone il cambiamento della destinazione d'uso da agricolo a residenziale, per un'area di circa quaranta ettari. L'intervento prevede la realizzazione di novecento unità abitative di diverse dimensioni e tipologie: case a schiera, case unifamiliari, condomini. L'ipotesi progettuale si compone anche di un centro commerciale, una scuola, due parchi pubblici ed altri spazi aperti. Da questo momento é la società privata di pianificazione e progettazione che opera per conto dei *developers*; non si occupa solo dell'elaborazione del piano urbanistico, ma tiene anche i rapporti con gli enti pubblici aventi causa, in primo luogo il *Department of Planning & Development* di Kitchener e la *Grand River Conservation Authority*. Il *Conservation Act* conferisce alla GRCA i poteri per l'elaborazione, nelle aree di sua competenza, di un programma atto ad favorire la conservazione, il recupero, lo sviluppo e la gestione delle risorse naturali. Per tutta la prima fase del processo, la *Grand River Conservation Authority* ha un ruolo di forte oppositore all'iniziativa dei *developers*; è in grado di condizionare non solo gli la società di progettazione, ma anche gli stessi enti pubblici che devono redigere pareri sul progetto. Assolve inoltre, per mezzo di un

“canale privilegiato” di rapporti istituzionali, un ruolo di connessione con l’amministrazione regionale di Waterloo e con il Ministero delle Risorse Naturali dell’Ontario. Nei mesi successivi a questi primi rapporti preliminari, la municipalità di Kitchener interpella i diversi enti ed agenzie preposti all’approvazione del progetto, in particolare il *Waterloo County Board of Education*, il *Waterloo Region Roman Catholic Separate School Board* e la *Hydro Electric Commission of Kitchener*. Fino a questo momento il progetto presentato dalla società di progettazione segue l’iter indicato dal *Planning Act*, e si compone di soli due documenti ufficiali: la *Subdivision application* e la *Zone Change application*. Non é ancora emersa la necessità di attivare un processo di pianificazione secondaria, il *Community Plan*, atto ad approfondire la coerenza generale dell’intervento con gli altri strumenti di pianificazione e a stimolare la partecipazione attiva dei residenti al processo decisionale. Quello che invece emerge dalla fase istruttoria della proposta è la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti sugli aspetti idrologici del progetto e sulle questioni inerenti l’imbrigliamento delle acque piovane; a tale scopo viene affidato un incarico ad una società di consulenza che nel giro di alcuni mesi presenta una relazione di sintesi del lavoro svolto dove è specificato che le opere previste dal progetto per la captazione e la depurazione delle acque piovane sono sufficienti a garantire il mantenimento dell’equilibrio ambientale della zona. A luglio il *Department of Planning and Development* invia gli aggiornamenti del *Subdivision Plan* ai dipartimenti e le agenzie aventi competenze in merito, invitandoli ad analizzare gli effetti di tale suddivisione affinché le richieste di eventuali modifiche possano essere inclusi nelle raccomandazioni da presentare nella bozza di piano. Sempre a luglio la *Grand River Conservation Authority* manifesta formalmente le proprie preoccupazioni, ritenendo prematura l'approvazione della proposta avanzata dai *developers*, e sottolineando la mancanza di un *Master Drainage Plan* che governi e valuti gli aspetti ambientali relativi a fenomeni di inondazione ed erosione. Il *Master Drainage Plan* é un

piano dettagliato per la gestione e per il drenaggio delle acque; che mette in evidenza le implicazioni idrologiche e idrauliche delle trasformazioni del territorio e determina una serie di raccomandazioni in merito alle attrezzature da predisporre per la gestione delle acque. A fronte delle perplessità emerse in questa prima fase di raccolta dei pareri, sia quelli espressi dagli uffici municipali, sia la dura presa di posizione della GRCA, e della conseguente necessità di un coinvolgimento più ampio dei cittadini residenti in zona, la *Municipality* di Kitchener decide essere necessario l'avvio di un processo di pianificazione secondaria e stabilisce che venga elaborato un *Community plan*. La reazione della società di progettazione e dei developers a questa determinazione è veemente, nella consapevolezza delle difficoltà aggiuntive dell'iter di approvazione del progetto e del conseguente allungamento dei tempi; dapprima protestano, poi chiedono di potere presentare ulteriore documentazione alla *Grand River Conservation Authority*, ma ogni tentativo di far cambiare idea all'amministrazione municipale é vano. L'8 agosto 1988 il *Department of Planning and Development* ha raccolto tutti i pareri espressi dai propri uffici ed in conformità con le procedure definite dalla legislazione canadese da avvio formale alle procedure del *Brigadoon Community Plan*. Tramite lettera, informa tutti i proprietari di terreni che ricadono entro un raggio di 120 metri dall'area in oggetto. La lettera informa degli elementi principali del progetto e della destinazione d'uso da attribuire all'area; invita inoltre i proprietari ad esprimere il proprio parere sul progetto, entro 21 giorni dalla stesura del rapporto, specificando che «tutte le osservazioni ed i commenti a favore o in opposizione alla proposta, saranno tenuti in debita considerazione nel momento dell'elaborazione del Rapporto finale». E' inoltre precisato che sarà inviata una copia del Rapporto a tutti coloro che risponderanno all'invito e sarà notificata la data degli incontri pubblici che l'Amministrazione si impegna ad organizzare per discutere della proposta con la cittadinanza. A seguito di questo invito, durante il primo degli incontri pubblici, i residenti sollevano una serie argomentazioni, in particolare in merito all'inadeguatezza della

rete viaria (esistente e di progetto). Data la consistenza della questioni sollevate viene sospesa l'elaborazione dei piani di suddivisione e la Municipalità incarica una società di esperti in materia di trasporti, di studiare le possibili alternative in grado di assorbire l'aumento di traffico a seguito del progetto. A settembre il Ministero delle Risorse Ambientali comunica alla Municipalità di Waterloo di sostenere le obiezioni della *Grand River Conservation. Authority*. In particolare fa riferimento alla tutela delle aree paludose e dei torrenti all'interno dell'area Brigadoon. Il Ministero delle Risorse Ambientali richiede inoltre che venga redatto un *Master Drainage Plan* da parte della Municipalità. A novembre anche la Municipalità regionale di Waterloo determina che l'approvazione del progetto non può essere rilasciata prima dell'approvazione di un emendamento all'*Official plan*. La Municipalità di Kitchener conferma il proprio impegno di portare a termine l'elaborazione del *Master Drainage Plan* richiesto dalla *Grand River Conservation Authority* e dal Ministero delle Risorse Ambientali, ritenuto condizione essenziale per discutere l'approvazione della proposta, ed evidenzia la necessità di stipulare un *Tree Saving Agreement* (un Accordo per la Salvaguardia degli Alberi) tra il richiedente e la Città di Kitchener. A giugno 1989 viene presentato il *Brigadoon Community Plan* ed il *Planning Department* organizza l'incontro pubblico con i residenti, come previsto dal *Planning Act*. Durante questo incontro viene presentato il progetto modificato secondo le osservazioni via via sollevate, insieme alle possibili alternative progettuali per la rete viaria, elaborate dallo studio dei consulenti trasportisti. Le osservazioni che emergono nel corso dell'incontro sono ancora in merito alla rete viabilistica, ed ai volumi di traffico indotti dal progetto. Una volta raccolti i pareri di tutti i dipartimenti interpellati (tra gli altri il *Development Engineer*, il *Traffic and Parking Services*, il *Parks Planner*, etc.), il direttore del *Planning Dept*. ed il direttore al *Traffic Dept*. propongono al *Planning Committee* di procedere con l'approvazione del *Brigadoon Community Plan*, ponendo la clausola che possano essere ancora apportate alcune modifiche per quanto riguarda la

dimensione complessiva dell'area in oggetto e le scelte viabilistiche, i cui approfondimenti sono ancora in fase di studio. La commissione esprime parere favorevole per l'approvazione del piano in quanto conforme con i principi generali di pianificazione della città. Il 25 settembre il Consiglio Municipale, sollecitato da alcuni rappresentanti dei residenti, decide che venga adottata una clausola in base alla quale non possa essere registrato il *subdivision plan* dell'area Brigadoon e non possano essere rilasciati i permessi di costruzione, senza gli studi e i progetti necessari a garantire il buon funzionamento della rete viaria. Inoltre che debba essere riconosciuto l'"interesse pubblico" nell'estensione della rete di rifornimento idrico per la *Brigadoon Community* e quindi che tale intervento debba essere a carico della *Municipality* regionale di Waterloo. Anche se l'amministrazione regionale non intende adottare alcun intervento in quell'area, gli esperti contattano altri enti ed uffici per esporre le proprie ragioni nell'interesse della *Municipality* di Kitchener. Durante la riunione del *Planning Committee* (dicembre '89) i promotori esprimono la loro opposizione sulla clausola introdotta dall'approvazione "con riserva". Alla stessa riunione partecipano alcuni rappresentati dei residenti, che presentano una petizione sostenendo una posizione polemica nei confronti degli studi sulla viabilità. La loro posizione, condivisa dallo stesso direttore del *Planning Dept*., sottolinea che il progetto non dovrebbe progredire prima che la rete viaria sia completata, in modo da non generare aumento nel traffico non sostenibile. In conclusione il *Planning Committee* delibera che il *Subdivision Plan* non può essere registrato fino a che la situazione della rete viaria non sia sistemata adeguatamente e che tali sistemazioni non debbano essere a carico né della Città di Kitchener, né della Regione di Waterloo. Le stesse questioni vengono affrontate dal Consiglio municipale, nell'incontro di gennaio 1990, senza che emerga alcuna possibile alternativa per portare avanti il processo di approvazione del piano. Il rapporto tra *developer* e amministratori diventa ancora più "freddo", a causa delle opposizioni dei residenti, che oltre a mantenere le proprie posizioni nei confronti del

progetto, accusano gli amministratori di non avere adeguatamente gestito la fase di coinvolgimento dei cittadini al processo decisionale. A questo punto l'amministrazione pubblica interrompe ogni contatto con i *planners* privati consulenti della società promotrice, in attesa che vengano ultimati i piani in itinere. A gennaio del 1991 viene approvato l'*Official Plan*. A maggio viene presentato lo *Strasburg Creek Watershed Master Plan*, cioè il *Master Drainage Plan* elaborato dalla *Municipality of Kitchener*, che era stato richiesto dalla *Grand River Conservation Authority* nel 1988 per la protezione delle risorse naturali della zona. A settembre i *developers* presentano il nuovo *Subdivision Plan* insieme alla *Change Zone application*, aggiornato in base agli strumenti sovraordinati. Con la ripresa delle trattative inizia una seconda fase del rapporto tra Amministrazione, *developers* e cittadini. I progetti elaborati vengono posti all'attenzione non tanto dell'amministrazione pubblica, quanto della comunità civile. Questo graduale coinvolgimento dei cittadini al processo di formazione deriva in parte dal fatto che il progetto ha già recepito molte delle indicazioni espresse dalle varie agenzie pubbliche, ma soprattutto perché, sia i promotori, sia gli amministratori, si rendono conto che i residenti possono mettere a rischio l'implementazione dell'intero processo, con ricadute economiche, per gli uni, e politiche, per gli altri. Da questo momento assume un ruolo determinante l'*Intermediate Planner,* ossia il planner pubblico a cui é affidato il procedimento. Il suo ruolo primario è di mediare tra gli interessi dei promotori privati e quelli dei cittadini residenti. A dicembre la *Grand River Conservation Authority,* in accordo con il Ministero delle Risorse Naturali, comunica al *Planner* della Municipalità di Waterloo, che intendono rendere note le condizioni per lo sviluppo, non appena avranno ricevuto l'*Environmental Implementation Report*. All'inizio del 1992 il Dipartimento dei Lavori Pubblici della città di Kitchener invia alla società di progettazione la conferma di avere esaminato l'*Environmental Implementation Report*, ed afferma di non avere particolari preoccupazioni al riguardo, ma vuole manifestare alcune sue considerazioni attinenti soprattutto

l'imbrigliamento delle acque piovane. A febbraio il Dipartimento per la Pianificazione dei Trasporti, rende noto all'*Intermediate Planner* che il piano deve essere ulteriormente modificato per essere conforme agli standard in vigore, e che l'attuale configurazione delle strade e dei lotti non risulta consona all'assetto futuro dell'area. A settembre viene presentato il *subdivision plan,* rielaborato in base all'*Environmental Implementation Report* . Il *Department of Planning and Development* nel manifestare il suo parere favorevole, informa che si farà carico di una revisione dell'*Environmental Implementation Report* capace di assumere modifiche apportate al piano. Tale atteggiamento, cioè l'essere disposti a modificare un documento elaborato dall'amministrazione pubblica per renderlo compatibile ad una proposta privata, indica in primo luogo una notevole flessibilità degli strumenti di governo del territorio, che possono adeguarsi con relativa facilità al mutare del contesto. In secondo luogo si va definendo un rapporto di contrattazione in cui i planners pubblici assumono a tutti gli effetti una posizione baricentrica all'interno dell'arena negoziale. E' da sottolineare, in questo senso, il sensibile cambiamento di atteggiamento del *Planning Dept*. rispetto alla prima fase di rapporti preliminari. Tra febbraio e marzo del 1993 riprende la procedura di comunicazione della proposta ai residenti e ai cittadini interessati, ma questa volta nella lettera inviata ai residenti in un raggio di centoventi metri dall'area in oggetto, vengono specificati i nominativi ed i recapiti dell'assessore e dell'*Intermediate Planner* responsabile del procedimento, ai quali si fa invito di rivolgersi. Il 17 marzo l'assessore invia una "lettera aperta" ai residenti della zona informandoli della proposta avanzata ed invitandoli ad una "passeggiata comune" nell'area interessata dalla proposta di trasformazione, al termine della quale é prevista un'assemblea pubblica. L'accusa mossa dai cittadini nei confronti dell'Amministrazione (nel dicembre 1989), di non aver adeguatamente garantito il processo di partecipazione dei cittadini é l'elemento che determina il diverso atteggiamento politico di fronte alla vicenda. I segni che lo testimoniano sono evidenti. Da un lato diventa

costante la presenza di un assessore che segue tutta la pratica e si mette a disposizione degli interessati. Dall'altra parte cambiano le azioni di promozione atte a promuovere la partecipazione dei cittadini che vanno al di là di quelle previste dal *Planning Act*. Vengono pubblicizzati gli incontri attraverso la stampa locale, viene reso noto il dibattito intorno ai documenti di pianificazione e precisato dove e in che modo si possa accedere alle informazioni. Vengono organizzati anche incontri pubblici informali, come la "passeggiata comune" per discutere del progetto sul luogo. L'*Intermediate Planner* e l'assessore danno i propri recapiti per potere essere interpellati (come specificato nella lettera) «in qualsiasi momento». La risposta degli abitanti é immediata. Numerosi sono coloro che partecipano alla passeggiata ed al meeting successivo. In questa occasione vengono espresse sul campo le osservazioni alla proposta progettuale, osservazioni che in seguito vengono sistematizzate e formalizzate attraverso una serie di lettere indirizzate all'Amministrazione. Le preoccupazioni dei cittadini riguardano i due aspetti oggetto di discussione dall'inizio: il tema della salvaguardia ambientale ed il tema del traffico indotto dal progetto. Inoltre la *Doon Pioneer Park Community Association* solleva questioni di controllo qualitativo della produzione architettonica, alludendo al livello «mediocre» sotto il profilo architettonico di alcuni precedenti interventi promossi dai *developers*. Il Dipartimento di Pianificazione risponde di non avere alcuna autorità per entrare nel merito dei contenuti architettonici del progetto. L'area in questione é allo stato attuale una zona di notevole pregio ambientale dove vivono oche canadesi, anatre, falchi, aquile, castori, volpi, cervi, lepri, scoiattoli, aironi e molte altre specie animali. La proposta progettuale di trasformazione, inevitabilmente provocherebbe squilibri nell'ecosistema che, a detta dei residenti, rischierebbe di essere irrimediabilmente compromesso. I flussi di traffico veicolare indotti dal nuovo insediamento continuano ad essere ritenuti dai residenti eccessivi rispetto alle capacità del sistema stradale. Ad inasprire le critiche nei confronti degli effetti negativi indotti dal

traffico veicolare, é anche l'organizzazione temporale del progetto, che prevede la realizzazione di una buona parte della lottizzazione, prima della costruzione del collettore principale di accesso all'area, una sorta di bretella a cui, oltre allo svolgimento della funzione di connessione dell'area con la viabilità principale, viene anche attribuito il compito di smistare il traffico locale. In questo modo per diversi anni (il programma di "fasi e tempi" parla di cinque anni) tutto il traffico veicolare indotto dalla realizzazione dei primi lotti residenziali, andrebbe ad interessare la vecchia strada provinciale, che a detta dei residenti, non sarebbe in grado di svolgere tale compito. Tra le numerose lettere che pervengono al Dipartimento di Pianificazione, vi é anche quella dell'assessore che riassume in termini sistematici le osservazioni mosse alla proposta di lottizzazione, suggerendo anche, per sommi capi, alcune possibili modificazioni del progetto. Nella sua lettera l'assessore ribadisce inoltre la sua convinzione che il piano non dovrebbe essere approvato fino alla completa realizzazione della bretella e conclude proponendo che gli incontri pubblici che «doverosamente si andranno ad organizzare» siano tenuti in un luogo ed in un orario adatto al pubblico, considerato il grande interesse che si é verificato per quelli tenuti in precedenza. Tra i mesi di marzo e aprile 1993 diversi organi ed uffici amministrativi confermano le stesse preoccupazioni riguardo al programma delle fasi. Tra questi il *Waterloo Region Catholic School Board* comunica che il ministro non intende approvare il piano fino a che non si raggiunga un accordo con i *developers* riguardo alla localizzazione alternativa di una scuola. La *Kitchener Wilmot Hydro Electric* da il suo parere favorevole sul *Subdivision plan,* ma esprime alcune riserve sulle fasi e sui tempi di realizzazione. Sempre ad aprile viene inviata una petizione da parte della *Brigadoon Community* firmata da 129 persone, le quali esprimono le preoccupazioni riguardo all'impatto dell'intervento su *Stasburg Creek*, l'area più pregiata sotto il profilo ecologico-ambientale, e richiedono all'amministrazione una condotta più attenta a questi aspetti. L'*Intermediate Planner* risponde personalmente alla petizione assicurando

di fare pervenire una copia al consulente di pianificazione, affinché esamini le argomentazioni sollevate insieme agli amministratori. Precisa che se le persone che hanno firmato la petizione desiderano ricevere ulteriori comunicazioni informative lo possono richiedere e saranno inviati loro tutti i carteggi ufficiali protocollati dall'amministrazione sul caso in questione. Risponde quindi personalmente a tutte le lettere pervenutegli, impegnandosi insieme al Dipartimento di Pianificazione a considerare i commenti nella formulazione delle raccomandazioni nel rapporto per la *Planning Committee*. A maggio la Municipalità Regionale di Waterloo invia l'*Environmental Implementation Report* al Comitato Consultivo Ecologico ed Ambientale, sollecitando che questo venga accettato in quanto conforme a tutti i requisiti stabiliti. I principi dell'*Environmental Implementation Report* vengono adottati sia dal *City Council* che dalla *Grand River Conservation Authority* per l'intero sistema di *Strasburg Creek*, anche per gli interventi futuri; per cui la proposta della società promotrice risulta essere il primo *subdivision plan* valutato in base ai requisiti definiti dallo *Strasburg Creek Watershed Master Plan*. Nel frattempo prosegue l'impegno dell'*Intermediate Planner* e dell'assessore. Da un lato si procede con la raccolta delle risposte dalle agenzie più importanti riguardo alla lottizzazione proposta, dall'altro si opera per organizzare un incontro informale, per comunicare ai residenti del quartiere lo stato di avanzamento dei lavori. La versione del progetto presentato a ottobre riporta tutti i cambiamenti ritenuti necessari dagli enti, dai vari dipartimenti e dai residenti. Nella convinzione di avere raggiunto un accordo, i *developers* chiedono che la *Grand River Conservation Authority* ed il Ministero delle Risorse Naturali esprimano in via definitiva i propri pareri su questa ultima versione. Entro dicembre entrambi gli organi istituzionali rispondono, dando il loro consenso all'approvazione del piano, a condizione che vengano redatti alcuni rapporti e consegnati al Ministero delle Risorse Naturali prima della registrazione del *Subdivision Plan*. A gennaio l'*Intermediate Planner* invia a tutti i dipartimenti aventi causa la versione ultima del

progetto che parrebbe essere conforme a tutti requisiti richiesti. L'*Intermediate Planner* chiede che a questa ultima versione del progetto venga data la massima pubblicizzazione in modo da verificare se vi siano ancora obiezioni; in caso contrario si potrà considerare il progetto pronto per l'approvazione. Il giudizio delle diverse agenzie e dei dipartimenti interessati risulta sostanzialmente positivo, con alcune richieste da inserire nel piano come clausole. In particolare si chiede che vengano inclusi tutta una serie di condizionamenti in merito alla salvaguardia degli alberi, così come erano emersi dalla *tree saving proposal*. A marzo il *Department of Planning and Development* invia un'ulteriore comunicazione ai proprietari della zona, riassumendo le vicende dell'iter dall'agosto '88 al marzo '94, e spiegando come il progetto di trasformazione abbia recepito le osservazioni via via sollevate fino a modificare sostanzialmente alcune sue componenti; e come attualmente si sia giunti ad fase conclusiva del procedimento, ovvero come il Dipartimento sia in procinto di presentare la relazione finale di accompagnamento dell'approvazione in Consiglio Municipale. La lettera viene inviata ai residenti ed alle persone che si sono dimostrate interessate, invitandoli ad un meeting informale da tenersi nella sede municipale il 6 aprile 1994. Nel corso del suddetto incontro emerge un'ulteriore richiesta dei residenti, quella di realizzare una rete di sentieri pedonali naturalistici nell'area di Strasburg Creek da collegarsi a quelli esistenti. Dopo una breve consultazione con il *Parks Planner*, l'*Intermediate Planner* conferma l'intenzione di realizzare tale sistema. A maggio vengono presentate le *applications* definitive in conformità con le disposizioni legislative del *Planning Act*. Le domande includono una descrizione dettagliata del progetto con tutti i dati relativi. Pochi giorni dopo il *Department of Planning and Development* presenta lo *Staff Report* riguardante la domanda della società promotrice, sei anni dopo la sua prima presentazione. Il rapporto specifica che il richiedente dovrà preparare un dépliant informativo atto ad illustrare le caratteristiche ambientali della zona e le norme alle quali i residenti dovranno attenersi per proteggere l'equilibrio ecologico di *Strasburg Creek*. Il rapporto

spiega in dettaglio ogni aspetto del progetto e le condizioni per la sua realizzazione, fornendo in conclusione i pareri e le raccomandazioni del Dipartimento e specificando che tutte le problematiche sollevate dagli altri dipartimenti, dagli enti e dai residenti sono state vagliate e risolte nel corso del processo di approvazione. In conclusione il Dipartimento giudica il progetto di trasformazione in conformità con l'*Official Plan*, con il *Municipal Plan* e con il *Brigadoon Community Plan*, e ne raccomanda l'approvazione in Consiglio Municipale. Una copia del rapporto viene inviata ai proprietari ed ai residenti della zona. Inoltre tutte le persone interessate vengono invitate al Consiglio Municipale di approvazione. Il 20 giugno 1994 viene discusso e approvato definitivamente dal *City Council* di Kitchener il *Brigadoon Community Plan*, l'*application* per il *Subdivision Plan*. e la *Zone Change application*..

ALLEGATO 1

il sistema tecnico istituzionale in Canada

Premessa

Le note che seguono possono essere intese come una sorta di "glossario" utile a districarsi nel complesso sistema tecnico istituzionale canadese. Non vogliono essere un'analisi sistematica dell'apparato burocratico-procedurale, né tanto meno una lettura critica degli iter e delle competenze dei diversi soggetti istituzionali. Voglio semplicemente chiarire il significato di alcune terminologie utilizzate nel corso dello sviluppo del caso di studio. La loro consultazione può essere, a discrezione del lettore, o in parallelo alla lettura dei capitoli precedenti, come se fossero "note" di rimando su temi specifici (per facilitare tale procedura di consultazione, nei capitoli precedenti vengono segnalati i rinvii a questo allegato), oppure a fondo capitolo, come un più "tradizionale" allegato, con la funzione di puntualizzare alcuni temi precedentemente trattati. La fonte principale di queste note é il *Planning Act*.

1. Il Planning Act

L'*Ontario Planning Act* é la legge fondamentale in materia urbanistica della Provincia dell'Ontario, qualcosa di simile a quello che per il sistema italiano rappresenta la LUN del '42. In esso sono specificate, le competenze dei diversi enti territoriali, le modalità dei percorsi istituzionali di approvazione dei documenti di pianificazione, la definizione dei rapporti tra la Provincia dell'Ontario e i diversi enti locali su temi quali l'infrastrutturazione territoriale, la gestione delle risorse naturali e dell'agricoltura, le linee di indirizzo della pianificazione e le indicazioni alle amministrazioni locali in merito a questioni di uso del suolo. L'importanza del *Planning Act* é da riferirsi inoltre alla definizione dei "modelli" di partecipazione pubblica ai processi decisionali inerenti il governo del territorio. E' ad esempio nel *Planning Act* che vengono definite le regole che consentono ai cittadini di essere informati sulle proposte di pianificazione e di potere esprimere le proprie considerazioni in merito. e se del caso le proprie opposizioni.
Il *Planning Act* dà particolare rilievo all'aspetto della comunicazione e della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. In particolare impone al Consiglio municipale una serie precisa di adempimenti in merito alla massima pubblicizzazione alla fase di elaborazione dell'*Official Plan*. Spesso sono gli stessi organi istituzionali che svolgono un'azione di sensibilizzazione nei confronti dei cittadini in merito alle iniziative di pianificazione che li riguardano: forniscono il materiale informativo, spingono ad una riflessione sui possibili effetti della proposta in oggetto, organizzano assemblee pubbliche. I cittadini vengono invitati (ed aiutati dagli stessi staff tecnici municipali) a comunicare in modo formale le proprie considerazioni in merito ai progetti di trasformazione. Il ruolo che il *Planning Act* attribuisce alle Municipalità é relativo al sistema delle decisioni a scala locale. Gli strumenti di pianificazione utilizzati a tale scopo sono l'*Official Plan*, che definisce gli obiettivi generali dell'Amministrazione e le politiche che guidano i processi di trasformazione, e lo *zoning by-law,* usato per fornire le specifiche regole di uso del suolo.

2. Official Plan

L' *Official Plan* é un documento di indirizzo politico definito dall'art. 1 del *Planning*

Act. E' elaborato dall'Amministrazione municipale (locale, di contea, o regionale) ed approvato dal *Minister of Municipal Affair*. In esso vengono espresse le linee guida per il governo del territorio con particolare riferimento alle tematiche sociali, economiche ed ambientali. Lo si può considerare un quadro di riferimento per le future attività di pianificazione, e per le iniziative pubbliche-private, finalizzate alla trasformazione dell'ambiente fisico esistente. E' "tagliato" sulla dimensione e sulla complessità di ciascuna municipalità per cui può presentarsi sotto forme anche molto difformi, a seconda dei casi. Comun denominatore resta la sensibilità verso le sollecitazioni emerse dal coinvolgimento pubblico alla redazione del documento. E' proprio all'interno dell'*Official Plan* che vengono definite "le regole" per la partecipazione pubblica al processo decisionale, regole che vengono articolate attraverso un modello che prevede l'organizzazione dei momenti partecipativi, i meccanismi di valutazione delle proposte private, i procedimenti di appello in caso di persistente conflitto tra le parti. Per quanto concerne il controllo degli aspetti fisici della crescita urbana *l'Official Plan* definisce le linee di indirizzo in merito alla localizzazione di nuove aree di espansione residenziale e produttiva, della dotazione di servizi ed attrezzature pubbliche, nonché delle infrastrutture a rete necessarie. L'iter di approvazione dell'*Official Plan* prevede che, dopo l'adozione di Consiglio, venga trasmesso al Ministero degli Affari Municipali (o alle municipalità regionali delegate dal Ministero) per l'approvazione. Il Ministero (o l'ente delegato) opera una valutazione di conformità degli atti, assicurandosi nel contempo che siano state prese in debita considerazione tutte le questioni, i commenti e le raccomandazioni, espresse da chiunque sia interessato al Piano. Questa procedura implica una fitta serie di incontri (e di negoziazioni) con le agenzie provinciali, con i membri del Consiglio municipale, con lo staff tecnico e con le autorità locali. Alla fine di questo processo di consultazione l'*Official Plan* può essere approvato, respinto, modificato, o rimandato all'*Ontario Municipal Board* (O.M.B.) dal Ministero. Una volta che il Piano é entrato in vigore, esso serve da riferimento alle politiche espresse dai diversi consigli locali; i lavori pubblici ed i regolamenti municipali (in particolare lo *zoning by-law)* devono essere conformi ad esso.

Una caratteristica specifica degli *Official Plans* é che non sono affatto "rigidi", ma al contrario offrono molto spazio alla flessibilità di interpretazione da parte dello staff tecnico della municipalità. Flessibilità che viene spesa ogni qualvolta si tratta di prendere una decisione in merito all'uso del suolo. Se all'interno del processo di approvazione dell'Official Plan si presentano questioni non risolte a livello municipale, il Ministero può rimettere la proposta di Piano all'*Ontario Municipal Board*, per un'udienza pubblica sugli argomenti in questione

Un'udienza d'appello all'O.M.B. può durare da poche ore nei casi più semplici, a qualche settimana, per i casi più complessi.

La decisione *dell'Ontario Municipal Board* é definitiva, ad eccezione del (raro) caso in cui il Ministero abbia dichiarato un interesse provinciale nel Piano. In considerazione di ciò *l'Ontario Cabinet* può confermare o meno la decisione presa dall'*Ontario Municipal Board*.

Frequente é il caso in cui vengano variate le disposizioni dell'Official Plan a seguito di circostanze non valutate, o su sollecitazione di singoli proprietari promotori di iniziative di trasformazione. L'*Official Plan amendment* é lo strumento tecnico per questo tipo di modifiche; il suo iter di approvazione é analogo a quello dell'*Official Plan*. La validità temporale di entrambi é a tempo indeterminato; vige comunque l'obbligo per il Consiglio municipale di convocare almeno una volta ogni cinque anni un incontro pubblico per verificare se da parte dei cittadini provengano istanze per un eventuale revisione.

3. Zoning By-law

E' un documento di pianificazione con valore di legge, usato dalla Municipalità per

regolare l'uso del suolo. Definisce quali funzioni sono ammesse fornendo nel contempo indicazioni in merito alla localizzazione degli edifici e delle strutture, alle tipologie degli edifici e delle infrastrutture, ed altre specificazioni sugli spazi collettivi. Lo *zoning by-law* di fatto é lo strumento con cui vengono approfondite ed implementate le politiche poste in essere dalla Municipalità attraverso l'*Official Plan*. In genere si compone di una zonizzazione (che ricopre l'intero territorio municipale) in ambiti funzionali omogenei piuttosto flessibili dal punto di vista delle modalità degli interventi. In situazioni particolari, ad esempio in alcune municipalità rurali può essere adottato un particolare tipo di zoning, il *free standing zoning,* caratterizzato da una flessibilità accentuata che risponde solo alle esigenze di implementazione espresse dai proprietari delle aree oggetto di trasformazione. Lo *zoning by-law* non é l'unico strumento con valore legislativo utilizzato per il governo dell'uso del suolo. L'*holding by-laws* (legge di proprietà) conferma le destinazioni d'uso del suolo attribuite dallo zoning, ma ne regolamenta i termini di validità in relazione alla realizzazione delle reti e degli impianti di urbanizzazione. L'*interim control by-laws* (legge di controllo provvisorio) é usata per governare la fase transitoria (massimo due anni) in cui la Municipalità elabora nuove politiche territoriali. Il *temporary use by-laws* (legge di uso temporaneo) determina le destinazioni d'uso di un terreno o di alcuni edifici per un arco di tempo definito (massimo due anni con possibilità di proroga ulteriore). L'*increased height and density by-laws* (legge di incremento di altezza e densità) permette particolari "bonus", oltre ai parametri altrimenti consentiti.

Il *Site plan control by-laws* (la legge per il controllo delle aree fabbricabili) é utilizzato dalle amministrazioni come affinamento dello zoning locale, per esercitare un maggiore controllo su alcune zone e per assicurare che le trasformazioni proposte siano realizzate nei termini in cui erano state approvate dal Consiglio locale; può essere inoltre utile per imporre requisiti di qualità alle infrastrutture ed ai servizi ed altre prestazioni particolari ai nuovi insediamenti soprattutto per quanto concerne la compatibilità di sviluppo in relazione agli insediamenti contermini.

Nel momento in cui un'Amministrazione decide di elaborare uno *zoning by-law* é chiamata ad organizzare una fase di partecipazione pubblica molto intensa: in primo luogo é obbligata (ai sensi del *Planing Act*) ad organizzare almeno una assemblea pubblica per dar modo ai cittadini di esprimere il proprio parere prima che venga presa alcuna decisione. L'avviso di questa assemblea é comunicato a mezzo stampa locale o addirittura per posta. Tutti i presenti hanno il diritto di discutere la proposta, esprimere le proprie considerazioni che verranno debitamente verbalizzate e faranno parte della documentazione ufficiale da produrre nella fase istruttoria degli atti. Un altro momento partecipativo che il Consiglio municipale é tenuto ad organizzare riguarda la consultazione con le diverse agenzie ed associazioni che operano sul territorio, con gli altri enti locali e con le diverse commissioni aventi competenze specifiche. Nel caso in cui le questioni sollevate in fase istruttoria siano tali da non poter essere risolte a livello municipale, e non si sia determinato un accordo in sede di Consiglio, é prevista la possibilità di presentare un appello all'*Ontario Municipal Board* (O.M.B.). Ogni singolo caso viene presentato durante un'udienza, in occasione della quale l'O.M.B. può acconsentire o congedare l'appello, abrogare o cambiare lo *zoning by-law* nei modi in cui ritenga opportuno. La decisione dell'O.M.B. é definitiva, a meno che il Ministero degli Affari Municipali dichiari un interesse provinciale nella legge (lo stesso tipo di eccezione prevista per l'*Official Plan)*. In questo caso *l'Ontario Cabinet* può confermare, respingere o cambiare la decisioni dell'O.M.B.

Eventuali modifiche allo *zoning by-law* possono essere effettuate con un procedimento di emendamento analogo a quanto si é descritto per l'*Official Plan*. Se la proposta di modifica risulta essere compatibile con lo zoning, anche se non risponde esattamente alle sue previsioni, su parere degli uffici tecnici si può richiedere una procedura di *minor variance*. Ciò elimina il bisogno di una richiesta di rizonizzazione formale e ha dei tempi e degli iter semplificati. Una variante di "minore rilevanza" può essere presa in

considerazione dalla Municipalità, a condizione che gli obiettivi generali e gli intenti dello *zoning by-law* e dell'*Official Plan* non vengano disattesi.
Ottenere una *minor variance* implica una richiesta alla locale *Adjustment Commission*, seguita da un'udienza. Le commissioni di aggiustamento sono nominate dai consiglieri locali per trattare problemi di minore rilevanza in ordine alle prescrizioni municipali vigenti. A differenza dell'emendamento di zoning, una *minor variance* non cambia lo zoning. Fornisce piuttosto una possibilità di mediazione tra le richieste specifiche della legge e la proposta di intervento del privato.

4 Sub Division Plan

Per lottizzare un terreno in Ontario, il *Planning Act* impone l'approvazione di un *Subdivision Plan,* da parte del Ministero degli Affari Municipali o da una Municipalità delegata del potere di approvazione dal Ministero stesso.
All'atto dell'approvazione deve verificare che il terreno sia adatto alle nuove funzioni; che la proposta sia conforme all'*Official Plan*; che il quartiere e la comunità all'interno dei quali la proposta si colloca, siano tutelati da effetti non compatibili al contesto all'interno del quale si pongono.
Un Piano di suddivisione é un documento legale che mostra gli esatti confini e le dimensioni dei lotti su cui gli edifici verranno costruiti; la localizzazione, l'ampiezza e le sezioni delle strade; le aree adibite a servizi. Il *Subdivision Plan* dopo essere stato esaminato dall'*Ontario Land Surveyor*; che ne verifica la conformità con *l'Official Plan* municipale, e con ogni documento di pianificazione regionale o di contea, viene trascritto nel locale registro terriero. Un piano di suddivisione registrato da origine a nuovi singoli appezzamenti di terreno e può essere legalmente usato per la vendita dei lotti. Non deve essere confuso con i *compiled plans* o *reference plans*, che sono usati solo come atti notarili per descrivere gli appezzamenti di terreno.
Poiché tutte le proposte di suddivisione sono obbligatoriamente conformi alle politiche ed ai regolamenti di pianificazione locale, non é richiesto un avviso pubblico del *Subdivision Plan*. La municipalità può comunque notificare ai residenti la procedura in corso e richiedere pareri informali alle agenzie, ai ministeri, agli uffici locali e alle compagnie di servizi pubblici. Dopo avere terminato l'istruttoria sulla domanda di suddivisione, il Ministero o l'autorità delegata possono approvare o respingere, la proposta di suddivisione.
E' consuetudine della maggior parte delle Amministrazioni Municipali di richiedere la stipula di un "accordo di suddivisione" che garantisca la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi previsti. I Piano di Suddivisione é registrato presso il *Provincial land titles* e nel *registry system*. Il promotore dell'operazione può procedere alla vendita dei lotti nella suddivisione solo dopo tali registrazioni. Data la complessità di alcuni provvedimenti di suddivisione, non é raro che intercorra un periodo piuttosto lungo tra la *draft approval* e l'effettiva registrazione del Piano. Nel Planning Act non é fissato alcun termine temporale per l'approvazione finale; é facoltà delle singole Municipalità dotarsi di un regolamento interno che definisca tale periodo

5 Land Severance

Il *land severance* (divisione di terreno) é una autorizzazione per separare un terreno in un numero limitato di proprietà contigue. Questo tipo di autorizzazione é richiesto all'atto di vendita, di affitto o di ipoteca di un determinato appezzamento; non é necessario se le parti sono già naturalmente divise, ad esempio da una strada o dalla ferrovia.
La diversità con il *Subdivision Plan* consiste nel fatto che la suddivisione é tra due sole parti (o comunque un numero molto limitato); é competenza dell'autorità municipale stabilire di volta in volta quale delle due modalità sia opportune. L'obiettivo della

suddivisione controllata del terreno é da ricercarsi nel tentativo di far corrispondere i carichi insediativi aggiuntivi, alla necessaria dotazione di servizi ed infrastrutture. E' infatti richiesta, contestualmente agli atti di suddivisione, una verifica di compatibilità con delle lottizzazioni
A seconda dell'area, l'approvazione della *land severance* può essere di competenza della Contea o del Consiglio regionale, i quali comunque possono delegare la funzione a una commissione o ad altro ufficio. Nell'Ontario settentrionale, fuori dai cinque maggiori centri urbani, é il Ministero degli Affari Municipali che ha la competenza per le approvazioni , anche se in genere delega una commissione di pianificazione locale.
I pareri sulle proposte di suddivisione dei suoli vengono dati in base di alcuni parametri di valutazione: la generale conformità con l'Official Plan e con lo zoning by-law, gli effetti della proposta sul contesto all'interno del quale la stessa si inserisce, l'adeguatezza delle opere di infrastrutturazione previste.
Poiché tutte le proposte di divisione devono essere obbligatoriamente compatibili alle politiche e ai regolamenti della pianificazione locale, non è dato obbligo di alcun avviso pubblico, anche se é consuetudine fornire tutte le informazioni utili a coloro che ne fanno richiesta.

6 Building Permits

E' il permesso formale per iniziare una nuova costruzione attraverso il *Building Permit*, una municipalità può determinare regole sulle tipologie edilizie e sollecitare la progettazione secondo standard edilizi che ritiene idonei.
Le richieste per un *Building Permit* possono essere inoltrate al *Building Department* o al *Building Official* della propria municipalità, corredate dalla documentazione grafica di progetto. Il *Building permit* é soggetto a tassazione proporzionale alla quantità di opere di urbanizzazione richieste. L'istruttoria del *Building Permit* é fatta dallo staff tecnico municipale che verifica la compatibilità gli strumenti di pianificazione e la legislazione operante in materia. Dopodichè la documentazione relativa al *Building permit* viene inviata a tutti gli uffici pubblici, le agenzie, e gli enti competenti per i pareri di loro competenza. Le domande che riguardano semplici modifiche interne degli edifici o modesti ampliamenti delle volumetrie generalmente sono risolte velocemente (ad esempio il comune di Kitchener impiega circa trenta giorni per istruire domande di questo tipo, mentre proposte più complesse hanno iter procedurali più lenti (sempre a Kitcher la media é di circa 1-2 mesi). Se la proposta oggetto di *Building Permit* é sottoposta ad un *Site Plan control by-law*, non potrà essere concesso alcun permesso fino a quando non siano adempiti tutti i requisiti predisposti dal site plan.
Se, per una qualche ragione, il *Building Permit* non dovesse essere concesso, i privati promotori dell'iniziativa hanno la possibilità di ricorre ad una serie di opzioni:
1) se il problema ha a che fare con l'interpretazione dei requisiti tecnici del *Building Code* ci si può appellare alla *Building Code Commission* scrivendo alla segreteria della commissione presso il Ministero della casa, il *Building Branch).*
2) se il problema riguarda i materiali e le tecniche costruttive ci si può appellare alla *Building Materials Evaluation Commission*, sempre presso il *Building Branch*..
3) Se il problema ha a che fare con l'interpretazione dello *zoning by-law* ci si può appellare ad un giudice dell'*Ontario Court General Division*.

Il permesso ad edificare spesso implica ispezioni, secondo le richieste del *Building Code*. Nel caso in cui l'ispettore appositamente nominato dovesse rilevare che qualche lavoro non é conforme ai progetti depositati può dare avvio a procedimenti legali.
Anche la demolizione di un edificio, o di parti di esso, secondo il *Building Code*, é soggetto a *Building Permit*. In particolare possono verificarsi due distinti tipi di situazioni: se l'edificio oggetto di demolizione ricade all'interno di una *Demolition control areas* (aree a demolizioni controllata) così definite dal Planning Act, occorre che

la demolizione sia collegata ad una ricostruzione di nuova costruzione. Se l'edificio oggetto di demolizione é stato classificato come un *Heritage buildings* (edifici patrimoniali) di particolare significato storico o architettonico secondo *l'Ontario Heritage Act*, la sua demolizione deve essere approvata dal Consiglio Municipale.

7 Ontario Municipal Board

L'Ontario Municipal Board é un tribunale amministrativo deputato a valutare gli appelli e a decidere in merito ai contenziosi che si possono venire a determinare nei rapporti pubblico-privato. I suoi membri sono nominati *dall'Ontario Cabinet*, possono essere avvocati, contabili, architetti, *planners* e amministratori pubblici. L'O.M.B. opera in modo simile ad una corte di appello. Ha competenza sulle questioni inerenti l'uso del suolo *(zoning by-laws, land severances, minor variances)* e sulle *applications* quali gli *Official Plans o* le *subdivisions),* inviate all'O.M.B. dal Ministero degli Affari Pubblici o da un'autorità delegata per l'approvazione. Ad eccezione del caso in cui un argomento sia stato dichiarato di interesse provinciale, l'O.M.B. ha l'ultima parola in tutte le controversie su tematiche di pianificazione nell'Ontario. Altre competenze riguardano questioni finanziarie relative agli investimenti dei governi locali e degli enti per l'istruzione. L'O.M.B. fa riferimento al Ministero degli Affari Municipali ed opera in funzione del potere conferitogli dal *l'Ontario Municipal Board Act*.

Ci sono tre modi di procedere in appello. In alcuni casi, come quando l'obiezione é contro lo *zoning by-law*, la domanda di appello si presenta al segretario municipale, che lo inoltra all'O.M.B. In altri casi, (gli appelli contro le *severances* o le *minor variances*) sono inoltrati al *local land division commitee* o alla *commission of adjustment*. In altri casi ancora, come quando il Consiglio respinge l'emendamento presentato per uno zoning, l'appello può essere rivolto direttamente all'O.M.B.
Quando l'obiezione riguarda un *Official Plan* o una *Subdivision*, bisogna rivolgersi al Ministero degli Affari Municipali (o agli enti delegati)
Per la maggior parte delle richieste di appello in materia di pianificazione, l'avviso é reso pubblico almeno 30 giorni prima dell'udienza; ma in casi che riguardano appelli contro la negazione, da parte di un Consiglio municipale di un emendamento per *l'Official Plan* o una richiesta di modificazione dello zoning, generalmente viene richiesta una comunicazione 60 giorni prima dell'udienza. L'ambito e il metodo della comunicazione é standardizzato dal Consiglio Municipale e coinvolge direttamente tutti coloro che sono interessati.

Dopo che i documenti relativi alla pratica in questione vengono inviati all'O.M.B., viene fissata la data dell'udienza e deciso il luogo pubblico dove si terrà: può essere un ufficio municipale o un centro civico, comunque un luogo adeguato per capienza e facilità di accesso. Oltre ai locali residenti ed i cittadini interessati, sono spesso convocati testimoni esperti in pianificazione per testimoniare su specifiche questioni. Tutti i testimoni sono posti sotto giuramento.

L'O.M.B. impone una tassa d'archivio per alcuni tipi di appello e può anche assegnare i costi alla fine dell'udienza, in base alle circostanze della disputa.

8 Ontario Settentrionale

Nell'Ontario Settentrionale alcuni dei passi nella pianificazione dell'uso del suolo differiscono da quelli nel resto delle province. L'Ontario Settentrionale, é bene ricordarlo, é costituito per lo più di territori scarsamente abitati o addirittura disabitati. Ne deriva che la pianificazione del territorio nella maggior parte delle municipalità del nord, e nelle aree che non hanno organizzazione municipale, ha procedure semplificate

rispetto al resto del paese.

Un consiglio di pianificazione é autorizzato a preparare un *Official Plan* per ogni *planning area* (area di pianificazione). Nell'Ontario settentrionale le aree di pianificazione sono formate da diverse municipalità. I membri del Consiglio di pianificazione rappresentanti le municipalità sono nominati dai consigli municipali locali. Oltre a preparare gli *Official Plans*, il Consiglio di pianificazione fornisce assistenza ai Consigli municipali e al Ministro su questioni di pianificazione.
Il ruolo del Ministero degli Affari Municipali é quello di verificare l'attinenza degli strumenti di pianificazione in relazione alle politiche provinciali poste in essere, di agire in luogo dei Consigli municipali nei territori non organizzati in municipalità; di prendere decisioni su tutte le proposte e gli emendamenti relativi agli *Official Plans*; di emanare le linee guida del Ministero per la zonizzazione dei territori non organizzati; di approvare le richieste di *land severance*, ad eccezione delle principali aree urbane.
Il Ministero delle Risorse Naturali (M.N.R.) é direttamente connesso alla pianificazione e sviluppo della *Crown Land*, i territori non urbanizzati nell'Ontario settentrionale. Le sue competenze sono relative all'uso delle risorse del territorio: aria, acqua, suolo, flora e fauna.
Prima di decidere in merito a qualsiasi tipo di sviluppo urbano nei territori del nord, la M.N.R. è tenuta a consultarsi con i consigli municipali interessati e con le commissioni di pianificazione. Per il governo del territorio nella *Crown Land* esistono anche gli *Strategic Land Use Plans* (SLUPS) e gli *District Land Use Guidelines* (DLUGS). Sono documenti indicativi, non ricoprono il ruolo degli *Official Plans*, ma contengono i principi di pianificazione che che saranno recepiti dagli staff tecnici del MNR. Nonostante il processo di pianificazione e gli strumenti urbanistici relativi siano molto simili in tutto l'Ontario, ci sono alcune disposizioni che si applicano solo nei territori del nord. Ad esempio nonostante i *planning boards* forniscano indicazioni alla municipalità entro la *planning area,* essi non seguono l'iter procedurale di approvazione, né approvano lo *zoning by-law*. Ed ancora; nei territori del nord il Ministero degli Affari Municipali può emanare un *Minister's zoning order* (ordine di zoning) (che può essere modificativo dello zoning vigente e delle relative disposizioni.
Quando viene imposto un ordine di zoning, le procedure di avviso, di informazione e gli incontri pubblici non vengono organizzati. Entro trenta giorni dall'emanazione l'ordine viene applicato, rendendone semplicemente disponibile una copia all'ufficio registri.
Per modificare, in tutto o in parte, un ordine di zoning è necessario inoltrare una richiesta al Ministero o al Consiglio di pianificazione locale.
Il Ministro ha facoltà di approvare o di respingere la proposta. Se qualcuno degli interessati é in disaccordo con la decisione presa dal Ministero e le questioni non possono essere risolte attraverso la discussione con lo staff tecnico, la questione può essere rinviata all'O.M.B. per un'udienza di appello Anche in questo caso, verificati i requisiti necessari, può essere adottato la procedura della minor variance. Per quanto riguarda le richieste di suddivisione sono sottoposte al Ministero degli Affari Municipali per l'approvazione, come da ogni altra parte in Ontario.
Le *Land Severance* vengono approvate dal Ministro in molte aree dell'Ontario settentrionale, a meno che il potere non sia stato delegato al Consiglio municipale locale o alla commissione di pianificazione. In Sudbury, Thunder Bay, Sault Ste. Marie, Timmins e North Bay, le competenze per le *land severance* sono assegnate direttamente ai consigli municipali
I *Building Permits* sono emessi nei territori del nord con lo stesso iter procedurale di tutto l'Ontario.

ALLEGATO 2

Gli strumenti di pianificazione pertinenti downtown Kitchener dal 1962 al 1992.

- Larry Smith and Company -*Dowtown Kitchener, Ontario Economic analysis for redevelopment planning*- gennaio 1964 / La riorganizzazione del settore commerciale attraverso la razionalizzazione delle localizzazioni delle diverse funzioni e del sistema dei trasporti.

- Kitchener Planning Department -*Report on Kitchener Civic Center site*- febbraio 1964 / La creazione del Centro Civico e della City Hall ed il problema degli espropri.

- Kitchener Planning Department -*Kitchener 2000*- agosto 1964 / Alcune anticipazioni sulla crescita demografica ed economica.

- Kitchener Planning Department -*Dowtown Kitchener: a land use analysis*- agosto 1964 / Studi per un piano di sviluppo.

- Kitchener Planning Department and Planning sub-Committee -*Downtown Kitchener: a Plan*- - gennaio 1965 / Proposte di sviluppo del centro cittadino: zone pedonali, delimitazione delle strade, palazzi per uffici, delimitazione delle zone intensive all'interno dell'area centrale, controllo dello sviluppo dei grandi centri commerciali in periferia.

- Proctor and Redfern -*Report for Storm and Sanitary sewers in the dowtown planning area, City of Kitchener*- novembre 1966 / Il sistema di drenaggio delle acque per adattare il centro cittadino all'ipotesi di intensificazione edilizia.

- Kitchener Planning Department and Project Planning Associates Ltd -*City of Kitchener, Ontario. Dowtown urban renewal scheme*- maggio 1967 / Lo sviluppo dei settori maggiormente penalizzati e la riorganizzazione del settore residenziale.

- Read, Voorhees and AssociatesLtd -*Kitcher-Waterloo urban traffic study*- novembre 1967 / L'adeguamento delle strade e dei parcheggi in previsione di un aumento dei traffici.

- Kitchener Planning Department and Project Planning Associates Ltd -*City of Kitchener, Ontario, Central Kitchener Urban renewal scheme, phase I*- dicembre 1967 / Programma di spesa per un totale di 16,4 milioni di dollari; invito formale agli imprenditori a dar luogo alle trasformazioni.

- City of Kitchener -*Official Plan for thr city of Kitchener Planning area*- giugno 1979 / Principali contenuti: il centro inteso come punto focale della città e dell'area metropolitana destinato ad un mix funzionale con residenze ed attività terziarie; delimitazione delle zone di riqualificazione all'interno del tessuto urbano.

- City of Kitchener, Department of Planning and Development - *Work programme and priorities report. Inner City secondary Plans*- settembre 1979 / Il primo neighbourhood plan elaborato in collaborazione con la popolazione dei quartieri interessati.

- City of Kitchener, Department of Planning and Development - *Planning policies and land use designations for the Civic Center Neighbourhood*- novembre 1979 / incoraggia la partecipazione dei residenti, sostiene il mantenimento dei caratteri del

quartiere, prevede la densificazione sui bordi delle principali arterie di traffico.

- Woods Gordon, Barton Myers Associates, McCormick Rankin -*Kitchener dowtown study*- dicembre 1981 / Previsione di nuovi alloggi all'interno del cuore commerciale della città; previsione di nuovi parcheggi; miglioramento delle facciate degli edifici; sostanziale conservazione del tessuto edilizio esistente.

- City of Kitchener -*Amendament 1 to the Official Plan of the City of Kitchener Planning area. A secondary Plan for the City center neighbourhood*- gennaio1980 / Separazione del traffico locale dal traffico di attraversamento; ridefinizione dello zoning in ordine alla conservazione dei caratteri di bassa densità di alcune aree.

- Wender Schearer -*Design guidelines for building facade improvement, Queen Street, Kitchener*- ottobre 1984 / Definizione delle caratteristiche delle facciate degli edifici di fine secolo.

- J.L. Cox Planning Consultants -*City of Kitchener municipal housing statement*- maggio 1985 / Riqualificazione della dowtown allo scopo di mantenere le caratteristiche della popolazione; zonizzazione per facilitare lo sviluppo residenziale; conservazione dello stock abitativo unifamiliare; possibilità di trasformazione delle anità abitative in duplex.

- City of Kitchener, Department of Planning and Development - *Dowtown redevelopment Plan: volume I, PRIDE application*- gennaio 1987 / Ridisegno di strade, arredo urbano e marciapiedi.

-City of Kitchener -*Official Plan consolidation*- maggio 1987 / Alcune definizioni di destinazioni d'uso ed alcune correzioni allo zoning; individuazione di spazi pubblici aperti.

- Nicholas Hill -*King Street facade Plan*- giugno 1987 / Assistenza ai proprietari per il miglioramento delle loro abitazioni.

- City of Kitchener, Urban Design team - *Dowtown revitalisation Plan*- novembre 1987 / Programma per la localizzazione della nuova City Hall; conservazione degli edifici storici; definizione delle connessioni pedonali.

- City of Kitchener -City of Kitchener -*Victoria Park secondary Plan*- novembre 1987 / Sostanziale conferma della bassa densità, con l'individuazione di alcune are per l'edificazione intensiva.

- A Hoc Steering Committee on Civic Accomodation -*Examining Kitchener City Hall future space requirements*- gennaio 1988 / Studio di fattibilità della nuova sede del comune.

- City of Kitchener -*Kitchener dowtown community improvement plan*- febbraio 1988 / Ricostruzione di strade, marciapiedi e arredo urbano; progettazione di parcheggi e segnaletica.

- City of Kitchener -*Market village design study*- marzo 1988 / Rizonizzazione per permettere l'uso commerciale.

- City of Kitchener -*Central Frederick secondary Plan* - giugno 1988 / Rizonizzazione con settori diffusi a bassa densità ed alcuni settori ad alta densità.

- M.M. Dillon Ltd and Cresap Management Consultants -*Breithaupt St. industrial area study*- settembre 1988 / Mantenere le funzioni industriali sviluppando le connessini con il settore residenziale.

- Cumming Cockburn Ltd *Parking requirement study for the city of Kitchener*- febbraio 1990 / programmazione dei parcheggi a lungo termine (a cura degli imprenditori) e a breve termine (a cura della municipalità).

- City of Kitchener *-Breithaupt St. industrial area Community improvement Plan-* novembre 1990 / Alcune previsioni all'interno dell'area centrale: sviluppo delle infrastrutture a rete, riprogettazione delle strade e dei marciapiedi, introduzione di barriere vegetali per schermare le aree industriali.
- Kitchener Department of Planning and Development *-Kitchener dowtown proposed amendment and draft comprehensive by law-* maggio 1992 / introdurre all'interno del cuore commerciale edilizia resinziale ad alta densità, conservazione degli edifici di significativo valore architettonico.

.

APPENDICE

Resoconto semiserio di un periodo vissuto in Canada

Resoconto semiserio di un periodo vissuto in Canada

No, non ne ero convinto.
Non riuscivo a capirne l'utilità; mi sembrava di perdere tempo. E poi in quel momento non mi pareva fosse possibile allontanarmi dall'Italia per un anno: gli affetti, gli impegni; l'infondato convincimento di essere indispensabile. Insomma, quando mi fu proposto di andare a trascorrere un periodo di studio in Canada, presso la Waterloo University di Toronto, fui proprio scettico. Il suo peso, probabilmente, lo ebbe anche l'innato senso di resistenza al cambiamento che ognuno di noi dichiara non appartenergli, ma che si manifesta puntuale ogni qualvolta la vita ci chiama a correggere le nostre abitudini, più o meno consolidate che siano.
Ne è passata di acqua sotto i ponti da allora. L'iniziale scetticismo fu presto dimenticato. Mi trovai quasi all'improvviso nel vortice di un'esperienza nuova: l'America. Mi pareva di poterla conquistare questa America. Avevo tanta energia in corpo che forse la stavo davvero conquistando. Sicuramente Lei me lo faceva credere. L'America é una giovane, procace, disponibile Signora, non bellissima, ma di fascino irresistibile. Sono i suoi conturbanti ammiccamenti che fanno perdere la testa. In realtà dubito perfino che si sia mai veramente concessa a qualcuno. La sua abilità, la sua ammaliante abilità, sta proprio nel far credere a tutti coloro che hanno il coraggio, o la sfrontatezza, di esserne pretendenti, di poterla conquistare. Ed io fra quelli. Quando Larry Richards, preside della facoltà di Architettura della Waterloo University, mi ha espresso tutto il suo apprezzamento per il lavoro che avevo svolto, chiedendomi se ero disponibile a rimanere un altro anno per coordinare il Laboratorio di tesi, io ho creduto veramente di averla conquistata, l'America.
Ne é passata di acqua sotto i ponti da allora. Il ritorno in Italia; la difficoltà a riambientarmi, inaspettatamente gravosa. Di nuovo il vortice degli impegni italiani. Ora ripenso a tutto ciò con ovattato distacco, come se fossero passati molti anni, e non pochi mesi dal mio rientro. Ed é per

questo che chiamato a parlare della mia esperienza americana, e non volendo limitarmi ai soli aspetti scientifici, anziché un distaccato resoconto a posteriori, preferisco le parole di una lettera che scrissi dal Canada ad un amico, nelle quali ritrovare la freschezza delle emozioni di quei giorni.

« ... Ci sono momenti in cui il vortice della vita rallenta; il tempo ritorna ad essere scandito dalle ore che si inseguono lente, una dopo l'altra. Sono momenti bellissimi nei quali i ricordi, le riflessioni, gli affetti prendono il sopravvento. Ho bisogno di questi rari momenti nello stesso modo in cui ho bisogno della scarica di adrenalina che contraddistingue la mia quotidianità.

Mi succedeva in Italia, mi succede qui, in Canada.

E' domenica mattina, una domenica mattina freschissima, soleggiata, finalmente "canadese", dopo alcuni giorni di caldo afoso. Sono a casa, ho appena finito di fare colazione, sono sereno.

Ti voglio fare partecipe del turbinio di sensazioni padrone momentaneo del mio cervello. Il Canada.

Il Canada mi appare come un paese "di frontiera", dove chi ha idee chiare in testa e voglia di fare non trova difficoltà nel raggiungere i propri traguardi. Nel mondo accademico le gerarchie istituzionali sembrano non esistere, quello che conta é quello che sai fare. Il rapporto con i colleghi professori, tra gli stessi professori e gli studenti è molto cordiale, mai formale. Agli studenti viene riconosciuto il potere che deriva dalla consapevolezza di tutti che sono loro la principale fonte di sussistenza della struttura universitaria: addirittura hanno voce in capitolo nella nomina o nella riconferma dei docenti. Ci sono professori giovanissimi che si alternano ai loro colleghi più anziani nella conduzione dei laboratori di progettazione e, cosa curiosa, a turno il professore anziano fa da assistente a quello giovane e viceversa (qui non esiste la figura dell'assistente volontario come la intendiamo noi). La continua ricerca di nuove idee porta alla sperimentazione di metodologie didattiche che talvolta ai nostri occhi possono sembrare anche eccessive.

In questo clima di innovazione mi sono trovato, fin da subito, perfettamente a mio agio. E' straordinario come nel giro di pochissimo tempo sia riuscito a conquistare la stima e la considerazione di tutti. Ci sono stati alcuni episodi salienti, a volte anche fortuiti.

Dopo circa un mese che ero arrivato al campus, il Consiglio di Facoltà e le rappresentanze degli studenti stavano discutendo su chi invitare quell'anno come "critic" per le revisioni al laboratorio di tesi (lo stesso laboratorio che poi avrei seguito più avanti). Qui non esiste il ruolo del relatore e del correlatore; gli studenti lavorano sostanzialmente da soli; quando lo ritengono richiedono una revisione ad un professore a loro scelta; sono però tenuti a dar conto del loro operato nel corso delle revisioni ufficiali (tre in tutto: *first*, *second* and *last review*) di fronte ad una commissione composta da docenti interni alla facoltà e da "critics" esterni, scelti nel mondo accademico e professionale in tutto il nord America.

Siccome ero molto interessato a questo metodo ho chiesto al preside se potevo assistere alle *reviews*. Lui, spinto dalla solita cortesia canadese, ma credo anche dai gravosi problemi di budget nei quali si stanno dibattendo le Università data l'attuale recessione, ha avuto l'idea di proporre al Consiglio di Facoltà la mia candidatura come "critic esterno". E cosi tra lo stupore e lo scetticismo di tutti, me compreso, mi sono ritrovato insieme al preside della scuola di Architettura di Vancouver, al direttore dell'Ufficio Planning dell'Ontario, al critico di architettura di Chicago, all'architetto canadese affermato, etc. a commentare e criticare i lavori degli studenti in una sorta di talk show. Peraltro in un momento in cui il mio inglese era ancora molto traballante. E' stato a quel punto che ho deciso (anzi è meglio dire "sono stato costretto" vista la non padronanza della lingua) di assumere un atteggiamento "mistico" esprimendomi per "parabole" e "metafore". Ad esempio ad una ragazza che aveva condotto una ricerca teorica molto interessante, ma che aveva intenzione di banalizzarla traducendola in un progetto di una villa del tutto anonimo, per dirle che avevo molto apprezzato la sua ricerca, ma che

ritenevo sarebbe stato meglio fosse rimasta a livello teorico, le ho detto *«.... tu hai rapito la mia mente mostrandomi cose meravigliose; come "Alice nel Paese delle meraviglie", mi hai preso per mano e mi hai accompagnato tra le tue fantasie; ma ora che io conosco il tuo mondo non voglio più ritornare nel mio, voglio rimanere qui con le tue fantasie ».*

Ed ancora. Ad una ragazza che aveva deciso di demolire un palazzo sul retro di Cà Giustiniani a Venezia (spesso le tesi hanno oggetto interventi in città straniere), e di utilizzare le antiche finestre trifore adagiandole al suolo come elementi decorativi della pavimentazione, per fare capire a lei (ma anche al resto della commissione che non aveva obiettato alcunché al riguardo!) che aldilà della scelta opinabile di sopprimere il manufatto storico, il valore di un edificio antico non stà solo nei singoli componenti, ma nell'insieme del loro interagire, ho detto *« ... vedi Rakel* - questo era il suo nome - *tu hai degli occhi stupendi; ma se io prendo un tuo occhio e lo poso sul tavolo, e lo guardo, mi rendo conto che il tuo occhio non ha più la bellezza, il valore che aveva quando insieme alla tua bocca, al tuo naso, ai tuoi capelli, formava il tuo viso. Il tuo occhio esiste solo come parte del tuo corpo; é inscindibile da esso».*

E' chiaro che dicendo cose simili o vieni preso per "deficiente" oppure vieni ad assumere quell'atteggiamento da "santone" che ti permette, da quel momento in poi, di poter dire praticamente qualsiasi cosa.

E cosi é stato.

Ogni qualvolta ero chiamato a commentare, l'attenzione della platea, professori e studenti, era massima. Avendo capito la situazione, ci ho anche un pò giocato; soprattutto sono stato molto attento a non inflazionare i miei interventi rinunciando anche ad alcuni turni di commento se non avevo niente di particolare da dire. Anzi é stato divertente quando, chiamato a commentare un intervento di un architetto di Montreal che aveva parlato per mezzora su di un argomento di cui - devo essere sincero- non avevo capito molto, ho detto *« ... mi dispiace, ma quando non ho niente da dire preferisco non parlare ...»* . La mia affermazione, del tutto ingenua, è stata interpretata come una battuta

tagliente nei confronti dell'architetto che mi aveva preceduto ed é stata accolta da una risata ed un fragoroso applauso.
Da quel momento é stato tutto in discesa: le riunioni in Consiglio di Facoltà, il lavoro con gli studenti canadesi, la vita sociale in genere. La mia opinione, le mie idee, le innovazioni sotto il profilo organizzativo che proponevo rifacendomi all'esperienza accademica italiana, erano sempre accolte con favore.
La ciliegina sulla torta é successa una decina di giorni fa.
A Waterloo gli studenti sono tenuti ad alternare periodi di studio a periodi di tirocinio presso studi professionali che é premura delle Facoltà stesse reperire. Lo studente é comunque libero di scegliersi lo studio presso il quale svolgere il proprio stage. E cosi Anthony Gallo (evidenti le origini italiane) aveva maturato il sogno di ritornare in Italia, terra di origine dei propri avi, per l'ultimo dei suoi cinque stages di lavoro. Quando gli altri professori mi hanno chiesto se avevo possibilità di metterlo in contatto con qualche studio ci ho un po' pensato e poi ho risposto *« beh, vediamo di incominciare la ricerca dal top: domandiamolo a Renzo Piano»* e ho spedito un fax a Genova (Piano ha lo studio proprio di fronte a casa mia) parlando del sogno "italiano" di uno studente canadese. Tra lo stupore di tutti (e devo dire anche il mio, anche se ho finto indifferenza) nel giro di un solo giorno, anzi poche ore tenuto conto del fuso orario, un fax indirizzato a me dalla Renzo Piano Building Workshop! Il mio amico Venanzio Truffelli (l'*alter ego* genovese di Piano) mi confermava la disponibilità della B.W. di assumere Anthony da settembre a dicembre. Questo mi é valso un ulteriore *step* nella considerazione di tutti, qualche corteggiamento interessato, ma soprattutto la gratitudine di Anthony e del suo vecchio nonno paterno che alla notizia che il nipote ritornava «Architetto» in Italia, la terra mai dimenticata dalla quale era dovuto emigrare in gioventù, quasi si é sentito mancare. E da allora un'apoteosi di formaggio, salame, soprassata, olio extravergine di oliva (ottimo), vino (scadente), che il vecchio Gallo si premura di non farmi mai mancare.
Studio molto.

Sono felice di poterlo fare. Non ricordo di avere mai avuto cosi tanto tempo da dedicare a me stesso, alle mie ricerche. La vita del Campus è piacevolmente noiosa. Non riuscirei a vivere così per sempre, ma una pausa di questo genere sta avendo su di me gli effetti di un periodo di cura presso una *beauty farm*. L'ambiente é davvero l'ideale per lo studio. La mia giornata tipo inizia presto alla mattina. Sei e mezzo sette mi sveglio: doccia, colazione ed in bici al campus per la lezione di inglese dalle otto e un quarto fino alle dieci e mezzo. Poi passo dalla segreteria della scuola di architettura e mi sorseggio qualcosa di simile ad un caffé (!) con gli altri professori fino verso le undici quando vado in ufficio a studiare. Ho un ufficio molto bello con una finestra che da su un laghetto dove si ritrovano anatre, aironi, lepri, scoiattoli, castori. Pranzo verso l'una scegliendo una delle tante soluzioni, tutte molto economiche, che offre il campus. Verso le due sono di nuovo in ufficio oppure in biblioteca fino alle sette quando vado in palestra o in piscina, dipende dai giorni. Verso le otto e mezzo ritorno a casa per mangiare (terribilmente in ritardo rispetto alle abitudini alimentari canadesi che prevedono il *dinner* alle sei) e per le nove e mezzo dieci sono di nuovo in ufficio fino verso mezzanotte. E' di solito la sera che faccio revisione agli studenti canadesi; se non ho revisioni continuo a studiare le mie cose.

La mia ricerca progredisce. All'inizio ci sono state le difficoltà che erano prevedibili alla partenza: data la peculiarità del mio tema non è stato facile trovarne il *focus* qui in Canada, per cui ho dovuto lievemente correggerne il tiro. Credo comunque di essere sulla via giusta. Come mi ero prefissato, nel primo periodo della mia permanenza ho svolto soprattutto un lavoro di ricerca bibliografica che mi ha permesso di entrare nel merito del sistema di pianificazione canadese. Dopodichè, quando non solo il mio bagaglio conoscitivo, ma anche il mio inglese é migliorato, ho cominciato ad affrontare la seconda fase di incontri mirati con interlocutori interni ed esterni al Campus, e ad entrare nel merito del caso di studio. Ho preso come caso di studio Kitchener, una città di medie proporzioni localizzata a circa cento chilometri a ovest di Toronto.

L'ho scelta per una serie di ragioni. Anzitutto perché é una città che ha sempre avuto una attività di pianificazione particolarmente intensa e stimolante. In secondo luogo a causa dell'interesse dimostrato dalla città al rinnovamento del suo centro urbano: Kitchener è stata la prima città canadese ad occuparsi fin dai primi anni sessanta della pianificazione del proprio centro urbano. Kitchener inoltre rappresenta bene il prototipo di città canadese di medie dimensioni, con le problematiche economiche sociale ed ambientali che si possono ritrovare nella gran parte delle città in Canada, e la cui lettura risulterebbe di più difficile comprensione se si analizzassero le grandi metropoli come Toronto o Vancouver dove i fenomeni sono estremizzati e dove le strategie ed i processi di pianificazione assumono spesso caratteristiche specifiche e peculiari . Proprio per questo Kitchener si presta ad essere comparata con le città italiane di medie dimensioni che sono oggi i casi di studio più interessanti per quanto riguarda le innovazioni all'interno degli strumenti di pianificazione.

Sono in ottimi rapporti con il *Planning Department* anche a causa di un episodio curioso che vale la pena ti racconti.

Grazie ad Anu, un amico professore indiano (Calcutta) che mi ha molto "sponsorizzato" presso alcuni suoi facoltosi conoscenti di origini italiane, sono stato invitato ad un pranzo "ufficiale" al *Club Italia* , il club dove una volta alla settimana si riunisce per il lunch l'elite della comunità italiana di Kitchener. Li ho fatto conoscenza con il sindaco, Dom Cardillo, (evidenti le origini salernitane) che mi ha voluto al suo tavolo e con il quale abbiamo a lungo conversato. Nel tardo pomeriggio avevo un appuntamento con un funzionario del Planning Department, il mio primo contatto con la City Hall. Quando Dom Cardillo lo ha saputo, ha voluto accompagnarmi personalmente (in cadillac!) alla City Hall; non solo, ma ha voluto partecipare alla prima parte della riunione. Un tale ingresso in pompa magna ha scombussolato il *Planning Department*: intanto l'incontro con il funzionario si é subito trasformato in un meeting con il direttore, il vicedirettore ed alcuni rappresentanti dello staff tecnico che da

allora si sono prodigati nell'aiutarmi. Ho addirittura avuto un incarico in qualità di *visiting researcher* della Waterloo University: seguo le fasi finali di un processo di painificazione partecipata molto interessante che probabilmente descriverò all'interno del mio *case study*, il *Brigadoon Community Plan*.

All'interno della facoltà di Architettura stento invece a trovare degli interlocutori utili per la mia ricerca. Un aiuto me lo ha dato un giovane professore, Val Rynimieri, che si occupa di questioni inerenti l'*urban design*. Un altro professore del Campus che mi ha aiutato è il direttore del Dipartimento di Planning, Pierre Filion: è grazie a lui ed agli studi che ha condotto che sono riuscito ad entrare nel merito del caso di studio. Determinante ai fini della ricerca é invece la possibilità di utilizzare la biblioteca del Campus. E' davvero molto fornita – pensa che ha tutti i numeri della rivista "Urbanistica"(!) - ed è molto organizzata. Tanto per rendere l'idea. Se per caso si é interessati ad un volume raro che il sistema di computer del Campus dice non essere presente nel grande edificio di dieci piani dove si trova la biblioteca centrale, ma segnala essere in possesso, ad esempio, di una piccola biblioteca di Vancouver (8 ore di aereo da Toronto), niente paura: si inoltra, sempre via computer, formale richiesta e nel giro di 48 (quarantotto!) ore si ha il libro presso il proprio ufficio.

Il Canada é bellissimo. Toronto geograficamente é baricentrica rispetto a molte metropoli nordamericane che sono tutte raggiungibili con poco più di un'ora di volo. Sono innamorato di Montreal e naturalmente di Chicago e di New York. A Toronto ho i miei luoghi: il bar all'interno della galleria di Calatrava per il Martini cocktail, la steak house per il lunch, il ristorante francese o quello giapponese per il *dinner*. Ho addirittura un posto dove andare a fumare la sigaretta dopo cena, dato che qui é vietato in ogni dove: é la Dominion square, una piazza di una purezza emozionante disegnata da Mies insieme ai quattro grattacieli neri che vi si appoggiano.

Toronto é, come tutte le città nordamericane, una metropoli cosmopolita. La comunità portoghese e quella cinese sono molto numerose. Ma la

comunità più forte é quella italiana. Sono soprattutto abruzzesi e pugliesi di seconda e terza generazione. Non avendo avuto mai contatti con loro, in occasione della finale di coppa del mondo di calcio ho deciso di farmi travolgere dall'amor patrio ed andare a vedere le immagini della partita proiettate sul grande schermo dello Skydome, l'incredibile stadio da baseball di Toronto capace di aprire e chiudere la copertura a cupola nel corso di una partita a seconda delle condizioni meteorologiche (per cui é quasi sempre chiuso!). Ero insieme a quindicimila italiani e ad altrettanti brasiliani. Non si ha idea di cosa possa rappresentare una partita della nazionale per gli immigrati all'estero. Certamente è qualcosa che va aldilà dell'avvenimento sportivo. Io stesso, di solito abbastanza restio a questo genere di cose, mi sono trovato emotivamente coinvolto. L'orgoglio e la dignitosa sofferenza con la quale la comunità italiana ha subito la sconfitta mi ha profondamente emozionato... Ma non ha impedito di farmi travolgere dalla follia di una notte di *samba* e *caipiriña* nelle strade e nei locali del centro.

Il Canada é bellissimo, dicevo. La sua "essenza" l'ho trovata più che nelle città, che si rifanno ad un unico modello nordamericano (anche se quelle canadesi sono più pulite ed ordinate di quelle negli States), camminando sulle scogliere rocciose della Bruce Peninsula, in barca nella Georgian Bay, a pescare dalla canoa nell'Algonquin park, attraversando la regione dei laghi di Muskoka, ... Io amo la natura come solo uno che vive in città, e che ne ha rare frequentazioni, riesce ad amarla; con quel misto di ammirazione e di stupore che accompagna ogni sua manifestazione. Ed in questi posti le forme con le quali si manifesta sono davvero stupefacenti. Sto aspettando l'autunno, che mi dicono essere la stagione più spettacolare per via dei colori rossi delle foglie degli aceri, per prendermi, qualche giorno di vacanza ed andare a fare un viaggio al nord. Mi sono messo in testa di andare nel Winisk River, un parco nazionale in prossimità della baia di Hudson dove si ci arriva solo con quegli aeroplani biposto che atterrano sull'acqua.

E qui giungo al dunque.

Ma quando ritorno in Italia?
Certo é che mi giungono echi non incoraggianti di una situazione politica intollerabile in cui l'ignoranza e l'arroganza dei nuovi é pari solo all'indecenza dei vecchi.
L'altro ieri Larry Richards, il preside della scuola di Architettura, mi ha voluto gratificare con una lettera che mi ha "toccato" nella quale era espresso tutto l'apprezzamento della Facoltà per il lavoro che ho svolto.
Nel consegnarmela ("a mano", ritardando anche il suo rientro a Toronto dato che io ero fuori ufficio) Larry mi ha chiesto di partecipare ai colloqui di ammissione che si terranno in autunno ed ha voluto verificare la mia disponibilità a seguire il Laboratorio di tesi del prossimo anno!
Che dire amico mio?

E' meglio che rientri subito in Italia! »

Toronto, estate 1994

CAPITOLO 4

Campi: un caso di riconversione industriale

premessa
la vicenda ed il sistema degli attori
alcune ipotesi interpretative
appendice: cronologia degli avvenimenti

4. CAMPI: UN CASO DI RICONVERSIONE INDUSTRIALE

4.1 premessa

In questo capitolo viene presentato il caso di Campi, un processo di riconversione di un area industriale di proprietà Italsider a Genova.

In un certo qual modo valgono anche qui le considerazioni fatte in apertura del capitolo canadese in merito all'autonomia rispetto al resto del lavoro; anche se meno accentuate sono state le "fughe" dal filo conduttore della ricerca, non ho voluto rinunciare a tracciare un quadro più complesso delle problematiche, che abbracciasse anche temi inerenti l'assetto economico di una città in crisi quale Genova, il suo assetto occupazionale e le relative questioni di ordine sindacale, le tematiche ambientali e quelle relative la riqualificazione urbana. Sotto il profilo del rapporto pubblico-privato la scelta di Campi come caso di studio trova ragione in una serie di motivazioni:

a) il caso di Campi bene si presta a far emergere l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici ordinari, nati e calibrati per il controllo dell'espansione, che si dimostrano poco idonei a guidare i processi di riuso;
b) se messo a confronto con analoghe recenti esperienze (ad esempio i grandi progetti di riconversione dell'area milanese[43]) Campi si configura come un caso di successo, dove aldilà delle critiche che sempre e comunque possono essere mosse in processi così complessi, il passaggio dalla grande industria ad un mix di funzioni pubbliche e private, ha avuto esito[44];
c) fra i motivi del successo del caso Campi va evidenziato anche lo sforzo di

---

43 numerose sono le ricerche che hanno prodotto ricostruzioni di processi decisionali con riferimento ai grandi progetti pubblici a Milano: si veda in particolare: Dente B., I processi di governo nella metropoli, in IReR/Progetto Milano, *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano,* Milano, Angeli 1989 - Balducci B., *L'implementazione dei grandi progetti pubblici,* Milano, Clup, 1988 - Fareri P., Progetto Passante, in AAVV *I Docklands di Londra ed il Passante di Milano,* Milano, Clup, 1988.

44 usando una definizione di Bruno Dente si potrebbe dire che nel valutare gli effetti di un processo così complesso, anziché assumere un atteggiamento "macronegativo", che sottolinea cioè i fattori generali che hanno contribuito a rendere meno efficace l'intervento pubblico, si assume un approccio "micropositivo", che consente di evidenziare gli elementi che, in specifiche situazioni, hanno favorito una migliore *performance*.

innovazione che ha riguardato non solo gli strumenti, ma anche i percorsi istituzionali che hanno guidato il processo di riconversione;

d) a Campi la rigida distinzione tra pianificatori e pianificati é stata superata attraverso l'interazione tra il progetto del processo (le arene, i soggetti e le procedure capaci di guidare il processo decisionale) e gli strumenti tecnici messi in campo (PTC, SAU);

e) Campi rappresenta un caso di studio "maturo", dove é possibile misurare gli effetti del modello posto in essere. Le opere di bonifica dagli impianti industriali e di infrastrutturazione dell'area sono concluse e gli insediamenti produttivi sono stati realizzati.

f) Campi, infine, é un processo di notevole rilievo non solo a scala locale, ma nazionale, essendo il primo caso importante di reindustrializzazione di impianti siderurgici Iri. Le tematiche che lo accompagnano vanno aldilà di quelle propriamente disciplinari, ed interessano questioni inerenti l'assetto economico di una città in crisi quale Genova, l'assetto occupazionale e le relative problematiche di ordine sindacale, l'ambiente e le tematiche inerenti la riqualificazione urbana.

Dal punto di vista metodologico la ricostruzione del caso di studio si basa su tre fasi successive di ricerca, precisamente distinte tra loro quanto ad obiettivi, strumenti, fonti analizzate[45]. Le tre fasi (cronologia degli avvenimenti, la vicenda ed il sistema degli attori, interpretazione e considerazioni conclusive) sono descritte nei loro elementi costitutivi nei paragrafi che seguono. Ciascuna delle fasi genera un prodotto specifico, che costituisce parte integrante del rapporto finale: la prima genera la ricostruzione puntuale del processo decisionale; la

---

[45] L'impostazione metodologica seguita deriva dalle conoscenze acquisite nell'ambito del modulo didattico interdottorati "Metodologia dello studio di caso" coordinato da Alessandro Balducci, che si é tenuto presso il Dipartimento di Architettura e Urbanistica di Pescara dal 15 al 19 maggio 1995. I casi di studio consultati dal punto di vista della metodologia di impostazione sono stati: Balducci A., *L'implementazione di grandi progetti pubblici. Una indagine sui processi decisionali relativi all'ampliamento dell'aeroporto della Malpensa e alla rilocalizzazione del Policlinico di Milano*, Clup Edizioni, Milano, 1988 - Bobbio L., "Archeologia industriale e terziario avanzato a Torino: il riutilizzo del Lingotto", in A.A.V.V., *Metropoli per progetti*, Il Mulino, Bologna, 1990 - Dente B. (a cura di), "Gli stadi di Italia '90", in *Amministrare*, numero monografico, n. 1, aprile 1991 - Fareri P., "L'istituzione di nuove linee intercomunali", in Dente B., *I processi decisionali nelle aziende municipalizzate di trasporto,* Giuffré, Milano, 1987.

seconda genera la ricostruzione della vicenda con le monografie degli attori partecipanti; la terza genera l'interpretazione complessiva del processo analizzato. Prima di entrare nel merito dei contenuti di ciascuna delle parti, é bene spendere alcune parole sulla metodologia di impostazione[46].

1. La cronologia. Si é trattato di ricostruire la vicenda che ha definito il processo decisionale dal momento in cui il problema é stato sollevato, ad oggi. L'obiettivo fondamentale di questa fase é di definire i confini del processo analizzato secondo due dimensioni principali.

La prima dimensione é temporale. Il processo decisionale di Campi corre parallelo, ma non si sovrappone esattamente con le procedure formali di produzioni di documenti ufficiali. In particolare tutta la fase di sollevazione e di prima definizione del processo ha lasciato poche tracce in atti formali, ma é stata di grande rilevanza ai fini interpretativi. Molti eventi che hanno influito sull'articolazione del processo decisionale, non hanno avuto riscontro in documenti formali; ad esempio il cambio della composizione della Giunta comunale e quindi dei referenti politici che é avvenuto per ben tre volte nel corso del processo; ed ancora le influenze derivanti dalle pressioni sulla questione sindacale, che ha trovato largo spazio sui media locali e nazionali.

La seconda dimensione é riferita al *network* di attori partecipanti. La costruzione della cronologia ha infatti consentito di identificare i soggetti (istituzionali e non) che con azioni specifiche hanno influito sull'articolazione del processo decisionale.

La cronologia deve essere intesa come uno strumento di lavoro interno, (per il ricercatore più che per il lettore) finalizzata allo svolgimento delle fasi successive. Non contiene (é prematuro) interpretazioni sull'articolazione del processo: di per sé la delimitazione dei confini del processo é già un importante atto interpretativo. La cronologia é un documento "grezzo" (anche noioso da leggere) così costituito: un elenco di date riferite ad eventi ritenuti significativi rispetto all'avanzamento del processo. In corrispondenza di ciascuna data una descrizione del "fatto"

---

46 Un testo fondamentale nella letteratura internazionale sull'argomento, soprattutto perché unisce alla ricostruzione empirica di un processo decisionale una serie di considerazioni molto rilevanti sugli aspetti teorici e metodologici, é il libro di G.T. Allison *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*; Little, Brown and Company, Boston 1971.

contenente tutte le informazioni significative (anche la fonte, quando necessario).
Per la costruzione della cronologia si sono utilizzate due tipi di fonti. La fonte principale é costituita dalla rassegna stampa, cioè dalla collezione ordinata degli articoli pubblicati sulla stampa locale e nazionale. Per alcuni specifici argomenti (il tema della deindustrializzazione, ad esempio) si é rilevato di particolare utilità considerare diversi quotidiani: il modo diverso di trattare la stessa notizia ha fornito spunti importanti sul piano interpretativo. Una seconda fonte é costituita dai documenti (formali e non) prodotti dagli attori con riferimento al processo decisionale: delibere delle amministrazioni locali coinvolte, leggi, decreti, documenti di partiti politici, ricerche svolte sui temi in oggetto, via via fino alle petizioni o ai volantini dei Comitati di cittadini.

2. *La vicenda ed il sistema degli attori*. Una volta ultimata la cronologia si é passati ricostruzione della vicenda con l'analisi dei fatti e degli attori. Ciò é avvenuto rielaborando la cronologia, sintetizzando gli avvenimenti, dividendo in fasi ed attori, e soprattutto riscrivendo la vicenda in forma discorsiva, con uno "stile"di scrittura (spero) più accattivante, in modo da renderla più facilmente accessibile al lettore esterno. Proprio per questo si é scelto di non separare la ricostruzione della vicenda dalle monografie degli attori bensì, come in una sorta di racconto, di inserire all'interno del filo conduttore della vicenda gli approfondimenti sui protagonisti, siano essi attori veri e propri, o strumenti, come nel caso del PTC o del SAU.

Obiettivo di questa fase é la ricostruzione dei diversi momenti della vicenda, dei comportamenti di ciascun attore nell'ambito del processo decisionale e, per quanto é stato possibile, dei fattori (interni ed esterni al processo stesso) che li hanno determinati. Strumento cardine per la costruzione di questa parte della ricerca sono state le interviste a testimoni privilegiati. Utilizzando un'intervista semi strutturata basata su una traccia analoga per tutti gli attori (adeguata però di volta in volta negli elementi di dettaglio) sono stati intervistati: l'assessore all'urbanistica del Comune di Genova, alcuni funzionari tecnici sempre del Comune, due dirigenti della Regione, l'amministratore delegato ed il responsabile tecnico della Società che ha gestito il processo di riconversione, un membro della Commissione dei Garanti, due imprenditori fra quelli insediati, alcuni

rappresentanti del Consiglio di Circoscrizione e dei comitati di cittadini.

3. Alcune ipotesi interpretative. Completate le prime due fasi ed avendo a disposizione tutti gli elementi necessari si é passati alla costruzione dell'interpretazione complessiva del caso. Per l'interpretazione del processo decisionale é stato necessario trattare alcuni questioni principali.

In primo luogo si é cercato di "definire il problema", a partire dalla comparazione delle diverse definizioni fornite dagli attori partecipanti. E' stato così possibile identificare il confine analitico del lavoro avendo a disposizione un riferimento per la valutazione del livello di "successo" del processo decisionale.

In secondo luogo, analizzando il comportamento dei diversi partecipanti al processo, è stato possibile attribuire i ruoli di ciascuno degli attori dal punto di vista del tipo di interazioni che hanno caratterizzato il processo. Tale ruolo é risultato essere, in alcuni casi, autonomo rispetto al ruolo istituzionale dei soggetti.

Un ultima questione ha riguardato l'analisi dei meccanismi di interazione, considerando il tipo di relazioni che si sono istituite tra gli attori, e gli esiti che hanno prodotto. Si è individuato il modello che ha definito le interazioni, si é descritto il tipo di rete di relazioni, ed i mutamenti avvenuti nel corso del processo, individuando le "arene" della *policy*. Particolare attenzione é stata posta, infine, all'individuazione dei fattori di successo, e nel contempo degli effetti indesiderati, determinati dalle specificità del processo analizzato.

4.2 la vicenda ed il sistema degli attori

La crisi della siderurgia pubblica

«Mi segua architetto, non abbia paura».

In effetti quando la colata di acciaio incandescente si mosse, maestosa, tra scintille e crepitii, accendendo di rosso il buio dell'immenso capannone, mi fermai. Ma non era paura; o perlomeno non solo. Quell'immagine aveva rievocato in me emozioni antiche, vissute nei ricordi e più ancora nei racconti di quella Genova industriale che inesorabilmente andava a morire.

Era la primavera 1988. Stavo seguendo (così, almeno, avrei dovuto fare) l'ing. Bagnasco dell'Italimpianti in un sopralluogo all'interno della navata principale del capannone Lavorazioni a caldo dello stabilimento siderurgico di Campi. La sorte della "Grande Fabbrica"[47] era segnata. Nessun comunicato aziendale lo confermava; sulla stampa si parlava ancora della possibilità di salvare lo stabilimento dalla chiusura, ma la ragione stessa di quel sopralluogo era inequivocabile: si stavano muovendo i primi passi verso il progetto di riconversione che avrebbe occupato le cronache genovesi negli anni a venire. Ed in quel momento ebbi la precisa, melanconica sensazione di assistere ad una delle ultime colate di acciaio che si sarebbero prodotte nello storico stabilimento di Campi.

Campi ha una storia antica, che si intreccia, ma che mai si fonde con quella dell'universo Italsider. Un "tuttuno" di uomini e macchine che vive con fierezza la distinzione professionale e sociale del proprio ruolo. Racconti, dicevo. In effetti la storia di Campi potrebbe essere scritta anche attraverso i racconti di storia operaia tramandati di padre in figlio, come quello che narra del rifiuto di 144 lavoratori specializzati di passare da Campi a Cornigliano, in occasione dell'accorpamento del vecchio stabilimento Siac con l'Oscar Sinigaglia. Venivano loro offerte condizioni di lavoro migliori, in fondo si trattava di un trasferimento di poche centinaia di metri, ma la loro posizione fu irremovibile: ritenevano che il trasferimento avrebbe comportato un indebolimento del "loro" stabilimento.[48] Il vecchio Siac di Campi, in realtà, fa parte di un'altra epoca, con una cultura professionale, un'identificazione nella fabbrica, del tutto peculiare,

---

47 sul n. 4/'95 della rivista *Polis idee per la città* (numero monografico su Genova) ho scritto, insieme a Federica Alcozer, un saggio dal titolo "La Grande Fabbrica" che riassume le vicende della dismissione delle acciaierie Italsider a Genova. Ho avuto modo di vivere in prima persona l'intera vicenda avendo partecipato dapprima (1988) al "progetto Spazio Impresa" per la reindustrializzazione delle aree Iri nel capoluogo ligure, ed in un secondo momento (1990) all'elaborazione dello Schema di Assetto Urbanistico delle aree di Campi.

48 In occasione della fusione con l'Oscar Sinigaglia, nel 1969, un indagine a sfondo sociologico relativa alle maestranze di Campi dimostrò quanto grande fosse la differenza culturale con i lavoratori di Cornigliano rispetto all'approccio con i capi officina, il management, il sindacato, e come si presentasse non semplice l'obiettivo aziendale di raggiungere una completa integrazione fra tutte le unità produttive. Per un approfondimento di questo punto rimando al capitolo " Uno stabilimento molti racconti" nel libro a cura di Stefano Senese, *Il Silicio nell'acciaio*, Filse ed., Genova 1995

assimilabile a quella dell'Ansaldo. E guarda caso il primo fabbricato è proprio di proprietà Ansaldo e risale al 1895.

A partire dagli inizi degli anni settanta la crisi che colpisce a livello mondiale il settore siderurgico, unitamente ai processi di trasformazione tecnologica, impongono mutamenti strutturali ai cicli produttivi dello stabilimento di Campi. La crisi é riconducibile sostanzialmente al cambiamento della geografia dei luoghi di produzione e alla rilevante flessione dei consumi. Gli effetti si rivelano particolarmente pesanti nel contesto europeo, in cui i provvedimenti correttivi vengono presi in ritardo, e solo a partire dagli anni ottanta il problema viene affrontato cercando di analizzare le situazioni specifiche dei diversi paesi comunitari, nei quali si osserva una rilevante flessione nel numero degli occupati, che dal 1974 al 1988 é sceso di 430.000 unità. Il contesto nazionale é quello più preoccupante. La siderurgia italiana del dopoguerra è caratterizzata dalla sopravvivenza delle vecchie strutture produttive, sviluppatesi in regime autarchico, incapace di competere sul mercato internazionale. Una siderurgia orientata alla produzione di beni di massa, con strutture impiantistiche, tipologie produttive, forme organizzative e cultura manageriale assai arretrate. La scelta strategica che si andrà affermando durante gli anni cinquanta-sessanta è costituita dal Piano Sinigaglia e dal suo concreto modello di riferimento: il ciclo integrale a Genova. Unitamente ai moderni impianti del ciclo integrale, arrivano le nuove strutture organizzative del lavoro: si ha meno bisogno, nella generalità dei casi, di particolari competenze professionali. I comportamenti operativi che richiedono maggiori abilità sono sempre più spesso incorporati all'interno dei meccanismi automatizzati delle macchine, e comunque non sono più essenziali data la standardizzazione del livello qualitativo delle produzioni. Ed é proprio questo processo di trasformazione del lavoro che rappresenta una rottura violenta con il passato portando con sé la perdita di identità professionale che costituirà un elemento determinante per la gestione del mutamento culturale.[49] La crisi della siderurgia pubblica, ed in particolare del sistema a ciclo integrale, ha riverberi violenti su Genova, città caratterizzata dall'elevata concentrazione di industrie a

---

[49] interessanti considerazioni sulla storia della siderurgia sono state fatte da Sergio Miceni nel libro "Mutamenti: innovazioni e cultura d'impresa", Marietti 1991

partecipazione statale di considerevoli dimensioni, tali da assorbire il 25% del totale nazionale degli addetti Iri. Alcune scelte di politica industriale prese nel corso degli anni ottanta aggravano la situazione del comparto siderurgico ligure: il potenziamento dell'impianto a ciclo integrale di Taranto (un investimento di mille miliardi) ed il nuovo treno di laminazione di Bagnoli, di fatto sottraggono consistenti quote di mercato al comprensorio genovese. In quel momento la Cee finanziava le ristrutturazioni del ciclo e Genova avrebbe potuto scegliere di investire non sulla parte a caldo[50], ma su rivestiti, zincati, laminati (contando peraltro su quel buon laminatoio costruito dall'Ansaldo che per molto tempo l'industriale privato Falk cercherà di acquisire), sulle lavorazioni a maggior valore aggiunto. I riflessi occupazionali determinati da queste politiche non tardano a manifestarsi: in un decennio il capoluogo ligure perde due terzi degli addetti alle lavorazioni siderurgiche.[51] In questo clima di rassegnazione la chiusura di Campi viene vissuta dallo stesso sindacato come ineluttabile. Molti, troppi, sono i "buoni motivi" che spingono alla dismissione dello stabilimento. L'impianto non é riconvertibile (forse). Ci sono le reali condizioni di disagio per la Gente del ponente, che, finché regge la cultura del lavoro operaio è disposta a pagare il prezzo della qualità ambientale, ma venendo meno questo presupposto rivendica, a buon diritto, condizioni di vita migliori.[52] E' di quegli anni il "grande sogno" del processo globale di riqualificazione ambientale del ponente che trova

---

50 nel 1986, con un investimento di 200 miliardi, l'Italsider di Campi si dota di un impianto di colata in pressione, particolarmente sofisticato dal punto di vista tecnologico. Il nuovo impianto, di fatto, verrà dismesso prima ancora di entrare a regime.

51 Nel 1983 gli addetti alle lavorazioni siderurgiche ed elettromeccaniche a Genova ammontano a 44.000 unità di cui 35.000 sono impiegati nelle fabbriche localizzate nel ponente cittadino. Di questi ultimi 13.000 unità lavorano negli impianti siderurgici di Cornigliano e di Campi mentre le restanti 22.000 svolgono il loro lavoro nelle fabbriche elettromeccaniche, navali, etc. di Sestri e della Valpolcevera. Nel 1994 gli addetti complessivi nei settori siderurgico, elettromeccanico, navale ed elettronico risultano essere 30.000, per cui nel decennio sono andati perduti 14.000 posti di lavoro. Nel settore siderurgico, in particolare, gli addetti sono calati a meno di 4.350 unità di cui 500 in cassa integrazione guadagni. La società di impiantistica siderurgica nazionale con sede a Genova, l'Italimpianti, passa nel decennio da 2.000 addetti a circa 800 con previsione di riduzione nel breve periodo di ulteriori 400 unità.

52 Quanto ci sarebbe da scrivere sulla Gente del ponente. Sulle mille sfaccettature del loro vivere tra le fabbriche, sulla loro identità sociale, sulle loro capacità aggregative, sulle "Donne di Cornigliano", ... Al lettore curioso segnalo in proposito il libro fotografico di U. Lucas "Vivere a Ponente" (Vangelista, 1989)

nel Piano Territoriale regionale la sua legittimazione politica, prima ancora che tecnica. E poi si narra (ancora racconti...) che il nuovo management aziendale, da poco insediatosi proprio per gestire il processo di razionalizzazione del sistema siderurgico pubblico, dovesse dare un segnale politico forte, capace di superare da un lato il consociativismo e dall'altro le roccaforti partitiche di qualunque bandiera. E Campi aveva un valore simbolico assai forte. A nulla valsero le perplessità di coloro (pochi per la verità) che non furono pronti a giurare sulla validità di quella strategia, pensando che Genova dovesse rimanere nella siderurgia come punto di riferimento della produzione qualificata, dell'impiantistica, del *know-how*.
Ad ogni buon conto il 31 dicembre 1988 si volta pagina: lo stabilimento Italsider di Campi chiude.

L'accordo sindacale ed il progetto Spazio-Impresa.

L'accordo sindacale, siglato a livello nazionale, che dà avvio al piano di riconversione é inserito all'interno del Programma Speciale di Reindustrializzazione delle aree siderurgiche in crisi, e scaturisce da una prolungata serie di vertenze di ordine sociale e politico. Il documento é articolato nei seguenti punti:
- la creazione di un piano di reindustrializzazione a scala nazionale;
- la promozione di iniziative pubbliche volte alla creazione di nuovi posti di lavoro nel settore industriale;
- lo sviluppo di un programma di ricollocamento del personale (al momento della chiusura Campi conta 1.196 addetti);
- la definizione degli ammortizzatori sociali da utilizzare;
- la costituzione della Società per la Bonifica e la Valorizzazione di Campi;
- l'istituzione della Commissione dei Garanti.

Il provvedimento, siglato il 21 novembre 1988 dalle confederazioni sindacali di categoria e dalle controparti imprenditoriali, prevede «che in seguito allo smantellamento dell'impianto siderurgico venga realizzato un polo tecnologico dove poter insediare nuove aziende a tecnologia avanzata, non inquinanti, ad alto

livello di occupazione, possibilmente di provenienza non ligure.» Il progetto di prefattibilità dell'Iri, denominato "Spazio Impresa",[53] definisce le due aree di Campi e di Erzelli come complementari in una logica di sviluppo sinergico globale: a Campi il polo tecnologico produttivo, ad Erzelli lo *Science Park* per le attività di ricerca. Alla fascia costiera, liberata anch'essa dagli impianti siderurgici, il ruolo di grande contenitore di servizi a livello metropolitano. Il comprensorio coinvolto dal progetto di riconversione presenta una situazione molto favorevole in termini di accessibilità e di collegamenti viari, grazie alla presenza dell'aeroporto internazionale C. Colombo, alla vicinanza con le aree portuali, alla prossimità dell'asse ferroviario Genova-Ventimiglia nel suo tratto urbano, ai caselli autostradali di Ge-Bolzaneto e soprattutto di Ge-Cornigliano. Per poter attuare in tempi sostenibili il processo di reidustrializzazione, Spazio Impresa evidenzia la necessità di ridefinire gli strumenti urbanistici individuando la possibilità di percorso privilegiato legata al costituendo Piano Territoriale di Coordinamento. Un programma complesso, quello dell'Iri, e a ben vedere anche ambizioso, viste le difficoltà nelle quali si dibatte l'Istituto. Il tempo dimostrerà che si trattava, ancora una volta, di quella logica dei "pacchetti compensativi" che hanno contraddistinto negli anni settanta ed ottanta la politica pubblica dell'economia italiana: promesse a fronte di dismissioni. Ad ogni buon conto l'accordo sindacale é pienamente condiviso, soprattutto perché trova soluzione adeguata al problema occupazionale: una buona parte degli addetti propende per il prepensionamento agevolato, mentre le maestranze non ricollocate all'interno di realtà produttive locali vengono a beneficiare della Cassa Integrazione. Rimangono fuori circa un centinaio di addetti che versano in una situazione non risolta, in attesa di poter usufruire del meccanismo del prepensionamento[54].

---

53 L'intera vicenda di Spazio Impresa é bene descritta da L. Seassaro "Quale futuro per Genova. problemi e processi di traformazione urbana", Recuperare n. 44/1989. Ci basta qui ricordare che fu costituito un gruppo di insigni personalità nel campo dell'economia, della sociologia e dell'urbanistica, coordinato da Vittorio Gregotti.

54 Una ricerca dell'Ilres dimostra che nel solo periodo 1981-86 la Liguria registra, oltre alle migliaia di risorse professionali in cassa integrazione o in mobilità, un totale di 11.319 domande di prepensionamento accolte, di cui 8.034 nella sola provincia di Genova, con una ricaduta pesantissima in termini di servizi sociali, doppio lavoro e quantaltro da parte di soggetti ancora giovani. L'insieme di leggi emanate nella prima metà degli anni ottanta per far fronte alla crescente crisi del settore siderurgico (legge n. 155/81; legge n. 230/83 e legge n. 193/84) permette all'Italsider di espellere dal sistema produttivo 5.046 addetti a

La Commissione dei Garanti

Meritevole di attenzione, all'interno del sistema degli attori del processo di riconversione, risulta essere la Commissione dei Garanti che nasce con lo scopo di soprintendere l'operato della Società per la Bonifica affinché i risultati attesi in ordine agli obiettivi del Piano di Reindustrializzazione possano essere raggiunti in accordo con gli orientamenti generali di programmazione urbana e territoriale. Fanno parte della Commissione i rappresentanti degli enti locali (Comune, Provincia, Regione) e delle principali forze economiche e sociali (sindacati, Iri, Spi, Assindustria, Camera di Commercio). Il controllo operato dalla Commissione si concretizza in pareri e raccomandazioni trasmessi alla Società di Campi soprattutto in merito alla commercializzazione e ai requisiti richiesti alle aziende che intendono insediarsi. Nella pratica delle cose, poi, la Commissione ha tentato anche di accelerare le procedure urbanistiche di approvazione dei progetti, che registrano, come vedremo in seguito, nei tempi per il rilascio delle concessioni, un punto critico. I risultati del lavoro svolto dalla Commissione seguono di pari passo l'attività delle riunioni: molto intense nella fase di avvio, più blande in seguito. Credo di non sbagliare nell'affermare che inizialmente si erano poste nella Commissione attese maggiori di quanto non siano stati i risultati raggiunti, ad esempio relativamente all'individuazione di specifiche forme di finanziamento, o alla creazione di meccanismi privilegiati di raccordo con le istituzioni. E' anche vero che probabilmente se ne era sopravvalutato il reale potere di incidere sui processi, e che comunque la Commissione dei Garanti ha contribuito in maniera determinante al raggiungimento di un consenso sociale diffuso senza il quale non si sarebbe potuto neppure pensare di intraprendere la strada del progetto di riconversione.

La società per la Bonifica

Il principale attore del processo é la Società per la Bonifica e Valorizzazione

---

livello ligure

dell'area di Campi, costituitasi il 25 maggio 1989 con un capitale sociale di cinquecento milioni suddiviso tra Italimpianti (51%), Sistemi Urbani (44%) e la Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico (5%)[55]. Gli scopi statutari della Società sono l'acquisizione delle aree industriali a Campi, la bonifica dagli impianti industriali preesistenti, l'infrastrutturazione e la lottizzazione dell'area bonificata.

Al momento dell'avvio della vicenda di Campi, la Società per la Bonifica non dispone di rapporti organici con il sistema politico locale, e neppure con gli organismi tecnici del Comune, che diventeranno ben presto interlocutori importanti del progetto di trasformazione dell'area . Il suo organico deriva in gran parte dalle società che la compongono, mentre alcuni impiegati sono ex maestranze Italsider trasferite all'interno del programma di ricollocamento del personale previsto dall'accordo sindacale. Anche i vertici dirigenziali della Società, pur vantando una comprovata esperienza nel settore, non possono vantare rapporti consolidati con la realtà politico-amministrativa genovese. Questo si traduce, alla lunga, in un fattore di rallentamento del processo: diventa difficile individuare un interlocutore politico che "faccia sua" la causa della riconversione di Campi e si operi a tal senso. Determinanti sono, naturalmente, gli avvicendamenti dovuti alle tre diverse Giunte comunali che si sono succedute nell'arco di tempo interessato dal processo.

Il 3 novembre 1989 la Società stipula un contratto preliminare per l'acquisto del complesso immobiliare di Campi con l'Italsider in liquidazione che mette fine ad una controversa vicenda riguardante, sostanzialmente, la definizione del prezzo di acquisto (che viene stabilito in 6 miliardi, pari a 34.000 lire a metro quadro) e dei tempi di consegna (che rispetto alla data prevista slittano di quasi un anno). L'accordo stipulato tra le due parti prevede inoltre la possibilità dell'Ilva di utilizzare parte dei capannoni a nord per continuare la produzione di cilindri e fucinati per treni di laminazione. I lavori per la bonifica iniziano nel dicembre 1989 ed interessano inizialmente un'area pari a circa 21 ettari. Concretamente si

---

55 In questa prima fase di dismissione é Italimpianti a detenere la maggioranza delle quote. In seguito, in occasione della fase di gestione immobiliare (come da accordi prestabiliti), sarà Sistemi Urbani ad acquisire la quota maggioritaria rilevando il 7% del pacchetto azionario da Italimpianti

tratta di smantellare gli impianti di laminazione, l'acciaieria, l'impianto di fucinatura, l'impianto di colata in pressione, parte dei servizi generali, e l'impianto di trattamento dei cilindri per un totale di 85.000 tonnellate di materiale. Di queste 50.000 sono rivendute ad uso rottame ad altre acciaierie, mentre la restante parte (gli impianti riutilizzabili) é rivenduta a terzi, tra cui l'impianto di laminazione che é smontato, trasportato e rimontato da operatori dell'Estremo Oriente. In questo modo si riescono a ricavare circa 18 miliardi, riducendo così il costo complessivo di bonifica (stimato in 39 miliardi) e di infrastrutturazione (11.6 miliardi). La Legge n. 181/'89 (35 miliardi) copre ampiamente il disavanzo per cui l'intera operazione di bonifica si conclude sostanzialmente in pareggio.

L'attività di promozione e di commercializzazione dell'area ha inizio nel momento in cui la società Sistemi Urbani acquisisce il controllo azionario della Società di Bonifica. Ben presto cade la speranza di potersi rivolgere ad una mercato ampio in Europa: troppe incertezze caratterizzano la scena italiana. Quelle di ordine finanziario, politico ed istituzionale, in primo luogo. E poi l'alto costo del lavoro, i tempi burocratici di approvazione dei progetti, l'assenza di un piano finanziario ad hoc. Ed inoltre il periodo economico non è dei più favorevoli: la disponibilità delle aree urbanizzate di Campi viene a coincidere con una situazione di recessione non solo nazionale, ma internazionale, che vede aziende leader nel settore ridurre drasticamente i propri impegni.

Le aziende.

L'operazione di commercializzazione si rivela, dunque, più difficoltosa di quanto inizialmente si pensasse, ed il quadro generale delle aziende che si sono insediate é certamente meno internazionale, meno tecnologicamente avanzato, insomma meno prestigioso di quanto non fosse nelle aspettative iniziali. Si possono distinguere tre diverse tipologie di aziende: un primo gruppo risulta costituito da piccole industrie locali che vivono come indotto delle grandi aziende genovesi a partecipazione statale. Un secondo gruppo é costituito da aziende di medie dimensioni capaci di accedere a finanziamenti comunitari del tipo Resider o agli

interventi previsti dalla Spi (Società Promozionale Imprenditoriale)[56]. Il terzo gruppo é formato da aziende legate alle Partecipazioni Statali. Si tratta per lo più di imprese aventi sede in Liguria, con attività a proiezione nazionale, operanti in settori molto diversificati[57]. Ragionando in termini di addetti si osserva che tali imprese impiegano attualmente in media un numero intorno alle 50 unità, e che l'occupazione a regime risulterà essere pari a 1.910 unità. Il terreno urbanizzato si vende a 150.000 lire per metro quadro di superficie lorda utile costruita; il costo sale a 250.000 nell'area centrale (destinata ad attività terziarie). I prezzi di vendita sono dunque tutto sommato contenuti rispetto alle prestazioni offerte; ciò dà luogo anche a qualche tentativo di speculazione, per altro prontamente frenato dalla Società di Bonifica.

All'interno dei comportamenti di ciascun attore del processo di riconversione di Campi, il ruolo giocato dalle aziende che si sono insediate, é stato tutto sommato di secondo piano. Ciò per due motivi principali. Il primo é che non si é registrata la presenza di un'azienda di grande respiro, capace di generare un fenomeno di trascinamento. Per le ragioni di cui si é detto, le aziende che si sono insediate sono di medio piccole dimensioni e, nonostante una produzione con discreti contenuti tecnologici, nessuna é leader del settore in cui opera. Il secondo motivo deriva in un certo qual modo dal primo: le aziende hanno avuto come interlocutore-tutore la Società di Bonifica che, una volta accertati i requisiti richiesti per l'insediamento, ha di fatto rappresentato le aziende in tutti i momenti di iterazione all'interno del network degli attori. Addirittura facendosi carico di inoltrare al Comune le pratiche per il rilascio delle concessioni edilizie.

Il Comune

---

56 Una accurata descrizione delle agevolazioni finanziarie per gli insediamenti industriali si trova nel libro di S. Senese (1995). Quello che mi preme qui rilevare é che l'operazione Campi non ha avuto una propria dotazione di strumenti finanziari, come ad esempio é avvenuto per Sophia Antipolis in Francia. La Società di Campi ha svolto in tal senso un ruolo molto simile a quello di consulente finanziario, cercando di volta in volta di aiutare l'investitore ad orientarsi nel groviglio, di procedure e di vincoli che il sistema legislativo ordinario imponeva.

57 si contano 5 aziende nel comparto meccanico elettronico, 3 in quello impiantistico, 5 nell'alimentare, 6 nell'edilizia, 3 nella cantieristica navale, mentre le restanti operano nel ramo terziario.

Il Comune di Genova é coinvolto dal problema della riconversione dell'area di Campi su diversi piani:

- é presente con i suoi rappresentanti all'interno della Commissione dei garanti;
- ha il ruolo istituzionale di regista e promotore della trasformazione urbana;
- é competente, attraverso l'assessorato all'urbanistica, del controllo delle destinazioni d'uso del suolo e delle procedure relative;

Sul primo punto sembra di poter affermare che il suo ruolo all'interno del sistema decisionale della Commissione non sia di grande peso, o quantomeno non rappresenti l'elemento trainante del sistema delle azioni poste in essere dalla Commissione. Per quanto riguarda il secondo punto, una serie di fattori endemici della pubblica amministrazione (l'atavica carenza degli organici, il processo di burocratizzazione, etc.) ne hanno di fatto inibito la capacità promuovere i processi di trasformazione e di elaborare le risoluzioni progettuali, relegandola sempre più ad una funzione di veto nei confronti delle iniziative provenienti dall'esterno. Anche a livello politico non si sono mai registrate decise prese di posizione (a favore o contro) il processo di deindustrializzazione ed il conseguente progetto di riutilizzazione delle aree, se non nel momento iniziale definizione del "pacchetto compensativo" a seguito della dismissione degli impianti. Il ruolo della municipalità si esprime quindi essenzialmente attraverso il controllo delle procedure urbanistiche di approvazione dei progetti. E' comunque un ruolo di non poco conto dato che l'Amministrazione fa valere il suo potere effettivo di veto/incentivo rispetto alle diverse soluzioni progettuali. Sembra inoltre utile distinguere tra il comportamento vantato dagli attori politici (ma anche dai funzionari tecnici) ed il reale comportamento dell'apparato burocratico, che indubbiamente ha rallentato alcuni momenti dell'iter, ad esempio il rilascio delle concessioni edilizie. Va inoltre tenuto presente un certo senso di disagio che deriva da un (presunto tale) conflitto di competenze: la Regione, attraverso il Ptc scende ad un livello di dettaglio sul governo del territorio che fino ad allora era appannaggio del Comune. Ed il Ptc, una volta approvato, costituisce una variante effettiva ed immediata al Prg che prevede nelle aree in questione la destinazione d'uso ad industria pesante.

La Regione ed il Piano Territoriale

In precedenza dicevo del "grande sogno" del processo globale di riqualificazione ambientale del Ponente genovese che trova nel Piano Territoriale regionale la sua legittimazione politica, prima ancora che tecnica. In effetti la Regione, attraverso il PTC, ha il merito di aver posto al centro dell'attenzione del dibattito urbanistico genovese una questione importante: il processo di riconversione può essere condotto attraverso una minore utilizzazione di spazi per le attività produttive tradizionali a favore di attività ad alto contenuto tecnologico. Queste ultime hanno, di norma, un consumo di suolo in rapporto agli addetti, inferiore alle attività tradizionali; é quindi verosimile pensare che, anche in presenza di un auspicato aumento del numero degli occupati in attività produttive, si vengano a liberare aree utilizzabili per altre funzioni. Ne deriva l'importanza del processo di reindustrializzazione inteso come mezzo attraverso il quale é possibile costruire un'ipotesi di riorganizzazione non solo industriale, ma urbana, che può rappresentare per Genova un'occasione pregna di rilevanti significati.
La Regione Liguria, prima in Italia, disciplina il Piano Territoriale di Coordinamento degli insediamenti produttivi (PTC) con Legge n. 39/'84. Lo strumento viene adottato dalla Giunta Regionale nel dicembre 1989 ed ottiene la definitiva approvazione dal Consiglio nel luglio 1992. Il PTC ligure é uno strumento "anomalo"[58] che contiene al suo interno alcuni elementi innovativi meritevoli attenzione. Una delle caratteristiche peculiari é la possibilità di intervenire direttamente su singole aree attraverso una normativa che prevale "immediatamente" su quella degli strumenti urbanistici comunali. Un secondo punto qualificante é rappresentato dall'introduzione dello Schema di Assetto Urbanistico (SAU) ossia un progetto urbanistico sull'area produttiva oggetto di trasformazione, che ha lo scopo di definire le modalità attuative, i parametri urbanistici e le modalità degli interventi architettonici sotto il profilo morfologico. Prima di entrare nel merito del SAU, é opportuno soffermarsi

[58] Per un'analisi sul PTC ligure rimando a L. Seassaro "Quale futuro per Genova. Attori istituzioni e processi reali di governo urbano", Recuperare n. 49/1990

(rapidissimi) sul PTC ed in particolare sulla sua articolazione. Il Piano é organizzato secondo una struttura "ad albero" che dalle strategie generali arriva fino alla progettualità per singole aree di intervento. Il primo livello é quello di *area geografica* (l'area centrale ligure e parte della provincia di Alessandria) dove viene proposta la riorganizzazione delle grandi reti infrastrutturali. Il secondo livello é quello degli *ambiti territoriali*. Il Piano distingue tre diversi ambiti differenziati sotto il profilo della struttura socio economica e dotati di una riconoscibile identità storico-culturale: il savonese e la Valbormida, l'area metropolitana genovese, il Tigullio e la Valfontanabuona. Per ognuno di essi viene costruito un quadro di riferimento, in termini di ruoli caratterizzanti e di potenzialità insediative, rispetto al quale si dovranno verificare le ipotesi progettuali di sviluppo. Il terzo livello é quello dei *distretti* che si dividono in distretti di trasformazione e di riorganizzazione. I primi affrontano i temi posti dalla riconversione dell'apparato produttivo industriale, i secondi affrontano soprattutto esigenze di riorganizzazione interna e di riqualificazione ambientale. Per ciascuno dei dieci distretti individuati il PTC indica il ruolo assegnato e le funzioni attribuite. Quello giudicato strategico per l'efficacia del Piano è il distretto del Ponente genovese: in esso é concentrata la maggior parte dei grandi impianti produttivi in via di riorganizzazione.

Durante la fase di sviluppo industriale, iniziata a partire dalla metà del secolo scorso e protrattasi fino agli anni sessanta, la necessità di spazi dei grandi complessi industriali ha prevalso tanto sulle esigenze funzionali dei preesistenti centri urbani, quanto su quelle di tutela dei valori storici ed ambientali[59]. Le

---

[59] Per inciso. La piana alluvionale di Campi, oggi interessata dal processo di riconversione industriale, ha un passato di area agricola ascrivibile all'economia di "villa". Si tratta di un sistema insediativo incentrato sui palazzi e sulle residenze estive nobiliari, sugli splendidi giardini di pertinenza e sulle ricche colture ortive, fruttive e vinicole. Si narra (racconti...) che fu proprio in uno di questi giardini che Ugo Foscolo incontrò Luigia Pallavicini e che, assistendo alla sua disavventura a cavallo, le dedicò la celeberrima ode. Questo sistema insediativo ha origine nel XV-XVI secolo e perdura intatto fino al XIX secolo, alle soglie della grande trasformazione industriale. Verso la metà del secolo ha inizio una prima fase dell'industrializzazione, quella soprattutto legata alla manifattura tessile. E' della fine dell'ottocento l'affermazione del settore metalmeccanico ed il conseguente sviluppo dell'economia genovese che ha qui nel ponente la sua base più forte e consistente. Agli inizi del secolo si assiste ad una nuova fase di espansione, con la costruzione dei grandiosi stabilimenti bellici che completano l'industrializzazione della piana. In seguito le trasformazioni attengono alla riconversione degli impianti produttivi bellici in impianti "civili". Per una più completa e certamente più scientifica ricostruzione del processo di

grandi industrie e le infrastrutture ad esse necessarie hanno impegnato l'intero fronte a mare del ponente genovese alterando profondamente (con vasti interramenti) l'andamento naturale della costa, ed espandendosi su tutte le aree pianeggianti disponibili a ridosso dei centri abitati. Ciò ha determinato l'elevata rigidità del sistema insediativo con effetti negativi sia sullo sviluppo dello stesso apparato produttivo, sia sull'adeguamento delle strutture urbane, in termini di dotazione di servizi e di qualità residenziale, sia infine sull'efficienza complessiva delle reti infrastrutturali. Proprio per far fronte a questo tipo di problematiche, il Piano Territoriale prosegue nella sua logica di avvicinamenti progressivi fino ad arrivare al quarto livello, quello delle *aree di intervento*. Nel distretto di trasformazione del Ponente genovese[60] vengono individuate ventidue aree che includono pressoché tutte le risorse territoriali disponibili per realizzare i progetti di riorganizzazione urbana e produttiva indicati dal PTC. Le aree vengono progettate e normate con un livello di approfondimento certamente inconsueto per uno strumento a livello territoriale; di fatto, all'atto dell'approvazione del PTC le prescrizioni sulle aree di intervento prevalgono immediatamente sulla normativa di Piano Regolatore comunale. All'area di Campi viene assegnato un ruolo fondamentale all'interno del quadro generale delle strategie di riconversione: polo per iniziative imprenditoriali ad alta tecnologia. Viene individuato uno schema viabilistico di riferimento, e l'area viene divisa in tre settori aventi differenti connotazioni tipologiche funzionali e differenti pesi insediativi[61]. La modalità di attuazione individuata é la concessione edilizia sulla base di uno Schema di Assetto Urbanistico.

Ed é proprio il SAU un'altra caratteristica peculiare del PTC ligure: un ulteriore approfondimento conoscitivo richiesto per le aree particolarmente complesse, dove non si sono potuti raggiungere sufficienti elementi di determinazione.

Lo Schema di Assetto Urbanistico

---

evoluzione storica della piana di Campi, rimando al libro di Paolo Cevini (1995)

60 E' l'unico dei distretti ad arrivare al livello delle aree di intervento.

61 la densità base é di 1,5 mq/mq, quella massima é di 2 mq/mq; il rapporto di copertura é pari al 50%. Viene inoltre imposta la realizzazione di uno spazio verde attrezzato per l'uso pubblico di superficie non inferiore a 20.000 mq, e di un campo da calcio.

Nel gennaio1990 la Società per la Bonifica di Campi affida agli architetti Cevini, Forno e Gabrielli l'incarico di redigere il SAU di Campi. Lo Schema di Assetto Urbanistico si compone di una relazione illustrativa, delle norme tecniche di attuazione e di una serie di elaborati grafici. Questa prima versione del SAU viene consegnata all'Amministrazione Comunale che ne formalizza l'approvazione nell'ottobre 1990. E' importante tenere presente che il PTC era, in allora, solo adottato; l'approvazione del Consiglio Regionale avviene nel luglio 1992. Diverse sono le modifiche apportate allo strumento durante la fase che va dall'adozione all'approvazione; per quanto concerne l'area di Campi quella più importante consiste nel cambiamento di ruolo e di funzione che viene attribuito all'area: decade cioé l'obbligo di destinare ad alta tecnologia almeno il 70% delle superfici realizzabili. Tale cambiamento è ampiamente caldeggiato in sede di Commissione dei Garanti in quanto viene ritenuta incompatibile la consistente percentuale di alta tecnologia con le esigenze occupazionali, in ordine soprattutto ai tempi di messa a regime del processo di riconversione. Come già accennato la disponibilità delle aree urbanizzate di Campi é coincisa con una situazione di recessione dei mercati internazionali che ha visto aziende come IBM, Digital, Olivetti, ridurre gli investimenti. Un dato di fatto é stato quindi la caduta di interesse da parte delle aziende leader del settore dell'alta tecnologia ad insediarsi, e la conseguente impossibilità di dar luogo ad un "effetto di trascinamento" nei confronti dell'imprenditoria locale, indispensabile in processi di questo tipo. La realtà industriale genovese non appare ancora in grado di offrire vaste e diffuse produzioni tecnologicamente avanzate. Le aziende di questo tipo esistenti sul territorio sono ben individuate e circoscritte (vedi Marconi, Esaote, Elsag). Ne consegue che la richiesta locale di aree industriali riguarda il settore manifatturiero e l'area dei servizi alle imprese, piuttosto che l'alta tecnologia. Di fronte ad uno scenario così incerto, obiettivo prioritario del SAU é stato assicurare ai singoli utilizzatori (che ancora non si conoscevano) libertà espressive e limiti sufficientemente aperti, e nel contempo garantire il controllo non solo quantitativo, ma anche qualitativo e di immagine dell'insieme. Con questa logica il SAU ricorre ad una proposta normativa che, partendo dalle

linee guida e dalle quantità stabilite dal PTC, introduce ulteriori momenti di controllo, non solo per ciò che riguarda i parametri urbanistici, ma anche per quanto attiene all'assetto morfologico dell'insediamento. Tali contenuti normativi consistono proprio nella definizione delle caratteristiche progettuali quali il disegno degli assi viari, gli allineamenti e le direzioni di giacitura dei fabbricati, la tipologia dei fronti, etc. Le prescrizioni alle quali i progetti dei singoli lotti si sono necessariamente attenuti, sono state desunte dallo studio progettuale che si é concluso con l'elaborazione di un progetto planivolumetrico di massima, esemplificativo di una delle possibili configurazioni dell'area. Tale progetto fa riferimento ad una tipologia insediativa ad alta tecnologia, coerente con le norme (in allora) del PTC. E' interessante, a questo proposito, il confronto tra l'immagine del progetto allegato alla prima versione del SAU e l'odierno schema planivolumetrico, ottenuto dal collage dei progetti presentati dalle singole aziende che hanno acquistato i lotti edificabili a Campi. Risulta evidente come il linguaggio architettonico e le tipologie edilizie fossero più omogenee nella versione "astratta", dove le esigenze degli utilizzatori (che trovano poi riscontro nelle tipologie degli edifici) non erano ancora entrate in gioco. Nel secondo schema si ha, evidentemente, una visione reale del processo insediativo e l'immagine che se ne ricava é certamente meno omogenea e, se vogliamo, meno accattivante di quella del primo planivolumetrico. Ciò ha dato luogo anche ad una sorta di fraintendimento che ha portato alcuni a considerare insoddisfacente la tenuta del progetto sotto il profilo qualitativo: in questo senso il progetto sconta l'enfasi iniziale, che ha comportato, come rovescio della medaglia, una sorta di delusione quando la configurazione dell'insediamento ha assunto una veste più tradizionale nelle tipologie produttive.

4.3 Alcune ipotesi interpretative

Partendo proprio da quest'ultima considerazione proviamo a tracciare una prima, parziale riflessione sulla vicenda Campi, ben consapevoli che é sempre molto difficile cercare di trarre delle conclusioni da esperienze così complesse ed articolate, che mettono in gioco fenomeni che sono in primo luogo sociali, quindi

economici e solo in ultimo operativi[62].

Nel compiere questo tentativo può essere utile individuare i fattori di forza e quelli di debolezza del processo di riconversione, oltre a quelli che, per loro natura, possono essere considerati positivi o negativi in funzione del contesto spazio-temporale e dell'angolo visuale dal quale li si vuole osservare. Mai come in questi casi può valere la logica del bicchiere mezzo vuoto e mezzo pieno. Il tentativo di trarre delle conclusioni é reso non semplice anche dal periodo storico nel quale ci troviamo, in cui spesso la realtà si confonde con la comunicazione della stessa e dunque le nostre percezioni rischiano di fare riferimento a qualcosa di astratto, o comunque di tecnicamente astraibile. Un tempo non esisteva una "autonomia culturale" di tali meccanismi, ma oggi la crescente importanza dell'informazione ha costretto tutti quanti ad interrogarsi sul come impostare (con quali metodologie) gli scambi di parole e di azioni. Spesso si confonde la comunicazione con la pubblicità: ecco allora che gli slogans, le metafore, prendono il sopravvento sulla comunicazione delle conoscenze, dei dati oggettivi. Al contrario, voler essere troppo realisti può significare non solo vendere male (o non vendere affatto) il proprio prodotto, ma anche non capire quali siano gli elementi caratterizzanti, il che può significare non aver chiari gli obiettivi finali. Ancora una volta l'esperienza di Campi può essere presa ad esempio di molti di questi aspetti laddove sono prevalsi, a volte la volontà di dimostrare le proprie potenzialità, altre volte una sottostima delle stesse.

Incominciamo col dire che la decisione di chiudere uno stabilimento di tale storia ed importanza, non poteva essere né semplice né indolore. Eppure, a ben vedere, le problematiche di ordine sociale sono state risolte in tempi rapidi, e comunque non hanno mai raggiunto toni esasperati. Vuoi perché la consapevolezza della chiusura era già nell'aria da tempo, ben prima di quando non sia stata annunciata ufficialmente. Vuoi perché, in un modo o nell'altro, la vertenza sindacale sul tema del ricollocamento del personale ha avuto il consenso di tutti, forse anche di quei pochi che sono rimasti in attesa di ricollocazione fino al pre-pensionamento[63]. Poi non va dimenticato che il processo di riconversione di

---

[62] seguiamo qui, con molte omissioni e qualche infedeltà, la linea di ragionamento tracciata da Stefano Senese (1995)

[63] Non vorrei sembrare cinico con questa affermazione: la perdita del lavoro costituisce una

Campi realizza, di fatto, il risanamento di un ambiente degradato, sostituendo le vecchie lavorazioni inquinanti con nuove attività "pulite". In termini teorici, quindi, un progetto di riconversione volto a creare un incremento del lavoro e dell'occupazione in una logica di riqualificazione ambientale, non poteva che trovare un sostegno diffuso in città. Questo però non é stato fatto corrispondere ad un binario preferenziale, ad esempio, nel rapporto con le istituzioni, che invece hanno mantenuto una mentalità finalizzata più al controllo che allo sviluppo. Se le giuste pressioni esterne fossero state indirizzate un po' più alla ricerca della qualità piuttosto che alla corrispondenza burocratica o ai tempi di attuazione, i risultati, probabilmente, sarebbero stati migliori.

Se guardiamo al ruolo effettivo svolto dagli attori istituzionali ricercando una posizione centrale nel sistema decisionale, in qualche modo legata alle specifiche competenze conferite per legge o per statuto, dobbiamo scartare:

- la Regione il cui ruolo é stato sì determinante, ma solo a monte del processo, nel momento dell'elaborazione del Piano Territoriale;
- il Comune, che ha avuto un ruolo più di controllore che di promotore;
- il Ministero delle partecipazioni statali che ha svolto un ruolo attivo solo nel momento iniziale della definizione del "pacchetto compensativo" a fronte della dismissione degli impianti produttivi;
- così pure l'Iri che, anzi, in qualche modo ha contrastato il processo non rispettando gli accordi presi in sede di definizione del "pacchetto compensativo", dove si era impegnata a promuovere nuove attività imprenditoriali.

Gli stessi attori non istituzionali hanno un peso marginale sulla questione: i partiti non si fanno promotori di proposte in qualità di canalizzatori ed organizzatori della domanda: di fatto non entrano nella partita. Il sindacato ha un ruolo trainante solo nella fase iniziale, ma risolta la questione del ricollocamento delle maestranze, si defila.

A conti fatti, dunque, la posizione centrale é senza dubbio occupata dalla Società per la Bonifica di Campi; non solo é stata sempre promotrice di iniziative per giungere alla soluzione del problema, ma ha saputo condizionare, nelle diverse

---

disgrazia gravissima sotto molti punti di vista, non solo economici. La mia é solo una semplice impressione ricavata dalla ricostruzione della vicenda e non avvalorata da interviste con i diretti interessati, che naturalmente potrebbero smentirla .

fasi del processo, il comportamento di tutti gli attori istituzionali. Siamo, dunque, di fronte ad un sistema che presenta un attore centrale motivato, capace di condizionare l'operato di tutti gli altri, ma che é esso stesso condizionato nell'agire a causa di poteri limitati da una serie di vincoli strutturali.

Dal punto di vista della gestione dei rapporti tra i diversi attori, si può forse affermare che si é rimasti in un'ottica abbastanza tradizionale, innovativa solo laddove ha prevalso l'arena negoziale a livello intermedio costituita dalla Commissione dei Garanti. Il problema che ha vissuto il processo di riconversione di Campi, sotto questo profilo, non riguarda tanto (o quanto meno non solo) il ritardo delle concessioni edilizie[64] (se non altro perché qualcuna non é poi stata utilizzata) quanto l'incertezza sulla data delle stesse, e sugli interventi al contorno, al di là delle volontà espresse dalla maggior parte della struttura tecnica e politica.

E qui nasce spontanea una prima domanda: in questo tipo di processi di riconversione di importanti porzioni di territorio, quali sono gli interessi prevalenti, quelli pubblici del riuso o quelli privati dell'insediamento imprenditoriale?

Che vi debba essere una "giusta" integrazione tra pubblico e privato é convinzione di tutti, ma sono i livelli di questo rapporto che devono essere meglio definiti. Il processo di Campi può essere letto come un momento di transizione verso una visione ed una gestione urbanistica più comportamentale e meno vincolistica, più di sostanza e meno di forma: criteri precisi, procedure trasparenti. In tal senso lo sforzo c'é stato: lo Schema di Assetto Urbanistico appare uno strumento intermedio capace di garantire la tenuta d'insieme dei progetti attuativi in modo certamente più flessibile del Piano Particolareggiato. La sua concezione come strumento guida interno alla Pubblica Amministrazione consente, in tempi rapidi, ogni modificazione in funzione del modificarsi del contesto. Prova ne é stato il cambiamento di rotta a metà percorso a seguito dei risultati delle indagini di mercato che segnalavano la difficoltà di reperire sostanziali quote di alta tecnologia. Per contro il SAU ha messo a nudo le difficoltà della Pubblica Amministrazione (soprattutto a livello comunale) ad

---

[64] il tempo medio per ottenere la concessione edilizia si aggira intorno ai dodici mesi.

interpretare un ruolo attivo nel progetto di trasformazione urbana, sia per la debolezza del proprio apparato progettuale, sia per l'eccesso di burocratizzazione, che di fatto assorbe tutte le energie interne. Non vi é dubbio che l'assenza di una struttura tecnica, interna all'apparato comunale, capace di farsi promotrice delle iniziative progettuali più rilevanti, controllandone gli aspetti socio-economici e fisico-morfologici nel suo insieme, mette la Pubblica Amministrazione in una posizione di "difesa" nei confronti delle proposte che provengono dall'esterno, dagli imprenditori privati. Da qui tutti i ritardi, ad esempio quelli inerenti le concessioni edilizie. Il Sau per sua natura (in fondo é uno strumento di autoregolamentazione) può essere elaborato direttamente all'interno della struttura pubblica, o comunque, da strutture ad essa parallele (magari convenzionate con gli altri enti locali).

Una seconda questione. Come hanno reagito gli imprenditori a questo modello di rapporto pubblico-privato che ha regolato il processo di riconversione dell'area? La formula di commercializzazione é risultata gradita in quanto comprensiva anche di tutti gli aspetti infrastrutturali e del rilascio delle concessioni edilizie. Il pagamento é stato previsto in due *tranches*. La prima, pari al 30% dell'importo contrattuale globale, viene versata all'atto della sottoscrizione del contratto preliminare di vendita; la seconda, pari al 70%, viene versata all'atto del rogito notarile di trasferimento di proprietà solo dopo l'avvenuto rilascio della concessione edilizia da parte del Comune di Genova. Nessun altro costo (ad eccezione delle spese notarili) é previsto a carico dell'acquirente. Il ruolo svolto dalla Società per la Bonifica é stato in questo senso molto importante: ha consentito di avere un responsabile di progetto, un attivatore di rapporti e procedure, un "coordinatore dei lavori"; dunque un punto di riferimento certo con capacità decisionali. Condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il controllo del processo.

Questa esperienza dimostra altresì che nel momento della vendita di un prodotto così semplice, ma così vincolante come quello di una riconversione territoriale, occorre avere un piano marketing preciso, ma dotato di ampi livelli di flessibilità, per adeguarsi ad un mercato in rapidissima evoluzione. Ed occorre avere carte specifiche da giocare, finanziarie, infrastrutturali, o quantaltro, poiché in un

momento come quello attuale l'offerta é tale da non rendere di per sé appetibile, come poteva essere solo dieci anni fa, un'area urbana.
Tornando alla delusione di alcuni (in merito al prestigio delle aziende insediate), si può pensare che l'attività di commercializzazione sia stata poco efficace sui mercati esteri od extraregionali, avendo privilegiato la rapidità alla qualità. Si sperava, probabilmente, in una presenza più significativa di investitori stranieri, ma le difficoltà in questo senso assumono aspetti diversi e si chiamano crisi economica, mancanza di un piano finanziario ad hoc, assenza di un propulsore iniziale capace di dare l'avvio al processo[65], mancata determinazione di un "prodotto Genova" da vendere all'estero. Perché alla fin fine non si vende solo un pezzo di terreno industriale, ma si mette sul mercato l'occasione di inserirsi in un determinato contesto ambientale, con i suoi servizi, le sue professionalità, il suo mercato, la sua storia, il suo clima.
Sotto questo profilo, chiaramente, non possono essere imputate colpe alla Società di Campi: anzi verrebbe da chiedersi come si sarebbe potuto governare, in sua assenza, un progetto cosi articolato e complesso. Se poi abbia lavorato bene oppure male, questo sarà il tempo a dircelo. Campi é un processo in divenire che non si è concluso con l'ultimazione dei capannoni; ci sarà la fase di sviluppo delle imprese, l'integrazione tra le stesse, probabilmente un allargamento territoriale dell'area di intervento; ci sarà poi un naturale avvicendamento aziendale che porterà alla modificazione o alla sostituzione degli edifici oggi in costruzione. Bisognerà tornarci tra qualche anno, a Campi.

Intanto io ci sono andato la scorsa settimana. Era molto tempo che non lo facevo, da quando avevamo consegnato il SAU. Mi aspettavano l'ing. Andrei (l'amministratore delegato della Società per la Bonifica) e l'ing. Berardi (il responsabile del progetto di riconversione per conto della Sistemi Urbani) ai quali avevo chiesto un incontro per aggiornare le mie conoscenze sulla vicenda, proprio in funzione di questo mio lavoro di ricerca. E poi c'era lui, l'ing. Bagnasco.

---

[65] Ad un certo punto sembrava che la Facoltà di ingegneria fosse interessata ad insediarsi nel lotto centrale (quello più prestigioso, progettato da Aldo Rossi), ma l'interessamento é svanito presto nel nulla.

«Buon giorno ingegnere»

«Architetto, quanto tempo..... ha visto cosa é successo al vecchio stabilimento?»

E nel dirmelo si avvicina alla finestra e mi indica i cantieri, giù di sotto, brulicanti di betoniere, di gru; il via vai frenetico di uomini e di automezzi; la polvere, il rumore. Il tono orgoglioso delle sue parole mi appariva fuori luogo; io avevo ancora negli occhi le immagini del vecchio Siac, la cerimonia della colata di acciaio.

Che strana sensazione. Era come se in quel momento lui rappresentasse il progresso, con il suo incedere superbo, ed io manifestassi "quell'innato senso di resistenza al cambiamento che ognuno di noi dichiara non appartenergli, ma che si manifesta puntuale ogni qualvolta la vita ci chiama a correggere le nostre abitudini, più o meno consolidate che siano". Eppure ero ben consapevole che si trattava di progresso; progresso che andava assecondato, seguito.

«E vede laggiù? Si ricorda la vecchia pressa? Quella in fondo al capannone delle lavorazioni a caldo .... Se vuole la accompagno a fare un giro nei cantieri. Mi segua architetto»

«La seguo ingegnere ... la seguo»

ALLEGATO

Campi : cronologia degli avvenimenti

1987

aprile
In concomitanza con l'elaborazione da parte dell'IRI del piano siderurgico triennale, ampio spazio sui giornali viene dato alle cifre che forniscono il punto della situazione sui tagli fatti all'occupazione nel settore dell'acciaio a Genova: la Nuova Italsider nel 1981 contava 11.906 dipendenti; nel giro di pochi anni si é passati ai 7.791 del 1984, ai 4.818 del 1986, ai quali vanno aggiunti 1579 dipendenti della Cogea, per un totale di 6.397 occupati. Di questi, 1443 lavorano nello stabilimento di Campi.[66] La perdita finanziaria annuale risulta di 75 miliardi per Campi, e di 70 miliardi per lo stabilimento di Cornigliano

maggio
In una prima bozza il piano Finsider ipotizza una perdita di 20.000 posti di lavoro nel triennio '87-'89; prevede inoltre lo scorporo delle attività industriali della Nuova Italsider e la costituzione di tre società distinte: Italsider, Bagnoli e Campi, con il fine di riorganizzare le aziende su segmenti specifici del mercato; ipotizza sinergie o cessioni possibili con i privati (girano voci sulle trattative con la Falk per Campi - lamiere speciali).

giugno
Contemporaneamente si attendono decisioni sul riassetto siderurgico a livello europeo, dal Consiglio dei Ministri dell'industria della C.E.E. Il problema fondamentale é la sovra capacità di produzione nella C.E.E. di 32 milioni di tonnellate annue su un totale di 140. Viene presentato a Prodi (allora presidente dell'Iri) una seconda ipotesi approfondita per il rilancio della siderurgia a partecipazione statale. Secondo questa ipotesi viene confermato che gli stabilimenti di Bagnoli e di Campi diventino due società autonome. Per Campi in particolare si ipotizza una riduzione della produzione dell'acciaieria e della colata in pressione, un aumento degli approvvigionamenti di bramme, ed il mantenimento della produzione di lamiere al livello di 260.000 tonnellate.

agosto
L'ennesima protesta del Comitato delle *Donne di Cornigliano* in merito ai livelli di inquinamento prodotti dall'acciaieria, fa riunire la Giunta straordinaria il 15 agosto che diffida il Cogea a proseguire nell'esercizio di emissioni inquinanti.

settembre
Iniziano i lavori di ristrutturazione di un edificio dell'Italsider nell'area di Campi, per la sede operativa (workshop) del Bic Liguria. Il *Business Innovation Centre* é l'ente promosso dalla C.E.E. per incoraggiare gli investimenti in attività innovative e la creazione di nuovi posti di lavoro nelle piccole e medie imprese. La società Bic Liguria é stata costituita nel settembre 1986 ed é diventata operativa nel marzo 1987. La ristrutturazione della sede operativa di Campi é finanziata dalla C.E.E. e dalla Regione Liguria. Il resoconto Finsider dei primi sei mesi dell'anno rivela «un'insostenibile entità delle perdite (580 miliardi di lire), in un contesto internazionale caratterizzato da una permanente crisi di sovra capacità produttiva e da una competizione estremamente aspra».

ottobre
La C.E.E. nega gli aiuti finanziari alla Finsider se l'Italia non definisce un programma di ristrutturazione industriale adeguato («Niente aiuti senza tagli» é il titolo con il quale aprono le prime pagine dei principali quotidiani locali). La Finsider propone un altro piano all'attenzione dei sindacati: per Campi si prevede, in una prima fase, la riduzione di produzione dei laminati piani, e la riduzione di 500 occupati su 1.300; la seconda fase comporterebbe una riduzione degli investimenti. Una progetto analogo viene ipotizzato per Bagnoli.

novembre

---

[66] a tabella completa é su "Il Lavoro" del 28 aprile 1987

Nasce a Genova il Consorzio *"Spazio Impresa"* in cui confluiscono le varie società genovesi appartenenti all'I.R.I.: Ansaldo, Fincantieri, Italsider, Elsag Selenia, Sistemi Urbani (gruppo Italstat). Lo scopo é quello di gestire tutte le aree di proprietà o in concessione demaniale possedute nell'ambito genovese. Si tratta per lo più di aree dismesse o sotto utilizzate, suscettibili di trasformazioni in relazione ai progetti di reindustrializzazione e di nuove infrastrutturazioni urbane. Lo scopo é di coordinare i vari progetti e le scelte funzionali per la riqualificazione del Ponente genovese. L'I.R.I. si fa carico del piano e dell'attuazione. La progettazione viene affidata all'Italimpianti e alla Sistemi Urbani.

1988

gennaio
Viene organizzato un programma di incontri fra il presidente dell'I.R.I. Romano Prodi e i massimi dirigenti dei sindacati confederali della Regione Liguria. In questi incontri viene sottolineata l'importanza del momento per la determinazione del ruolo strategico dell'I.R.I. e dell'intero sistema delle Partecipazioni Statali.

febbraio
La situazione di Campi appare sempre più grave: nel 1987 si registrano 105 miliardi di perdite su 120 di fatturato. La ragione principale é la crisi di mercato: nel 1987 lo stabilimento produce 170 mila tonnellate, con una capacità produttiva di 400 mila tonnellate. Ci sono anche gravi responsabilità gestionali e di programmazione, basti pensare che solo tre anni prima vengono investiti 200 miliardi in impianti ad alta tecnologia che consentono a Campi di essere all'avanguardia in Europa per la produzione di lamiere speciali, impiegate nelle centrali (soprattutto nucleari), nella cantieristica, nelle piattaforme off-shore per l'estrazione del petrolio. Mario Lupo e Giovanni Gambardella mettono a punto un secondo piano di ristrutturazione che ipotizza la chiusura entro giugno del forno elettrico e della colata in pressione (gli impianti costati 200 miliardi di lire). Per quanto riguarda l'occupazione ciò significa una riduzione di organici di circa il 60 %

marzo
Continuano gli incontri tra i sindacati e Romano Prodi per il piano siderurgico e i programmi di reindustrializzazione[67]. L'impianto di Campi é destinato alla chiusura entro il 1988. Inizia una fase di accese lotte sindacali che culmina nella proclamazione di una serie di scioperi dei lavoratori di Campi, ai quali si uniscono anche gli operai del Cogea e dell'Ansaldo: il 17 marzo viene occupata la stazione Principe; il 22 marzo viene indetto lo sciopero generale della città di Genova in solidarietà con i lavoratori dell'industria e del Porto.

aprile
Nell'ambito della progettazione del Piano territoriale di coordinamento per l'area metropolitana genovese, la Regione propone una prima bozza di progetto per il riutilizzo delle aree del Ponente che potranno essere dismesse dalle attività siderurgiche.[68] La crisi di governo ferma l'elaborazione del piano di ristrutturazione siderurgica.

maggio
La Finsider viene messa in liquidazione dall'assemblea straordinaria degli azionisti. Rinasce con il nome ILVA. Il passo successivo si presume essere la liquidazione delle principali aziende controllate, tra cui l'Italsider. L'Associazione Industriali propone la costituzione di un'agenzia di sviluppo che gestisca e coordini la reindustrializzazione dell'area genovese. Ad essa dovrebbero

---

67 la tabella sul crollo occupazionale degli addetti alla siderurgia in Europa é sul Sole 24 Ore del 8 marzo 1988 e quella sulla produzione dell'acciaio nella C.E.E. é su quello del 27 aprile 1988

68 approfondimenti su Regione e PTC nel *Giornale* del 3 aprile 1988

fare parte tutti gli enti interessati: Regione, Provincia, Comune, Camera di Commercio, I.R.I., Cap e Associazione industriali. Vengono avanzate due ipotesi: nella prima l'agenzia acquisisce, con finanziamento da parte dello Stato, le aree dismesse; le ristruttura, le attrezza e le offre in uso alle aziende interessate per tempi determinati. Nella seconda ipotesi lo Stato acquisisce dalle aziende a Partecipazione Statale le aree in oggetto e le concede in gestione all'agenzia[69].

giugno
Il piano di ristrutturazione della Finsider ottiene l'approvazione del governo. Comincia ora il negoziato con la C.E.E. per avere l'autorizzazione ai finanziamenti previsti dal piano. Viene confermata la chiusura di alcuni stabilimenti tra i quali Campi. Nel programma complessivo si prevede un recupero di posti di lavoro attraverso iniziative imprenditoriali, in collaborazione con i privati, attivate dall'I.R.I. Le reazioni non si fanno attendere. I sindacati sottolineano come il comportamento dell'I.R.I. e del governo sulla vicenda Campi possa essere un occasione per dimostrare le loro reali intenzioni. La Regione organizza un seminario tra politici, sindacato e partecipazioni statali, in cui discutere le possibilità di riconversione prima dell'incontro con il governo. Emergono alcune linee-guida: preservare il livello occupazionale, la costituzione di un'area franca industriale, l'utilizzazione dei finanziamenti di Italia '90 anche per il comparto industriale. Corre voce di un possibile insediamento di due nuovi centri commerciali della Sme, in contropartita ai tagli occupazionali di Campi.

luglio
Gli industriali chiedono, in attesa di un progetto definitivo di riutilizzo delle aree dismesse delle partecipazioni statali, di destinare l'area di Campi a nuovi insediamenti produttivi, una decina di medie imprese, già operanti nella zona. L'Associazione degli Industriali offre la sua collaborazione per elaborare un piano di sviluppo di una vasta area; rilancia la proposta di un'agenzia di sviluppo industriale con il compito di acquisire la titolarità delle aree industriali dalle aziende pubbliche, e di gestirle per sviluppare nuovi insediamenti produttivi. I sindacati, rifacendosi ad un modello già sperimentato soprattutto in Inghilterra, avanzano l'idea di un'*authority* che gestisca l'intero processo di reindustrializzazione e che risponda del suo operato ai sindacati ed al governo. La Regione, nella persona del Presidente Magnani, invia un documento al governo De Mita in cui illustra un progetto di reindustrializzazione, sul quale aprire un confronto tra governo e Regione Liguria[70]

settembre
La C.E.E. esamina il piano di ristrutturazione il Piano nel dettaglio apportando alcune correzioni di tiro affinché gli stabilimenti trasferiti dalla Finsider all'Ilva non paghino oneri finanziari troppo bassi rispetto alla concorrenza, e gli impianti Ilva vengano pagati a un prezzo di mercato e non di comodo. Nel contempo prosegue l'ondata di scioperi. Il Governo comunica ai sindacati lo stanziamento di 600 miliardi, a disposizione dell'Ilva, per gli interventi di riconversione industriale nelle aree colpite dai tagli della siderurgia (Napoli, Taranto, Terni e Genova). I fondi dovrebbero contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro, attraverso investimenti in settori ad alta tecnologia e progetti per lo sviluppo di nuove imprese. Viene presentato il pacchetto per la reindustrializzazione di Campi, elaborato dall'I.R.I. Prevede 16 progetti per un totale di 1600 posti di lavoro (mille dei quali nuovi). Ad esso l'I.R.I. aggiunge due attività ancora legate alla siderurgia (l'impianto per la produzione di cilindri, già esistente, e un centro trattamento lamiere, per un totale di 300 addetti) e due ipermercati della Sme per altri 800 posti di lavoro. Le attività che si prefigurano per il futuro polo tecnologico sono legate alla ricerca e alle attività di servizio all'impresa. A fine settembre lo scontro sindacale torna ad acutizzarsi. I sindacati sottolineano l'ambiguità del programma di ricollocazione degli operai di Campi e propongono di utilizzare i lavoratori in esubero per lo smantellamento degli impianti e per le opere di bonifica. Viene ribadita la sfiducia nelle promesse fatte in merito alle aziende che avrebbero dovuto insediarsi a Campi, constatando che al momento l'unica azienda pronta a trasferirsi é la Monitech, che però

---

69 approfondimenti nel Giornale del 17 maggio 1988

70 riferimento all'articolo sul Secolo XIX del 30 settembre 1988

conta solo 51 posti di lavoro.

ottobre
Il Ministro delle Partecipazioni Statali Franco Fracanzani chiede all'I.R.I. di elaborare un nuovo "pacchetto" di proposte compensative per il dopo acciaio. Il 7 ottobre viene indetto uno sciopero generale nazionale in difesa dei lavoratori dell'industria. Alla fine del mese viene consegnato il piano di reindustrializzazione Spazio Impresa. Il dossier é comprensivo del censimento delle aree industriali pubbliche sotto utilizzate o dismesse e di studi di fattibilità dei processi di riuso. Ne emerge che le aree pubbliche sono di circa 400 ettari, ma divise tra molte proprietà e non attrezzate per accogliere attività diverse da quelle insediate. Viene comunque focalizzata la necessità di una riqualificazione ambientale del Ponente. Il piano prevede il recupero *waterfront* di Sestri, l'espansione della Piaggio verso l'Italsider, lo spostamento del Porto Petroli, il recupero a servizi, centri sportivi e commerciali delle aree di Coronata e di Erzelli. Il progetto é compatibile con le esigenze urbanistiche previste dal Piano di coordinamento territoriale della Regione in fase di elaborazione. Per quanto riguarda Campi il progetto prevede «una destinazione industriale moderna, cioè un polo tecnologico nel suo significato corrente: iniziative della piccola - media industria affiancate da istituti di ricerca e innovazione, aziende di servizi del terziario avanzato, aziende di servizi reali alle imprese. Il polo potrebbe anche allargarsi nell'area che confina a sud con l'Italsider, ad oggi occupata da iniziative medio piccole». Altre specifiche vengono fornite area per area.[71] Si comincia a formulare l'ipotesi della costituzione di una nuova società per azioni tra l'Italimpianti e la Sistemi Urbani per la gestione dell'intero processo di reindustrializzazione. Le aree di Campi verrebbero consegnate a questa società, con il compito di smantellare le strutture industriali esistenti e determinare le destinazioni d'uso delle aree su progetti specifici avanzati da imprenditori privati. Il problema finanziario dovrebbe essere risolto mediante la costituzione di un fondo, presso un istituto di credito ligure, finalizzato al finanziamento della bonifica di queste aree, oltre ad un finanziamento richiesto al governo. La partecipazione alla nuova società sarà aperta anche alla Filse (il braccio finanziario della Regione) e in parte all'imprenditoria privata. Viene proposta la costituzione di un comitato di garanti (cui parteciperebbero i sindacati) per controllare l'efficacia del lavoro svolto dalla nuova società di bonifica che utilizzerà in una prima fase 300 lavoratori di Campi. Quasi contemporaneamente Carlo Tognoli, allora Ministro per le aree urbane, firma un protocollo d'intesa per l'area metropolitana genovese, definendo principalmente gli interventi connessi alla grande mobilità. La Commissione C.E.E. approva il piano siderurgico italiano ed attende l'approvazione dei ministri per gli aiuti finanziari.
Il 27 ottobre sfilano a Genova ventimila persone contro la crisi dell'industria ligure. E' lo sciopero di una città sotto stress, che rivendica prospettive concrete per supplire alla chiusura degli impianti delle sue principali industrie. E' anche uno sciopero *politico*, voluto dallo stesso sindaco Campart che fin dall'inizio della vicenda si schiera a fianco dei lavoratori. Durante lo svolgimento del corteo e dei Comizi é palpabile la tensione. I segretari provinciali della Uil e della Cisl e il vicesindaco Morchio, vengono più volte interrotti e contestati, soprattutto dagli operai di Campi e da alcuni autonomi.

novembre
Il sindaco Cesare Campart e il neoassessore Paolo Tessiore propongono una bozza di convenzione fra i soggetti istituzionali, pubblici e privati, per il governo delle aree dismesse. Il sindaco parla di "conquista del tavolo" al quale devono sedersi Comune, Regione, Sindacati, Camera di Commercio, Spazio Impresa, Assoindustria, ed indica nel prezzo delle aree la questione fondamentale affinché esse possano essere appetibili per gli imprenditori. Il Sindaco avanza inoltre due ipotesi di agenzia per le aree. Nella prima, la struttura é concepita con funzioni commerciali: ricerca delle fonti di finanziamento, acquisto delle aree, selezione dei candidati all'insediamento, concessione del diritto di superficie agli industriali. Nella seconda proposta viene concepita con valenze soprattutto promozionale. Ma il punto di partenza viene ribadito

---

[71] approfondimenti sul dossier di Spazio Impresa si trovano sul Secolo XIX del 9 ottobre 1988

essere la firma della "convenzione", muovendosi nella direzione di un tavolo informale, non istituzionale, per superare i possibili rallentamenti burocratici. «Una struttura di raccordo priva di autonoma personalità giuridica, idonea a soddisfare una prima esigenza di coordinamento e a garantire un accesso comune agli strumenti conoscitivi ed organizzativi». Il sindacato indica otto punti che definisce "irrinunciabili" in vista dell'incontro a Roma con il ministro delle Partecipazioni Statali, Fracanzani, e l'I.R.I.: la presentazione di progetti industriali dettagliati riguardo alla produzione di cilindri e al centro servizi lamiere, garanzie per il futuro dei 150 lavoratori destinati alla bonifica dello stabilimento, la permanenza alle dipendenze dell'Ilva dei lavoratori avviati alla mobilità di gruppo, certezze di percorso per quelli che entreranno in mobilità verso aziende pubbliche e private, l'individuazione dei criteri per la scelta dei lavoratori dei vari gruppi, integrazioni salariali e formazione professionale per i dipendenti in mobilità, momenti di verifica congiunta sullo stato di attuazione dell'intero percorso e infine, per i lavoratori della Icrot, la parificazione con quelli di Campi. I due assessori all'Urbanistica, regionale - Ugo Signorini - e comunale - Mario Epifani - ,dichiarano di essere uniti nella definizione di un disegno globale del ponente genovese. L'obiettivo é quello di individuare un disegno complessivo, di comune accordo, che venga recepito dal piano di coordinamento, per evitare che le singole imprese agiscano per proprio conto. Alla fine del mese viene presentato lo studio del consorzio Spazio Impresa. Le linee guida sono diverse: il polo tecnologico a Sestri Ponente; la linea di costa da Cornigliano a Voltri come area di servizi alla città; la realizzazione della bretella autostradale Rivarolo-Voltri, gli insediamenti di cornice da affiancare a quelli esistenti con la realizzazione di parchi e spazi verdi; il nuovo ruolo del porto di Voltri. All'area di Campi é affidato il ruolo di cerniera verso il Ponente; si prevedono industrie leggere medio-piccole, laboratori di ricerca, servizi di supporto, attività ad alta tecnologia, servizi alle imprese. Sulla gestione economica dell'operazione il consorzio, in chiaro contrasto con la Regione, reputa necessario trovare un meccanismo che individui risorse esterne a quelle pubbliche. Mentre si svolge a Roma l'incontro sulle aree tra sindacati, Iri e governo, il presidente della Regione rilascia un intervista, nella quale ribadisce la necessità di attribuire agli enti locali un ruolo di regia nel processo di riconversione di Campi. In particolare ipotizza che parte dei finanziamenti (i 600 miliardi che la finanziaria stanzia per le opere di nuova industrializzazione sulle aree della siderurgia in crisi) passino attraverso gli enti pubblici, affinché siano proprio Regione e Comune ad elaborare un piano complessivo degli interventi. La gestione economica potrebbe essere comunque guidata da un Agenzia ad hoc. Il 15 novembre si svolge a Roma il tanto atteso incontro tra Cgil, Cisl e Uil e il ministro delle Partecipazioni Statali, Carlo Fracanzani, per discutere i piani di reindustrializzazione dell'IRI. I sindacati approvano i piani presentati; si giunge ad un accordo, in base a quello che viene definito dai diversi attori "uno sforzo senza precedenti". I nuovi progetti dell'Iri riguardano: 1) una società di manutenzione per 150 nuovi posti di lavoro; 2) una società per la bonifica dell'area, trecento lavoratori per due anni; 3) tre progetti dell'Ilva, 300 occupati; 4) investimenti nella Divisione Rivestiti Italsider di Cornigliano, con la creazione di 150 nuovi posti di lavoro; 5) creazione entro l'89 di una nuova società formata da Ilva e da un partner privato (forse Olivetti) che si occuperebbe di software applicativo, con 40 miliardi di investimenti e 50 nuovi posti di lavoro altamente qualificati; 6) due programmi dell'Iritech per un totale di 264 addetti e 27 miliardi di investimenti; 7) una società in Joint Venture con il partner privato Explosafe, per costruire nuovi materiali antiesplodenti dal laminato di alluminio, 12 miliardi di investimento e 96 posti di lavoro che dovrebbero diventare 150 a regime; 8) entro il '92 una nuova società, con Iritech al 49 % e il partner privato De Lapena al 51 %, che si occupi di Biosensori e biotecnologie, 15 miliardi di investimento e 92 nuovi occupati che "a regime" diventeranno 114. Tutte queste nuove iniziative si aggiungono a quelle già presenti della Monitech (monitoraggio acque), 50 addetti, della Datasiel (informatica), 200 addetti nel '92, 240 a regime, e dell'americana Digital. Sono inoltre riconfermati i 370 posti di lavoro che resteranno a Campi e che occuperanno 240 addetti nella produzione cilindri e 130 nel centro servizi lamiere. Lo stanziamento del Governo per la reindustrializzazione viene portato da 600 a 660 miliardi[72]. Il progetto speciale di reindustrializzazione elaborato dall'I.R.I. come

[72] Sul Sole 24 Ore del 17 novembre 1988 c'é una tabella con evidenziate, punto per punto, tutte le iniziative di riconversione dei posti di lavoro della siderurgia. Si segnala un quadro riassuntivo sui progetti di reindustrializzazione e iniziative Spi, anche sul Lavoro della

"pacchetto compensativo" per la chiusura di Campi ipotizza una nuova occupazione pari a 2394 unità.
Le obiezioni che vengono mosse nei confronti del piano presentato sono in ordine all'assenza di un disegno complessivo di reindustrializzazione dell'I.R.I. a livello locale: l'alta tecnologia a molti appare un'idea ancora lontana da Genova. La seconda critica riguarda l'effettivo trasferimento degli operai di Campi in nuovi posti che richiedono una specializzazione in informatica, software e terziario avanzato. A fine mese viene approvato l'accordo tra il sindacato dei metalmeccanici e l'Ilva sul futuro dei 1196 operai. Il programma prevede che una parte venga assorbita dai prepensionamenti; si ipotizzano forme di integrazione salariale alla cassa integrazione che garantiranno in pratica ai lavoratori il salario "pieno". Dati i tempi diversi di rioccupazione, la maggior parte dei dipendenti avrà un periodo di cassa integrazione, che per alcuni potrà durare al massimo fino al 31 marzo 1990. Tutti i lavoratori in cassa integrazione seguiranno corsi di formazione mirati alla domanda del mercato del lavoro e alla singola professionalità. Alcuni operai rimangono attivi nell'area nord di Campi dove continuano le produzioni ai cilindri, al nuovo centro servizi lamiere e al magazzino. 150 lavoratori vengono utilizzati per la bonifica dell'area. Dopo due anni passeranno alla società di manutenzione Italimpianti. Gli altri vengono collocati in altre aziende Ilva - Finsider, Italsider etc.[73].
ISempre a fine mese il Consorzio Genova Ricerche presenta un progetto per il riutilizzo delle aree industriali e individua 37 possibili iniziative per il parco tecnologico di Campi. Lo studio viene presentato da Pini Prato, direttore di Genova Ricerche all'Unioncamere di Roma. E' una lista di soggetti disponibili ad insediarsi nell'area di Campi secondo le ricerche effettuate, che comprende enti e istituti di Ricerca, attività imprenditoriali, centri di servizio per l'innovazione.

dicembre
I sindacati protestano per i ritardi. In particolare segnalano che non sono state approvate le leggi di sostegno sociale che costituivano la griglia di garanzia per la ristrutturazione siderurgica. Il complesso delle leggi e dei decreti annunciati dai ministri Fracanzani e Formica per le quattro aree oggetto della crisi non sono più all'ordine del giorno, né della commissione bicamerale, né del Parlamento. Senza le leggi mancano le garanzie sociali e i finanziamenti necessari alla reindustrializzazione. Il 15 dicembre si tiene a Campi una cerimonia di commiato per i lavoratori dello stabilimento. La chiusura di una fabbrica come lo stabilimento Italsider di Campi costituisce un fatto di importanza storica per Genova e per tutto il paese. E' infatti la prima volta che le partecipazioni statali chiudono un'azienda in Italia[74]. A Bruxelles si raggiunge l'unanimità sull'accordo sul piano acciaio. Roma é quindi finalmente autorizzata ad attuare il progetto di risanamento siderurgico presentato in giugno alla Comunità e a concedere i due terzi degli aiuti in esso previsti. In un secondo tempo appare più chiaro dal testo ufficiale della Commissione C.E.E. che anche l'area fusoria di Bagnoli deve chiudere entro il 30 giugno 1989 e che entro il 31 marzo dovranno terminare le chiusure programmate e le cessioni ai privati. Il 31 dicembre 1988 chiude Campi, lo stabilimento siderurgico più antico di Genova, fondato nel 1898 come acciaieria di sostegno della produzione dell'Ansaldo.

1989

gennaio
Il 5 gennaio il governo concede i miliardi promessi per la riconversione. Si intravede la concretizzazione del processo di reindustrializzazione.

---

stessa data

[73] tabella sulla nuova collocazione degli operai di campi sul Secolo XIX del 23 novembre 1988

[74] Luca Borzani, direttore del Centro Ligure di Storia Sociale, riporta, in un articolo sul Secolo XIX del 22 dicembre 1988, il giorno, durante la guerra, in cui gli operai di Campi vennero deportati a Mathausen, il 16 giugno del 1944

marzo
Vengono sottolineate in occasioni pubbliche (convegni e comunicati alla stampa da parte dell'assessore regionale all'urbanistica Ugo Signorini e comunale Epifani) le intenzioni di concentrare gli sforzi di entrambi gli enti sulla riqualificazione del Ponente ed in particolare sul processo di riconversione di Campi.

maggio
In seguito all'approvazione di un decreto che consente alla Spi[75] di aumentare, dal 10 al 25 % l'importo del contributo a fondo perduto da impiegare per la rinascita economica e produttiva della provincia genovese colpita dalla crisi industriale, e soprattutto siderurgica, viene ufficializzato un accordo di collaborazione tra Spi, Assindustria e Filse. Operativamente alla Filse spetterebbe il compito di individuare le aree dal punto di vista strutturale, urbanistico e logistico più adatte ai nuovi insediamenti. L'Assindustria si occuperebbe di convincere gli imprenditori a localizzarsi a Genova. La Spi, come si é detto, dovrebbe portare i finanziamenti necessari all'operazione.

giugno
Viene finalmente deciso l'avvio della "Società per la *Bonifica e la Valorizzazione dell'area di Campi p.A.*. E' formata per il 51 % dall'Italimpianti, dal 44 % dalla Sistemi Urbani e dal restante 5 % dalla Filse. L'investimento previsto é di 60 miliardi, 35 dei quali gravano sul Fondo speciale di reindustrializzazione. I sindacati chiedono ed ottengono la formazione di un Comitato di Garanti che funzioni da raccordo tra le scelte della nuova Società e gli strumenti della programmazione pubblica del territorio. Di questo comitato faranno parte gli stessi sindacati, gli enti pubblici e la Filse.

luglio
Vengono illustrati da Ugo Signorini (assessore regionale al territorio e alla programmazione) i lineamenti del "Piano territoriale di coordinamento dell'area centrale ligure", che costituisce il documento programmatico fondamentale sugli impegni assunti dalla maggioranza. Il piano riguarda gli indirizzi di ristrutturazione e quindi di riconversione d'uso dei territori compresi nel cosiddetto "quadrilatero di forza" della Liguria, tra Genova, Savona, la Val Bormida, la direttrice storica" (ex ligure) Novi - Ovada, e il Tigullio. Sono focalizzati tre obiettivi. «Il primo é la riacquisizione a Genova del rapporto con il mare. Il secondo é il ridimensionamento del polo petrolifero, problema connesso al primo e quindi allo spostamento del porto petrolifero di Multedo. Il terzo mira al superamento del polo siderurgico, per avviare concrete alternative di impiego delle forze di lavoro e delle attività indotte che esso alimenta».

ottobre
Riprende il dibattito sul Piano territoriale. Signorini ribadisce che bisogna rivisitare il mutato rapporto tra ambiente e sviluppo; il rinnovamento dell'apparato produttivo deve muoversi nel rispetto dell'ambiente e della qualità della vita. Il piano si pone in sinergia con il piano paesistico, in quel momento al vaglio delle commissioni consiliari e che entro la fine dell'anno affronterà il voto dei quaranta consiglieri regionali..

dicembre
Viene approvato e adottato il Piano territoriale di coordinamento paesistico dalla giunta regionale.

1990

gennaio
Riprende vigore la polemica sui giornali. Vengono mosse accuse alla debolezza di politici e

---

[75] il compito della Spi, la finanziaria IRI é quello di distribuire le cifre necessarie per la tanto attesa bonifica e reindustrializzazione delle aree dismesse

sindacati genovesi per non avere saputo prorogare la chiusura di Campi, ad un anno di distanza; proroghe che invece sono state concesse, rispetto alla data di chiusura prevista, per lo stabilimento di Sesto San Giovanni, la Laf di Torino e l'area a caldo di Bagnoli. Risulta non praticabile l'avvio dello stabilimento per la linea di zincatura, uno dei progetti promessi dall'Ilva nel pacchetto compensativo promesso in cambio della chiusura. Le ragioni sono due: la Regione Liguria ha approvato i piani territoriali di coordinamento, che cancellando la siderurgia dall'area urbana genovese. Nonostante le rassicurazioni, nel lungo termine, dell'operatività dei piani stessi, é difficile pensare che un imprenditore, tanto più se pubblico, possa pensare di investire diversi miliardi per impiantare una nuova produzione senza la garanzia dei tempi lunghi. La seconda ragione deriva dal progetto: la costruzione di una linea di zincatura di simili capacità richiede la realizzazione di un edificio alto 85 metri. Con queste dimensioni si verrebbe a violare il "cono di atterraggio" dell'aeroporto, cioè quella fascia di spazio aereo destinata a restare libera da edificazioni per garantire condizioni di sicurezza a decolli e atterraggi. Il commento dei sindacati é lapidario: «é assurdo che progetti promessi nell'ambito di un accordo siglato al ministero vengano messi in discussione dai piani territoriali di coordinamento». Una nota positiva: sembra riscuotere interesse il workshop di Campi per l'esperimento di *job creatio*n. Il capannone era stato rilevato a febbraio del 1989 per 990 miliardi. I lavori, iniziati a luglio e costati due miliardi e duecento milioni dovrebbero finire entro il 31 marzo. A fronte di una disponibilità di spazi per l'inserimento di circa 15 imprese, sono state avanzate 29 domande di adesione all'iniziativa. Pagando un affitto di un milione al mese circa, le ditte possono avere spazi (un'area coperta di 200 mq ciascuna) e accesso indipendenti, ma usufruire dei servizi comuni messi a disposizione dal Bic Liguria. L'esperimento di *job creation* sembra rappresenta un segnale positivo, seppur minimo, sul fronte della reindustrializzazione. I fondi stanziati dalla legge 181 sono disponibili, ma non sono sufficienti a coprire tutte le richieste di finanziamento presentate per nuove iniziative imprenditoriali. Ed il governo si appresta a rifinanziare la 181 solo per il Mezzogiorno. Nel frattempo é avviata la prima fase di accordi sull'area cilindri di Campi, uno dei due settori sopravvissuti alla chiusura..

febbraio
I cassaintegrati di Campi protestano poiché vedono sempre più lontane le possibilità di attuazione completa del pacchetto compensativo promesso dal Governo. La Società di Bonifica, ad esempio, occupa 47 persone, mentre l'accordo stabiliva che già a marzo dell'89 la società avrebbe dovuto funzionare a pieno regime, con 150 dipendenti. La Società per la Bonifica e l'Iritech (finanziaria I.R.I.) raggiungono un'intesa sul passaggio di proprietà di un'area di 10 mila mq all'interno della vecchia area industriale. L'accordo prevede che l'area in questione, già bonificata, passi sotto proprietà Iritech per permettere l'insediamento di tre nuove attività produttive che faranno capo ad altrettante società a capitale misto pubblico-privato. Le società di cui si parla sono la Monitech (maggioranza Iritech), la Explosafe (60% Explosafe Italia, 40% Iritech) e la Biosensori (51% De La Pena, 49% Iritech).[76] Sono tutte aziende ad alta tecnologia che si potrebbero insediare nell'area con tre corpi di fabbrica affiancati. Rimane da verificare la questione dei tempi: dovrà essere infatti presentato ed approvato dal Comune il progetto relativo all'insediamento. Si ipotizza comunque che al Società di Campi consegni l'area bonificata entro la metà di aprile, e che i lavori si concludano in due anni; ci dovrebbe essere posto per 300 nuovi addetti e un investimento di capitale pari a 31 miliardi. L'iniziativa riporta un poco di ottimismo tra gli osservatori ed i diretti interessati: é la prima concreta iniziativa in attuazione del pacchetto compensativo.

marzo
Scioperano gli operai ex siderurgici impiegati a smantellare l'area. Lamentano le condizioni in cui lavorano, tutt'altro che agevoli, e il fatto che non gli venga riconosciuta la professionalità maturata in fabbrica. Viene ultimato e consegnato il capannone che deve ospitare il primo "workshop" capace di ospitare una quindicina di piccole aziende. Viene costituito inoltre il fondo "Ligur seed capital" per partecipare al capitale azionario delle nuove imprese. Continuano i lavori di smantellamento dei vecchi impianti dell'area i Campi. I lavori, iniziati con un po' di

[76] altre notizie sulle tre aziende si trovano sul Secolo XIX del 28 febbraio 1990

ritardo, sono comunque partiti dal dicembre 1989, quando la Società é entrata effettivamente in possesso dell'area. Si ipotizza che verso metà anno siano disponibili le prime aree. Nel frattempo sono in corso le trattative per vendere gli impianti, in particolare il treno di laminazione e l'impianto di colata continua. La Fim continua a protestare per le questioni in merito al prepensionamento.

maggio
Con lo slogan *Campi non può attendere* i sindacati metalmeccanici cercano nuove strategie per trattare la questione dei prepensionamenti come caso a parte, nel quadro italiano, da svincolare dai problemi analoghi in altri contesti. Si parla anche del passaggio alla Falck del "Centro servizi lamiere di qualità ed alto spessore", ma non ci sono effettive conferme al riguardo.

giugno
Si riunisce per la prima volta la Commissione dei Garanti. Renzo Andrei, amministratore delegato della "Società per la bonifica e valorizzazione di Campi" dichiara che i lavori saranno ultimati nell'autunno del '91. Iniziati nei primi giorni dell'anno i lavori hanno raggiunto uno stato di avanzamento in linea con i programmi. Alcune società del gruppo Iritech hanno in previsione tre nuove iniziative. Una volta superato il punto più delicato, la bonifica dell'acciaieria, che prevede il recupero di materiale di proprietà dell'Ilva ancora riutilizzabile, si dovrebbe arrivare alla conclusione dei lavori entro i tempi previsti. Il timore, sottolineato dalla Commissione dei Garanti, é quello delle lentezze burocratiche relative ai tempi di rilascio delle licenze edilizie da parte della pubblica amministrazione. Della Commissione, coordinata dal presidente Fulvio Tornich, amministratore delegato dell'Italimpianti, fanno parte la Regione, la Provincia, il Comune, la Camera di commercio, l'Associazione industriali, la Spi, l'I.R.I. e le organizzazioni sindacali Cgil-Cisl-Uil. L'obbiettivo principale della commissione é quello di garantire la collaborazione tra i singoli componenti, affinché la società operi al meglio per la realizzazione del piano di reindustrializzazione in un quadro di raccordo con gli orientamenti generali della programmazione territoriale. La commissione dei garanti per Campi ha anche il compito di vigilare sul complesso delle azioni della Società. Si stanno effettuando due perizie per la valutazione dei prezzi con i quali porre sul mercato le aree dismesse di Campi; voci ufficiose affermano che potrebbero essere prezzi di concorrenza rispetto a quelli di mercato.

luglio
Viene fatto un primo bilancio dell'operazione Campi, con molte titubanze per gli intoppi burocratici e per i ritardi dei finanziamenti da parte dello Stato, previsti con la legge 181. I lavori fino a questo momento sono stati prefinanziati dalla Società. I primi quattro ettari (zona sud) dei 21 interessati dalla riconversione urbanistica e produttiva, sono stati assegnati alle aziende Iritech. Per la fine del '91 si prevede la conclusione dei lavori e nei dodici mesi successivi dovrebbero essere pronte le nuove infrastrutture. L'area sarà quindi pronta per ospitare insediamenti industriali, a prezzi competitivi, mettendo a disposizione non solo una struttura urbanizzata servita da acqua, luce e fognature, ma anche aiuti economici. Viene presentato uno studio curato dalla Filse che disegna le condizioni per la nuova industrializzazione genovese. Emerge che la siderurgia potrebbe avere ancora sbocchi, però puntando su *mini fabbriche* e compatibilità ambientale. Viene sottolineato come a Genova, nella siderurgia ma anche in altri settori, sia già accaduto un meccanismo perverso in base al quale i settori industriali produttori di beni strumentali, una volta raggiunta la crisi, finiscono per essere trasferiti altrove, dove riescono a riprendersi e rifiorire su basi nuove.[77] Nel frattempo vengono presentate le domande di concessione edilizia delle tre aziende del gruppo Iritech (Biosensori, Explosafe e Monitech). E' un momento importante: oltre a costituire la fase finale del processo di conversione, rappresenta la prima verifica dell'iter autorizzativo agevolato, messo in campo dal Piano Territoriale di coordinamento.

---

[77] L'economia genovese viene definita "inerziale", cioè che tende a bloccarsi senza tensioni, stimoli e spinte. La definizione é di Lorenzo Caselli (ordinario di Tecnica Economica, Facoltà di Economia e Commercio)

agosto
Il Bic Liguria decide il raddoppio del workshop di Campi, grazie ad un aumento del capitale da due a sette miliardi. Le prime otto aziende si sono insediate nell'edificio storico ristrutturato dal primo di luglio.

settembre
Viene presentato pubblicamente lo Schema di Assetto Urbanistico dell'area di Campi, strumento operativo della Società per la bonifica, espressamente previsto dal Ptc. Il Sau é firmato da tre noti architetti genovesi, Bruno Gabrielli, Paolo Cevini e Giuliano Forno. L'area viene suddivisa in 6 comparti e in sub-comparti. Vengono progettate strade, spazi verdi e servizi, e vengono definite regole morfologiche generali sui corpi edilizi che serviranno per l'implementazione dei progetti esecutivi. Le prime titubanze sul progetto arrivano dall'allora vice sindaco Claudio Burlando che non condivide la scelta di escludere completamente l'insediarsi di attività manifatturiere. Propone un mix di attività, ad alta tecnologia e non, per dare risposte più flessibili alle evoluzioni del mercato. Burlando esprime infine perplessità circa i tempi di realizzazione. Nel frattempo il Comune dichiara di impegnarsi ad esaminare le licenze edilizie per l'insediamento delle tre società Iritech a Campi entro il 20 ottobre.

ottobre
La Commissione dei Garanti, in seguito alle indicazioni informali della giunta comunale e facendo proprie le preoccupazioni del sindacato, propone l'aggiunta di attività manifatturiere, oltre all'alta tecnologia prevista dal Ptc. Dopo un iniziale incertezza sulle caratteristiche da richiedere alle aziende che si volessero insediare a Campi, cominciano a definirsi i requisiti di valutazione. Troveranno spazio imprese con produzioni ad alto valore aggiunto, ad alta densità di occupazione (condizione essenziale sin dall'inizio), in grado di fornire brevetti innovativi e compatibili con l'ambiente. Burlando illustra le osservazioni espresse dalla giunta comunale al Ptc, in particolare in merito alla fattibilità delle proposte e ribadisce il ruolo del Comune per creare le condizioni affinché sia possibile il processo di trasformazione. Le condizioni sono relative alla realizzazione di una maglia infrastrutturale adeguata, alla riqualificazione ambientale, ad una strumentazione urbanistica più agile. Burlando dichiara che «occorre un chiarimento nei rapporti tra Regione e Comune, con il riconoscimento della piena competenza comunale in ambito attuativo. Si avanza quindi la proposta di trasferire al Comune l'approvazione dei piani di riconversione del Porto Petroli, dell'urbanizzazione di Erzelli e della trasformazione dell'Ansaldo di Sampierdarena» individuati nel Ptc regionale. Intanto la Commissione Edilizia del Comune approva i primi tre progetti Iritech per Campi.

dicembre
La Commissione dei Garanti approva i prezzi delle aree e l'iter burocratico di Campi. Le aree liberate dagli impianti verranno messe in vendita a 150.000 lire al metro quadrato di slu (superficie lorda utilizzabile) contro le 230 / 300.000 lire del prezzo di mercato. Le tariffe sono calcolate sulle slu, comprese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture. Agli industriali che vi si insedieranno vengono garantite concessioni rapide, poiché Regione e Comune hanno deciso di ricorrere alla Conferenza dei Servizi per velocizzare i tempi dell'iter di approvazione. La Regione modifica le percentuali della prima versione del Ptc, passando dal 30% di industria manifatturiera e 70% di aziende ad alto contenuto tecnologico, ad un parametro invertito, con il 70% di aziende manifatturiere con contenuto tecnologico e 30% di high - tech pura[78]. E' un cambiamento di obiettivi molto rilevante: cade definitivamente l'idea di *Science Park* a favore di un polo produttivo più tradizionale. Dopo la giunta, anche il consiglio comunale approva tale indirizzo, ed il 10 dicembre, lo schema di assetto urbanistico di Campi viene modificato per seguire le nuove esigenze. Hanno inizio i lavori che dovrebbero terminare alla fine del '92. La bonifica avanza da sud verso nord. Entro la fine del '91 tutti i 21 ettari saranno bonificati e si partirà con le infrastrutture. Nel '95 si prospetta la data di conclusione dei lavori. I sindacati esprimono

[78] Considerazioni generali di Eugenio Agosti sul Secolo XIX del 1 dicembre 1990

soddisfazione per il lavoro svolto e aupicano che il metodo Campi sia adottato anche in altri casi di riconversione industriale nel territorio genovese. L'Associazione Industriali esprime qualche obiezione sul fatto che i lotti previsti a Campi non siano adatti alla media industria, che ha bisogno di spazi più ampi, e quindi molto costosi. Per la media industria rimane più conveniente il mercato del Basso Piemonte dove le aree industriali costano anche meno di 50.000 lire a metro quadro.

1991

giugno
L'Associazione Industriali reclama per i suoi iscritti almeno 60.000 metri quadri dell'area di Campi. Nella zona andrebbero ad inserirsi le 17 aziende per un totale di 350 addetti. L'impegno é quello di arrivare a 570 addetti nel giro di tre anni, grazie ad un investimento complessivo di 60 miliardi.

luglio
Circa il 35% dell'area é stata venduta, per un totale di 1.100 posti di lavoro. Gran parte dei contratti conclusi, riguardano le aziende dell'Assoindustria che si sono consorziate per insediarsi a Campi. Nel frattempo la Giunta regionale ligure delibera di sospendere l'attività dello stabilimento Acciaierie di Cornigliano (ex-Cogea) di Emilio Riva, fino a quando l'imprenditore non avrà provveduto a elaborare un piano di risanamento ambientale atto a contenere le emissioni inquinanti dello stabilimento.

agosto
Il Comune rilascia le concessioni edilizie che permetteranno la realizzazione dei primi due capannoni industriali di Campi. Sono quelli che dovranno ospitare le attività delle aziende Iritech, la Explosafe Europe e la Monitech e che occuperanno circa 6.000 metri quadrati di superficie. E' la prima parte dei 21 ettari di territorio da riconvertire. Le due aziende saranno presto affiancate dalla Biosensori, ultima iniziativa Iritech. Le operazioni per lo smantellamento, la bonifica e l'avvio dei lavori per la creazioni delle infrastrutture si prevede possa terminare nel maggio del '92. nel frattempo proseguiranno gli incontri, i contatti e le trattative per riuscire a vendere tutti gli spazi a disposizione. Nel frattempo l'assessore regionale Muratore da le sue valutazioni sul Ptc, in polemica con le affermazioni del suo predecessore Ugo Signorini e del vice sindaco Claudio Burlando[79].

1992

gennaio
Durante una riunione della Commissione dei garanti la società di Campi aggiorna sullo stato dei lavori. I lavori di bonifica (demolizioni all'85%) e delle infrastrutture procedono secondo i programmi annunciati. Oltre alle iniziative Iritech, ci sono tre altre trattative concluse, 20.000 mq sono richieste da soci dell'Associazione Industriali, in attesa di definire i dettagli per realizzare in forma consortile i loro insediamenti. Sono in corso molte trattative che dovrebbero concludersi entro i prossimi mesi. La società ha ora il compito di promuovere l'area al di fuori dell'I.R.I. e dell'area genovese. Viene inoltre sottolineata l'importanza, nel momento promozionale, delle agevolazioni finanziarie. In tal senso l'assessore regionale, Bruno Valenziano, conferma l'impegno dell'ente a verificare ogni possibilità di fare confluire agevolazioni nell'operazione (Obiettivo 2, progetto Renaval, etc.). Dopo avere riempito velocemente le prime due parti del workshop di Campi, il *Business Innovation Center* chiede un ulteriore ampliamento. I locali ricavati dai vecchi capannoni siderurgici, circa 5.000 mq divisi su due piani, sono occupati da 23 nuove aziende, per un totale di 170 addetti. Altri 8.000 mq si potranno ricavare dal capannone collegato all'attuale sede del Bic.

---

[79] ci si riferisce ad un articolo apparso sul Lavoro il 24 agosto 1991

febbraio
A fine mese il comitato territoriale I.R.I. si riunisce per fare il punto sulla situazione. Si iniziano a definire le linee guida del progetto Innse, la nuova società impiantistica siderurgica, che dovrebbe insediarsi a Campi. La società, controllata al 51% da Iritecna e al 49% da Ilva, dovrebbe dare lavoro a 400 persone, con un investimento di 30 miliardi circa. Avrà un'unità manifatturiera localizzata a Campi, per meccanica leggera. L'unità di ingegneria dovrebbe invece recuperare e valorizzare il notevole patrimonio tecnologico ed umano presente in Iritecna. I tempi sono previsti intorno ai 12 mesi dal momento della liberazione dell'area attualmente occupata dal reparto cilindri. Un dato di fatto é comunque che l'impiego dei lavoratori é molto rallentato rispetto ai tempi previsti all'inizio. Su un totale di 3.119 posti previsti dal programma originario, ne sono stati creati solo 1.021[80].

marzo
I sindacati rompono le trattative con la direzione Ilva sulla chiusura del reparto Cilindri, l'ultimo del vecchio stabilimento. Non sono state fornite le garanzie necessarie del re-impiego all'Innse dei 130 operai del reparto Cilindri. L'Ilva dichiara che, per evitare di allungare i tempi, la fabbrica va chiusa in ogni caso, anche in mancanza dell'assenso sindacale. I sindacati si rivolgono all'assessore del Comune, Catrambone affinché si faccia garante degli impegni sul fronte dell'occupazione. Il 17 marzo l'Ilva comunica al Comune di provvedere *ad inviare al personale interessato comunicazione della sospensione dal lavoro con richiesta di cassa integrazione guadagni straordinaria* e quindi alla chiusura del reparto. Viene firmata un'interpellanza da quattro consiglieri comunali, in protesta del *grave provvedimento assunto dall'Ilva*. La situazione é infatti complessa, poiché senza la chiusura dello stabilimento rimangono effettivamente bloccati i lavori per fare partire il progetto dell'Innse.

aprile
Gli abitanti del quartiere di Campi protestano contro la presenza dei cantieri: quelli della società Bonifica e quello per la costruzione della strada a scorrimento veloce sulla sponda destra del Polcevera. E' il segno di una insostenibile assenza di qualità della vita ed urbana nel quartiere, non solo per i fastidi di camion, polvere e rumore che i lavori in corso procurano. Cantieri aperti da decenni, il cattivo funzionamento di un depuratore fognario, discariche abusive disseminate nella zona, sono alcuni dei problemi sollevati.

luglio
In concomitanza con la formazione del nuovo governo, viene indetto uno sciopero generale di tutti i lavoratori dell'acciaio, dell'industria pubblica e privata. Appaiono evidenti ancora una volta i vari aspetti della questione siderurgica genovese. Si protesta per l'incerto destino delle acciaierie di Cornigliano, per gli scorpori dell'Ilva e per i ritardi su Campi, in particolare per la questione l'Innse. I sindacati vogliono risposte concrete sul progetto *Utopia*, ma soprattutto vogliono tenere alto il livello di mobilitazione per non dimenticare la gravità della situazione. Il 31 luglio viene presentato il Ptc in consiglio regionale per l'approvazione[81]. Vengono confermate la maggior parte delle scelte strutturali. Nell'area di Campi viene demolito anche l'ultimo capannone dei "Trattamenti termici" e l'opera di bonifica può dirsi conclusa. E' anche completato l'intero pacchetto di infrastrutture dell'area: strade interne e arteria centrale, parcheggi, spicchi di verde, campo da calcio, rete idrica, condutture per acque nere e bianche, reti per l'energia elettrica, per i telefoni e per il metano. Mancano però i capannoni per le nuove produzioni. I tempi si sono allungati per il ritardo con cui l'Ilva ha consegnato l'area dei Trattamenti termici, e per la

---

80 Il Lavoro del 21 febbraio 1992 riporta una tabella che mostra lo stato di attuazione del programma di reindustrializzazione di Campi al 31 dicembre 91

81 Si inizia a parlare del Ptc già dl 1986. Voluto con tenacia dall'assessore regionale di Ugo Signorini, il piano é successivamente passato in mano al successore all'urbanistica regionale Renzo Muratore, che ne ha apportato alcune modifiche, pur mantenendo intatta la filosofia col quale era stato concepito.

rallentata approvazione del Ptc, un ritardo che ha avuto riflessi sulla mancata concessione delle licenze edilizie[82]. I lavoratori della Bonifica rimangono in forza alla società fino a settembre. Poi si prevede la cassa integrazione.

settembre
Il gruppo Erg, del petroliere Riccardo Garrone, diventa il primo azionista privato del Bic Liguria, con una quota intorno al 2%. Nella società entrano tre nuovi soci: il Monte dei Paschi di Siena, la Camera di Commercio di Genova e la Cna (confederazione nazionale dell'artigianato). Il Bic inoltre riceve le autorizzazioni amministrative per la realizzazione del terzo workshop a Campi, con un investimento di 5 miliardi. Al momento nei due workshop operativi sono presenti 22 aziende che garantiscono occupazione per 200 persone.

ottobre
Nella riunione della Commissione dei garanti si fa il punto della situazione. I lavori di smantellamento sono terminati in linea con le previsioni. Sono state smantellate 80 mila tonnellate d'acciaio e 150 mila di calcestruzzo. Nel lavoro sono stati impiegati operai dell'ex - stabilimento siderurgico, in seguito a brevi periodi di formazione sul campo (con particolare attenzione alla sicurezza). La nuova infrastrutturazione ha preso un anno di tempo che si é andato a sommare ai due anni di smontaggio. I cantieri per le nuove strutture industriali dovrebbero cominciare negli ultimi mesi del '92 e quindi i primi capannoni potranno essere ultimati verso la fine del '93. Le previsioni avevano valutato l'entrata a regime con 2000 / 4000 addetti nel biennio 94-95, mentre non si può pensare ad una apertura di tutte le attività prima della fine del '95[83].

novembre
Sembra che entro gennaio la Spi intenda deliberare altre cinque iniziative imprenditoriali[84]. Bic Liguria firma a Tolone un accordo di collaborazione con il Bic francese. Si prevedono per marzo del prossimo i primi insediamenti industriali sull'area di Campi. In tre capannoni quasi pronti, dovrebbe cominciare a produrre la Cca (Convertitori catalitici Europa srl), una joint venture italo finlandese, che vede impegnate la finnica Kemira (gruppo chimico leader del settore) e il Csm (Centro sviluppo materiali) dell'Ilva[85].

dicembre
Continua la promozione delle aree produttive genovesi all'estero. La Filse presenta, a Monaco di Baviera e poi a Düsseldorf, la zona franca, le aree industriali del Ponente e Campi in particolare.

1993

---

82 Maggiori approfondimenti sullo stato della reindustrializzazione nel periodo si trovano sul Secolo XIX del 31 luglio 1992. Sono specificate le condizioni burocratiche delle varie imprese in attesa di potersi insediare nell'area.

83 Una tabella sul Lavoro del 22 ottobre 1992 riporta lo stato di assegnazione dei lotti a Campi, specificando: azienda, tipologia produttiva, superficie lorda utile e addetti a regime

84 Il bilancio dell'attività della Spi sembra più che positivo. La finanziaria Iri in pochi anni ha deliberato trentacinque iniziative, per un totale di 1237 addetti a regime. Di queste ventuno sono state decise negli ultimi anni in base alla legge 181 e hanno prodotto circa 800 posti. Per le altre bisogna risalire a prima della chiusura di Campi. Dopo tale evento la finanziaria ha assunto realmente un ruolo trainante nella reindustrializzazione, assegnatole dalla holding pubblica. Grazie alla legge 181 sono stati possibili interventi ad hoc. Dall'89 ad oggi l'attività aziendale é andata avanti rispettando i tempi previsti, anche se talvolta i sindacati hanno lamentato ritardi e disfunzioni.

85 Una curiosità sulla nuova azienda costituita lo scorso luglio. Le due imprese hanno il 40 % delle quote ciascuna; il restante 20 % viene sottoscritto dai dipendenti.

gennaio
Tardano ad arrivare le licenze per i progetti già pronti delle nuove aziende a Campi. Quasi tutti i lotti disponibili sono stati venduti [86]. Intanto viene presentato il progetto dell'area centrale (tre ettari) firmato da Aldo Rossi. Il progetto, secondo le indicazioni del Sau, prevede una specie di "U", su pianta quadrata, con ai lati degli edifici a cinque, sei piani, che dovranno ospitare circa 60 aziende. In questi spazi dovrebbero insediarsi imprese di ingegneria e micro ottica, alcune attività manifatturiere; ai piani superiori imprese di terziario avanzato. Al centro degli edifici il progetto prevede una grande piazza su due livelli: quello della strada interna a all'area, e quello di Corso Perrone, la strada che passa a monte dell'area. L'intervento costituisce il nucleo principale dei servizi: parcheggi, molto verde, ma anche servizi per i lavoratori, come posti di ristorazione, sportelli bancari, etc.

marzo
La Spi sottoscrive il 10% del pacchetto azionario della Società per la Bonifica di Campi. A cedere la piccola quota é il gruppo Iritecna, che scende ora all'85%. Il rimanente 5% é della Filse, la finanziaria per lo sviluppo economico della Regione Liguria. Entro la fine del mese il Comune potrebbe sbloccare le prime autorizzazioni per l'insediamento. Tra i primi ci dovrebbero essere l'industria dolciaria "Tonitto" insieme all'iniziativa Ilva per le marmitte catalitiche. Anche l'industria tipografica "Basile" sembra vicino ad insediarsi a Campi.

maggio
La società di Campi incontra dei problemi con l'Enel. Nell'area arriva poca corrente, ed é inadatta, per tensione agli impianti industriali. I problemi sono legati all'installazione della sottostazione che dovrebbe provvedere a fornire energia elettrifica all'intera area. Sembra che la Bonifica abbia indicato un sito disagevole, e che quindi siano nati i disaccordi con l'Enel. L'Ikea, l'azienda svedese di arredamento, é interessata ad aprire un punto vendita a Genova. Si parla di un'area di 50-60.000 metri quadrati per il negozio e i parcheggi; Ma le destinazioni d'uso previste dal SAU non contemplano un'attività commerciale di quelle dimensioni, ed é quindi necessario apportare una modifica allo strumento urbanistico.

novembre
Undici imprese del consorzio Cigec[87] non possono ancora costruire nell'area di Campi perché manca il parere del consiglio di circoscrizione. Attendono le licenze edilizie dal marzo scorso. L'iter burocratico in Comune é già completato, ad eccezione del parere, obbligatorio ma consultivo, del consiglio di circoscrizione di Cornigliano. L'aspetto che fa riflettere é che il ritardo é dovuto solo a ritardi di spedizione dei documenti, mentre il presidente della circoscrizione ha già espresso parere favorevole, in una lettera informale. La questione grave é che senza la licenza e quindi senza la possibilità di iniziare a costruire rischiano di non potere più usufruire dei finanziamenti a fondo perduto (progetto "Obiettivo 2") stanziati dallo stato per le aziende che intendono ricollocarsi nelle aree di crisi.

1994

gennaio
Quattro aziende high tech ("Altra" autobus a trazione ibrida; "Genesys" auto elettrica; "Convertitori Catalitici Europa" marmitte catalitiche; "Genova Innovazione Industriale"), insediate a Campi in un'area poco più a monte di quella interessata dalla bonifica, rischiano di

---

86 E' riportato l'elenco delle aziende che hanno firmato il compromesso e che sono in trattativa per le aree di Campi, sul Secolo XIX del 28 gennaio 1993

87 Il consorzio Cigec comprende diverse imprese che dovrebbero insediarsi in cinque corpi industriali. Per l'elenco delle aziende e il tipo di produzioni si veda il Secolo XIX del 17 novembre 1993

non avere più finanziamenti. Le aziende sono nate e sono state finanziate grazie a un progetto approvato in base alla legge 181 post siderurgica per una cifra complessiva di 34 miliardi.

febbraio

Si riuniscono i principali rappresentanti di Regione, Provincia, Comune, Iri, Filse, sindacati, industriali, etc. per discutere sulla società per la reindustrializzazione di Genova, e per iniziare a definirne lo statuto. Se la domanda viene presentata entro metà marzo, si ha diritto a finanziamenti stanziati con la legge 236, per 25 miliardi a Genova. Il comitato di coordinamento é composto dal governo e dalla Regione. La bozza di statuto presentata durante la riunione é stata elaborata dalla Filse. L'accordo di programma tra Stato e Regione ha gettato le basi per la nascita del polo tecnologico a Genova. Viene presentata una proposta di legge che prevede gli interventi necessari a dare vita al polo. In particolare si richiede uno studio di fattibilità. Il finanziamento, 350 milioni, é già stato previsto dall'accordo di programma. La legge regionale dovrebbe essere intesa a promuovere l'integrazione di attività di ricerca, innovazione, formazione e produzione nel campo della tecnologia.

CAPITOLO 5

alcune questioni del dibattito disciplinare nel modello

premessa
sulla perequazione ed il principio di indifferenza
sul progetto nel Piano
sulla partecipazione al processo decisionale

5. ALCUNE QUESTIONI INNOVATIVE

5.1 premessa

Nel percorrere la complessa strada che porta alla costruzione di un nuovo Piano Regolatore é importante avere sempre chiaro, di fronte a se, un duplice obiettivo: lavorare per il "bene" della città nella quale si opera cercando di porre le condizioni per il miglioramento e la valorizzazione delle sue risorse, e portare avanti, non importa se di pochi centimetri o di molti metri, il testimone dell'innovazione disciplinare del Piano. Non é sempre facile conciliare questi due aspetti: le aspettative delle comunità locali, se seguite in modo pedissequo, potrebbero inibire ogni capacità innovativa del Piano. E viceversa un Piano dai contenuti fortemente innovativi può non trovare riscontro nelle attese (e forse anche nelle esigenze) della realtà locale e di conseguenza non riesce ad avere incidenze positive sul territorio che é chiamato a governare. Esiste sempre una soglia, specifica per ogni realtà, superata la quale le capacità di assimilare innovazione si dissolvono rapidamente fino a provocare effetti di rigetto.

Non é un gioco semplice; e soprattutto non é un gioco. Essere sensibili alle innovazioni del dibattito disciplinare non equivale a seguire una moda; significa altresì fare un Piano "inserito nei propri tempi", capace di confrontarsi con altre esperienze, con altre teorie, traendone nuovi stimoli.

Quello che mi interessa affrontare in questa terza parte del lavoro di ricerca, e nei due capitoli che la costituiscono, é un aspetto parziale della questione: il significato che il termine *innovazione* assume all'interno di quella che potrebbe essere definita la proposta di un *modello* di riferimento dei rapporti tra l'amministrazione pubblica e gli operatori privati per il governo dei processi di crescita "ordinaria" previsti dal Piano Regolatore Generale. Dopo aver definito i confini analitici del campo di ricerca, averne tentato una ricostruzione evolutiva ed aver ricevuto stimoli

dai casi di studio, appare necessario prendere una posizione. Esprimerla attraverso un modello propositivo. Non un manuale tecnico-normativo (sarebbe riduttivo della complessità dei fenomeni), ma una riflessione sulle diverse sfaccettature di un tema. Intendo condurre questa riflessione attraverso la costruzione di un ipotesi propositiva articolata che non si vuole configurare come atto finale di un percorso conoscitivo unidirezionale (analisi->progetto), bensì essere parte integrante dello stesso processo di analisi: una sorta di simulazione delle teorie sviluppate. Il filo conduttore è il governo "ordinario" dei processi di crescita della città, di quelle che con un termine un po' generico vengono definite le *aree di trasformazione*. L'aggettivo "ordinario" é per sottolineare che il *focus* del modello non sono gli strumenti "straordinari" oggetto, peraltro, di notevole interesse da parte di studiosi e tecnici. Tralascerò quindi di occuparmi di grandi opere pubbliche, così come rinuncerò ad entrare nel merito di strumenti quali gli accordi di programma, i piani di riqualificazione urbana, i programmi integrati di intervento, i programmi complessi in genere, concentrando la mia attenzione sulla trasformazione ordinaria delle "zone C".

Dicevo del dibattito. Ci sono oggi alcuni temi al centro del dibattito disciplinare che hanno un'influenza diretta per la costruzione del modello. In questo quinto capitolo mi occuperò proprio di questi. Cercherò di definire quali risposte il modello può dare ad alcune questioni di grande attualità quali la perequazione immobiliare, l'uso del progetto all'interno del Piano, la partecipazione al processo decisionale. Cercherò soprattutto di capire se, nell'ambito ristretto di un modello di rapporto pubblico-privato per le aree di trasformazione, ci sia necessità di innovazione in riferimento alle diverse tematiche del dibattito.

«Introduzione di sistemi e criteri nuovi al fine del rinnovamento radicale di una prassi». Cosi il Devoto-Oli definisce il termine "innovazione". Devo confessare che chechersoareico-privato di che nel corso della riflessione intorno alla parola chiave *innovazione*, ad un certo punto ho sentito la necessità di consultare il dizionario. A seconda dei diversi

autori, e soprattutto a seconda del loro campo disciplinare, le accezioni che il termine viene ad assumere sono, infatti, non solo differenti, ma talvolta addirittura contraddittorie. Da cui la confusione. E' in un certo qual modo "semplice" l'interpretazione che i ricercatori delle discipline scientifiche danno al termine; non ci riuscirà, magari, di comprenderne il significato tecnico, ma ci risulta chiaro come il termine *innovazione* coinvolga un rapporto di causa-effetto. Man mano che ci si allontana dal pragmatismo del campo scientifico e ci si inoltra nel sociale, nel politico, nel filosofico, il termine assume connotati sempre più sfumati, e per alcuni versi ambigui. Può addirittura diventare legittimo domandarsi: *c'é necessità di innovazione?*

Proviamo allora ad entrare nel merito della nostra disciplina facendo un passo a ritroso. Proviamo a riflettere su come é cambiato lo scenario entro cui si muove il Piano. Amministratori, operatori e tecnici si trovano oggi concordi nell'affermare la fine della fase di espansione della città che per decenni, a partire dal secondo dopoguerra, ha contraddistinto la realtà italiana. La città non si trasforma più per addizione, ma per sostituzione di spazi. Le cause di questa inversione di tendenze sono note e sono da ricercarsi nel calo demografico, nel processo di trasformazione dell'economia, nell'instabilità dei mercati, e naturalmente, nell'aumentata sensibilità nei confronti delle tematiche ambientali. Salvaguardare l'ambiente, evitare depauperamenti del territorio, sono diventate tematiche centrali all'interno delle politiche urbanistiche.

Le occasioni per le nuove trasformazioni sono date dagli spazi industriali dismessi; dai grandi servizi urbani di inizio secolo oramai superati dal punto di vista tecnologico-funzionale e inghiottiti dall'espansione urbana; dalle aree del demanio pubblico, da quelle delle ferrovie, dai porti, nonché dalle aree agricole residuali all'interno dei tessuti urbani.

Il Piano Regolatore, però, fatica a seguire questo tipo di cambiamenti. Gli strumenti di Piano capaci di governare il rapporto tra gli operatori privati e l'amministrazione pubblica sono nati dalla necessità di guidare la fase di espansione della città e male si adattano ad un processo di trasformazione

introversa. Ciò in considerazione di alcune ben note questioni: l'accelerazione dei fenomeni urbani tipica del nostro tempo; l'oramai cronica incapacità finanziaria delle amministrazioni locali, che di fatto rende inattuabile qualsiasi previsione di intervento pubblico; il vuoto legislativo in materia di regime dei suoli e decadenza dei vincoli.
E allora, tornando alla domanda iniziale, *c'é necessità di innovazione?* la risposta non può che essere affermativa; casomai bisogna chiedersi se é possibile individuare delle priorità nelle esigenze di innovazione.
Il quadro legislativo nazionale deve essere innovato al più presto. Forse è vero. Anche se ci siamo resi conto che i motivi dell'urgenza non sono quelli che avevamo in mente qualche anno fà, visto che alcune questione fondamentali del dibattito disciplinare si sono potute affrontare anche con le singole leggi regionali. Ma i tempi per l'elaborazione di una nuova Legge Urbanistica non corrispondono alle esigenze immediate di trasformazione espresse dalla società attuale. E allora diventa prioritario innovare, fin da subito, gli strumenti; innovarne le tecniche di formazione.

5.2 sulla perequazione ed il principio di indifferenza

Superata la fase della *deregulation* generalizzata che ha caratterizzato lo scorso decennio, il tema della perequazione é ritornato ad essere di grande attualità all'interno del dibattito urbanistico. E' uno dei cardini sui quali si fonda la proposta dell'INU per una nuova legge urbanistica nazionale; alcuni studiosi ne hanno fatto il loro principale campo di ricerca; diversi Piani Regolatori di recente formazione hanno incominciato a sondare tecniche di vario tipo per perseguire l'obiettivo della perequazione immobiliare. Probabilmente queste esperienze variegate risultano ancora troppo empiriche per tentare di unificarle al fine di delineare un efficacie meccanismo perequativo da modellizzare. Eppure, la lettura comparata delle singole esperienze porta ad individuare, con riferimento alla tematica perequativa, sovrapposizioni e corrispondenze inattese, nodi problematici e risoluzioni progettuali sostanzialmente analoghi, che

giustificano l'uso (ancorché improprio) del termine "modello perequativo". Il principio su cui si fonda il "modello" é il cosiddetto *principio di indifferenza:* a tutti i suoli chiamati ad usi urbani va riconosciuta una edificabilità che non deriva loro dalle destinazioni d'uso definite dal Piano Regolatore, bensì dallo "stato di fatto e di diritto" in cui essi si trovano al momento della formazione del Piano. In altre parole a tutte le aree di trasformazione che presentino analoghe caratteristiche urbanistico-giuridiche, vengono assegnate edificabilità convenzionali uguali, moderate e diffuse su tutto il comparto.

Questa affermazione ci induce ad una serie di riflessioni. 1) Innanzitutto, da cosa é giustificata questa attenzione verso regole perequative? 2) Quali sono i criteri per la descrizione dello "stato di fatto e di diritto dei suoli", cui ancorare i parametri di edificabilità in modo che siano indifferenti alle destinazioni d'uso di Piano? 3) Quali rischi possono derivare da un'applicazione "meccanicistica" del principio di indifferenza?

1. Perché perequare. La fase di deregulation culminata negli anni ottanta con la contrapposizione piano-progetto e l'accentuato interesse verso i temi morfologici di alcuni "Piani d'autore", che ha dato luogo alle riflessioni in merito al progetto-nel-piano, hanno per così dire distolto il *focus* degli interessi di studiosi e tecnici nei confronti di temi più "classici" del dibattito disciplinare quali ad esempio il regime dei suoli. Proviamo a capire le ragioni di questo cambiamento di tendenza e del rinnovato interesse che oggi si pone su queste tematiche.

Le odierne proposte di riforma dell'apparato legislativo, sia a livello nazionale che regionale, hanno messo in luce un aspetto importante: vi é un orientamento diffuso nel cercare di superare la tradizionale concezione "a cascata" degli strumenti urbanistici a favore di un attribuzione dei ruoli che corrisponda alle effettive responsabilità istituzionali e che faciliti la separazione tra scelte strategiche e scelte operative. In altre parole si và affermando il principio secondo il quale ogni soggetto istituzionale "auto approva" gli atti che esso stesso ha adottato, passando così da un approccio gerarchico tra enti, ad uno collaborativo. Come é stato

argomentato la (condivisibile) caduta del principio di suddivisione gerarchica dei poteri può però determinare un "vuoto" di legittimità. E' evidente infatti che il tradizionale approccio gerarchico dà garanzie circa la legittimità delle scelte effettuate, sia dal punto di vista della rispondenza tecnico-giuridica, sia dal punto di vista della "bontà" della scelte: l'ente superiore nell'approvare il Piano ne garantisce il carattere di imparzialità e di validità tecnica, in un certo qual modo ne diventa corresponsabile. In assenza di tale condizione diventa necessaria una forte assunzione di responsabilità da parte sia dei progettisti del Piano, sia del Consiglio Comunale che lo approva. Ecco quindi che, essendo evidente l'equazione *minore discrezionalità = maggiore difendibilità* delle scelte, il modello perequativo diventa una risposta "politicamente" ineccepibile a quello che prima ho definito (in modo forse un po' perentorio, ma certamente efficacie) "vuoto" di legittimità: il regime edificatorio é determinato non dalle scelte (discrezionali) dell'amministrazione, ma dalle condizioni (oggettive) dello stato di fatto e di diritto in cui si trovano i suoli prima del Piano. Il "conflitto" pubblico-privato che ha caratterizzato il corso dell'urbanistica a partire dagli anni settanta, é risolto a monte della fase attuativa, riconoscendo eguali diritti ai terreni che si trovano in eguali condizioni. La stagione dell'urbanistica contrattata, che non di rado ha messo in luce la debolezza del pubblico nella fase attuativa del Piano, é di fatto superata. Il modello perequativo costituisce un riferimento certo per l'Amministrazione, in quanto tutti gli elementi, le regole, per la definizione del rapporto con il privato sono già contenuti all'interno del Piano; alla fase attuativa resta solo il compito di perfezionare le parti amministrative del contratto pubblico-privato: convenzioni, frazionamenti, cessioni, oneri. Anche il progettista del Prg trova i suoi vantaggi dall'assunzione del modello perequativo, non dovendosi più scontrare con pressioni esterne relative all'incremento degli indici nelle singole aree di trasformazione. Questo é un'altro aspetto che ha contribuito alla diffusione dei consensi intorno al modello perequativo. Appare oramai chiaro, infatti, che non si possa più eludere la

compartecipazione del privato con il pubblico al processo di sviluppo della città. Abbiamo visto come questo orientamento sia presente nelle diverse leggi regionali esaminate. Le cause sono molteplici, ma fra tutte domina l'oramai atavica carenza di risorse economiche da parte degli enti locali che rende oggettivamente poco credibile un approccio esclusivamente "pubblicistico" del Piano. Prova ne sia la difficoltà di realizzare i servizi da parte della pubblica amministrazione, anche nel caso di aree di sua proprietà. Nel passaggio da un approccio "tutto pubblico" ad uno pubblico-privato, diventa fondamentale la determinazione di regole precise, eque e trasparenti che governino i rapporti tra i diversi attori. Ed ecco allora che le regole del modello perequativo forniscono al tecnico progettista di Piano gli strumenti per ridurre al minimo il livello di discrezionalità delle scelte di sua competenza. Le decisioni di Piano, infatti, inevitabilmente producono discriminazioni: alcune di queste sono "tecnicamente" sostenibili, ad esempio determinare quali suoli debbano essere coinvolti dal processo di crescita della città e quali ne debbano essere esclusi; ma altre possono essere evitate, ad esempio differenziare gli indici di edificabilità all'interno di grandi categorie omogenee di suolo. Ciò significa, di fatto, ricercare la massima uniformità di trattamento dei proprietari a prescindere dalle diverse e specifiche destinazioni d'uso delle loro aree, e quindi avere delle basi certe e non negoziabili su cui potere aprire il confronto. Non si rileva più il caso (tipico nella fase di contrattazione dell'urbanistica) di due aree agricole residuali in fascia periurbana, ambedue deputate dal progettista di Piano all'espansione, che presentino indici territoriali diversi. Diversificate possono invece essere le densità fondiarie e le regole morfologiche dei progetti di trasformazione di aree appartenenti alla stessa classe perequativa. E' evidente come anche il processo di implementazione del Piano trae giovamento da ciò, potendo contare sullo stesso tipo di certezze.

Infine, in assenza di una risposta legislativa certa e conclusiva in merito alla annosa questione del regime dei suoli e dell'indennita da

corrispondere al privato in caso di esproprio, l'obiezione di incostituzionalità sollevata dalla sentenza n. 5/'92 della Corte Costituzionale, che riconosce una "vocazione" edificatoria ai terreni nella fascia periurbana da indennizzare opportunamente in caso di esproprio, potrebbe trovare una via di risoluzione nei criteri applicativi del modello perequativo.

2. *Con quali criteri*. E qui viene il nocciolo della questione. Se infatti il principio di indifferenza (e di equità) sul quale si fonda il modello perequativo é facile da condividere (come non condividere un principio di non-discriminazione?), sono i criteri applicativi del modello che possono dar luogo a posizioni diverse. All'interno del meccanismo perequativo la classificazione generale dei suoli risulta l'operazione forse più delicata in quanto presuppone l'adozione di efficaci criteri descrittivi a cui ancorare gli indici uniformi di perequazione. Nelle esperienze perequative fino ad ora condotte si registrano criteri di classificazione diversificati che presentano differenti livelli di rigore metodologico: da criteri impostati sul confronto con il consistente residuo di aree per insediamenti e servizi ereditate dal Piano precedente (Reggio Emilia e Cantù); a criteri ancorati alla articolazione funzionale (Vigevano); a casi in cui (come Ravenna e Sesto S. Giovanni) la classificazione tiene conto anche di obiettivi progettuali legati alla strategia di trasformazione urbana; fino ad arrivare al caso (Torino) in cui l'indice di perequazione é uguale per tutte le aree, ovunque queste siano localizzate.

Ai nostri fini può essere utile un avvicinamento conoscitivo al meccanismo perequativo messo a punto da Stefano Pompei nei suoi Piani, che meglio di altri si prestano ad essere "modellizzati", non fosse altro per la loro oramai decennale esperienza di gestione. Il modello perequativo messo a punto da Pompei si basa su un'operazione preliminare di base: la *descrizione* della struttura fondiaria. La prima grande distinzione é tra territorio urbano e territorio extraurbano, che vengono a loro volta suddivisi in diversi sottoinsiemi a seconda delle loro specifiche caratteristiche. Questa prima fase, meramente descrittiva e propedeutica

alle scelte urbanistiche, prelude alla classificazione generale del territorio in base al suo stato di fatto e di diritto, anche se in buona misura la anticipa. La *classificazione* stabilisce il regime edificatorio del suolo: dalla classe in cui ciascun terreno urbano rientra, discende quanto i proprietari "possono fare". L'entità fisica del diritto edificatorio che a costoro il Piano garantisce non dipende né dalle destinazioni d'uso, né dal disegno urbano, bensì dallo stato di fatto e di diritto ovvero dai criteri operativi associati alla descrizione della struttura fondiaria. Successivamente la *zonizzazione* indica come ciascuno può usare il proprio diritto edificatorio. I perimetri delle zone funzionali non coincidono necessariamente con quelli delle classi: le zone non sono altro che unità di disciplina urbanistica e una stessa classe comprende di solito più zone. Nel contempo più classi possono interessare la stessa zona. Ciascuna zona, naturalmente, rinvia alle norme tecniche di attuazione che stabiliscono le regole dell'edificazione. La quantità di edificazione che il Piano attribuisce alle aree di trasformazione é composta da due quote: una quota spetta al terreno ed é utilizzabile direttamente dal proprietario, una seconda quota spetta al Comune che può utilizzarla per interventi pubblici quali edilizia pubblica residenziale, piani per insediamenti produttivi, etc.. Anche la superficie territoriale dell'area di trasformazione viene distinta in due parti, una riservata al privato dove potrà realizzare la quota di edificabilità che deriva dal suo terreno, ed una pubblica. Se il Comune non intende servirsi della quota di edificazione che gli spetta su una determinata area, possono stabilirsi delle operazioni di permuta con il privato. Secondo il modello perequativo di Pompei tutte le aree destinate ad usi urbani godono di una loro edificabilità indifferente dalle destinazioni d'uso attribuite dal Prg. Anche le quantità edilizie spettanti al terreno destinato (ad esempio) a verde pubblico, sono utilizzate dai privati concentrandole su aree edificabili prestabilite, oppure trasferendole altrove su aree della stessa proprietà o su lotti dati in permuta dal Comune. L'unica eccezione (giustificata da ragioni di pubblico interesse) alle regole perequative del modello é costituita dal fatto che la quantità di

edificazione che viene attribuita al Comune per interventi pubblici non dipende in modo perequativo dalla classificazione del territorio, bensì da puntuali scelte del pianificatore.

3. Perequare fa bene, purché non si esageri. Quali rischi possono derivare da un'applicazione "meccanicistica" del modello perequativo? Il rischio più evidente é relativo ad una eccessiva "semplificazione delle complessità" dei fenomeni, che porti ad un sottovalutazione dei valori identificativi dei tessuti urbani. Intendo dire che molteplici sono i valori che conferiscono identità ai diversi contesti urbani: innanzitutto gli aspetti morfo-tipologici e funzionali (quelli che ci sono più noti e che siamo più abituati a controllare), ma anche gli aspetti sociali, economici, il modo in cui la popolazione "vive" un determinato ambito urbano, il modo in cui lo ha presente nella memoria, ... E' difficile pensare che l'unico fattore condizionante le scelte debba essere "lo stato di fatto e di diritto dei suoli"; ancora più difficile mi appare che un unico indice di edificabilità possa essere "quello giusto" per una gamma che potrebbe essere anche molto differenziata di casi. Bisogna essere cauti e non farsi prendere troppo la mano dal desiderio (giustificabilissimo peraltro) di equità e giustizia, immolando così sull'altare del principio di indifferenza la complessità delle differenziazioni.

Un secondo rischio insito nel pericolo di estremizzazione del principio di indifferenza é relativo al trasferimento delle quantità edilizie spettanti ai terreni destinati a servizi pubblici. Secondo alcuni meccanismi perequativi queste quantità possono essere concentrate su aree prestabilite nella zona di trasformazione, oppure trasferite su altre aree della stessa proprietà o su lotti dati in permuta dal Comune. Ancora una volta il principio é assai condivisibile (é il meccanismo che renderebbe davvero indifferenti i proprietari terrieri alle destinazioni d'uso del Piano), ma alcune perplessità possono nascere dalle tecniche applicative. Dover assicurare "per forza" una capacità edificatoria spendibile a tutti i proprietari di terreni, anche quelli destinati a servizi pubblici, porta in seno il rischio di una forzatura dell'assetto morfologico del tessuto urbano,

soprattutto in assenza di adeguate verifiche progettuali.

4. Il modello perequativo morfologico.

Volendo sintetizzare si può dire che la principale differenza tra il modello perequativo puro ed il modello perequativo morfologico che si viene a proporre consiste nell'introduzione della fase di "simulazione progettuale" all'interno del processo di determinazione delle scelte urbanistiche. Le operazioni propedeutiche alla determinazione delle caratteristiche delle aree di trasformazione (funzioni, parametri quantitativi, prestazioni qualitative) vengono così ad essere:

a) analisi dei caratteri morfo-tipologici dell'insediamento, volta a selezionare le diverse forme del costruito in rapporto alla forma globale della città. Dall'indagine emergono i punti di passaggio da un principio insediativo ad un altro, i luoghi e le linee di discontinuità insediativa, le rotture e le connessioni tra parti di città a diversa struttura;
b) determinazione della strategia della trasformazione morfologica. Obiettivo del lavoro di analisi é l'individuazione, nei punti e nelle porzioni di città maggiormente indeterminati, dei criteri e degli orientamenti per la loro ricomposizione fisico-morfologica;
c) simulazione progettuale degli interventi sulle aree di trasformazione giudicate "strategiche" sotto il profilo morfologico;
d) classificazione del territorio in base al suo stato di fatto e di diritto. Il metodo consiste nella scomposizione del territorio comunale in insiemi e sottoinsiemi. Gli insiemi individuati sono il territorio urbano (la cui perimetrazione coincide con il "centro edificato" ex lege 865/'71) ed il territorio extraurbano. Nel territorio urbano possono essere individuati diversi sottoinsiemi quali il tessuto consolidato, le zone di completamento, le aree inedificate intercluse, le aree produttive defunzionalizzate, le aree soggette a standard pubblici (mai realizzati) dai precedenti Piani Urbanistici, le aree di proprietà pubblica. Nel territorio extraurbano si distinguono le aree non interessate da fenomeni di urbanizzazione (il paesaggio "aperto" agricolo o naturalistico) dalla "fascia periurbana", quella fascia agricola

confinante con il centro edificato che può essere resa edificabile o meno a seconda delle scelte di Piano.

A questo punto la determinazione dei parametri quantitativi delle aree di intervento può seguire una logica perequativa individuando categorie omogenee di indici di edificabilità (corrispondenti alla precedente classificazione del territorio), che siano però coerenti con le reali necessità di incremento volumetrico verificate sulla base delle simulazioni progettuali. Là dove sarà possibile l'omogeneizzazione degli indici sarà ottenuta allargando o restringendo il perimetro dell'area di intervento (nella fascia periurbana questa operazione é quasi sempre possibile dato che almeno un lato dell'area di intervento é "aperto" verso la campagna). Là dove non sarà possibile riportare all'indice omogeneo della classe agendo sul perimetro, si proverà a modificare il progetto, compatibilmente con il suo grado di modificabilità. Non si deve però "demonizzare" la possibilità di *non* riuscire in questa operazione di omogeneizzazione ed essere costretti ad introdurre una nuova categoria di indici di edificabilità, in funzione di evidenti, condivise, ed oggettive esigenze di strategia della trasformazione morfologica..

All'interno del centro edificato la logica perequativa può essere estesa a tutti i suoli chiamati ad uso urbano, sia quelli a cui viene riconosciuta una capacità edificatoria diretta, sia quelli che vengono sottoposti a vincoli per usi pubblici. Per i primi la capacità edificatoria é già stata spesa in tutto o in parte (tessuto consolidato e zone di completamento), oppure deve ancora essere spesa secondo le regole del modello perequativo (le aree di trasformazione). Per i secondi, le aree vincolate, esistono due possibilità. Una prima possibilità é che la previsione dello standard pubblico (o del vincolo di inedificabilità sovra ordinato) sia all'interno di un'area di intervento; in questo caso é improprio definire l'area "vincolata" a servizi, dato che rientra all'interno del comparto di attuazione. Una seconda possibilità é che le aree vincolate non rientrino all'interno delle aree di trasformazione, e che magari siano state vincolate anche dai precedenti strumenti urbanistici con tutti i problemi ben noti relativi alle sentenze

della Corte Costituzionale in materia di decadenza dei vincoli e di indennità di esproprio. Anche a queste aree il modello perequativo morfologico assegna una capacità edificatoria, pur minima, che i proprietari possono spendere permutando le loro aree con altre aree preindividuate di proprietà comunale. E' presumibile che i proprietari delle aree vincolate si riuniscano in appositi consorzi per la promozione e la gestione del processo di permuta. L'Amministrazione comunale dovrà fare un repertorio delle aree di proprietà pubblica, attraverso l'ufficio patrimonio, e bisognerà stabilire quali di queste siano idonee, sotto il profilo morfologico e funzionale, ad un incremento volumetrico. E' chiaro che sarebbe ideale avere un'area pubblica idonea in fascia periurbana, sufficientemente estesa da poter accogliere tutti i trasferimenti di volume che derivano dal processo di permuta. In questo modo si otterrebbe, tra l'altro, il vantaggio di valorizzare un terreno pubblico facendolo passare dal regime agricolo dei suoli a quello urbano. Si può verificare invece il caso in cui le proprietà pubbliche giudicate idonee su cui poter attuare il meccanismo dei trasferimenti siano di piccola estensione e diffuse nel contesto urbano, e quindi siano soggette a valori di mercato distinti in funzione della diversità dei luoghi. Bisognerà allora individuare dei parametri capaci di restituire queste differenze, anche se, tutto sommato, può far comodo la logica secondo la quale i "primi che si muovono" possano occupare le aree più pregiate; può essere uno stimolo per mettere in moto il meccanismo. Si può presentare infine il caso in cui il Comune non disponga di aree ritenute idonee alla permuta e debba acquisirle. L'acquisizione avverrà comunque sulla base del valore agricolo e risulterà comunque meno onerosa (soprattutto meno "travagliata") rispetto alla procedura di esproprio.

Il meccanismo delle permute posto in essere dal modello perequativo morfologico permette di raggiungere un triplice obiettivo:

a) in primo luogo completa il modello perequativo riconoscendo a tutti i suoli chiamati ad usi urbani una edificabilità che non deriva loro dalle destinazioni d'uso definite dal Piano Regolatore, bensì dallo "stato di fatto

e di diritto" in cui essi si trovano;
b) in secondo luogo elimina il problema relativo alla decadenza dei vincoli e alle obiezioni di incostituzionalità relative all'indennità di esprorio, dato che non esistono più aree "vincolate" propriamente dette;
c) infine consente al Comune di acquisire le aree a standard in luoghi strategici del centro urbano, senza dover ricorrere all'esproprio e (soprattutto) senza dover intaccare il proprio bilancio.

5.3 sul progetto nel Piano

Sono oramai diversi anni che i piani urbanistici, non solo in Italia, contengono al loro interno progetti a scala urbana. Diverse, naturalmente, sono le *forme* di questi progetti: schemi planovolumetrici, schizzi prospettici, schede progettuali, abachi tipologici, ... Ma soprattutto sono diversi gli *usi* di tali elaborazioni progettuali: da semplici ipotesi dimostrative, a progetti prescrittivi dell'assetto morfologico e tipologico degli edifici.
Senza dover risalire ai piani disegnati del secolo scorso, si possono individuare alcune tappe importanti che in questi ultimi vent'anni hanno segnato il percorso evolutivo dei progetti di architettura urbana all'interno del Piano urbanistico. Percorso evolutivo che, a mio modo di vedere, ha raggiunto, ad oggi, traguardi ancora provvisori.
Dapprima il progressivo abbandono di un linguaggio tecnico convenzionale fatto di sigle e retini, a favore di una rappresentazione pittografica del territorio che indubbiamente conferisce alle tavole di Piano un aspetto più "accattivante". Ma non è solo questione di estetica; a poco a poco i progetti da elementi accessori che accompagnano il Piano, si trasformano in elementi *del* Piano.

La separazione del mondo della Pianificazione da quello dell'Architettura, secondo una logica sequenziale voluta dalla tradizione tecnica dell'urbanistica, mal si adatta all'introduzione, all'interno delle tavole di Piano, di progetti formalmente definiti.

Ed ecco allora che il disegno di architettura, il progetto urbano, non rendono solo più attraenti le tavole di Piano, ma mettono in discussione un modello consolidato di pianificazione attento soprattutto agli aspetti quantitativi, agli indici, agli standards: di fatto innovano la "forma" del Piano. L'innovazione rispetto alla tradizione consiste soprattutto nell'individuazione tematica dei luoghi del progetto. Specifiche tecniche di analisi morfologica (unite ad opportune verifiche economiche) portano ad individuare le aree di intervento deputate alla trasformazione. Il sistema normativo viene così a differenziarsi a seconda che si tratti di *aree di intervento* o di *tessuto esistente*. Il processo di modificazione di quest'ultimo viene governato da articolati normativi che diventano sempre più sofisticati, ma che non prevedono il ricorso al progetto. Nelle aree di intervento, invece, il progetto viene utilizzato come strumento di analisi, di verifica e di confronto. Nascono le *schede progettuali* per le aree di intervento, i *progetti norma*, *gli album dei progetti*, i *progetti guida*, come di volta in volta vengono chiamati a seconda degli autori dei Piani.

Nel modello oggetto del nostro interesse la simulazione progettuale occupa un ruolo di rilievo. Una volta determinate le localizzazioni delle aree oggetto di trasformazione sulla base dell'incrocio tra le potenzialità fisiche dei luoghi (indagate attraverso l'analisi dei caratteri morfo-tipologici dell'insediamento) e le possibilità date dallo stato d'uso e di degrado, l'analisi progettuale permette di mettere a punto il modello perequativo precedentemente descritto. Il termine stesso, *analisi* , vuol mettere in evidenza l'uso del progetto come strumento esplorativo delle specificità dei luoghi. Su ciascuna delle aree di intervento individuate vengono infatti elaborati schemi progettuali con l'obiettivo di indagare le capacità e nel contempo le necessità dell'area in oggetto, in ordine alle previsioni di trasformazioni volumetriche, funzionali, socio-economiche.

Gli schemi progettuali avranno un diverso livello di dettaglio a seconda dell'importanza strategica di ognuna delle aree di trasformazione, per cui potranno esserci aree in cui é necessario arrivare ad un livello di dettaglio planivolumetrico, e altre in cui sarà sufficiente uno schema insediativo e distributivo. Una volta che la simulazione progettuale ha raggiunto un livello di maturazione giudicato "convincente", se ne fissano le quantità (superfici volumi, altezze, indici) e le destinazioni d'uso (le diverse funzioni pubbliche e private), che saranno verificate sulla base di un bilancio globale delle previsioni su tutto il territorio comunale ed incrociate con la classificazione del territorio in base al suo stato di fatto e di diritto. E' chiaro che il concetto di "livello di maturazione convincente" applicato ad un progetto di architettura o ad una scelta urbanistica, può risultare quantomeno ambiguo. La difficoltà del momento della progettazione, ma soprattutto del momento in cui i risultati della fase di simulazione progettuale si traducono in norme ed in vincoli, consiste proprio nel cercare di stabilire la soglia superata la quale scelte oggettive ed inequivoche si trasformano in scelte soggettive. Senza contare che possono presentarsi scenari diversificati ed alternativi di scelte, tutti egualmente validi. Vi sono, in tal senso, posizioni secondo le quali si ritiene possibile l'elaborazione di una *teoria della scelta* che tenga conto dei diversi tipi di incertezze cui vanno incontro i decisori nell'ambito dei processi di pianificazione. Per converso sono evidenti i limiti di un approccio che pretenda di fornire, di fronte al pluralismo della società contemporanea, soluzioni definitive ed univoche ai problemi, e che tenti di controllare piuttosto che indirizzare lo sviluppo urbano. In ragione del perseguimento di obiettivi di flessibilità e sulla base di giustificate motivazioni di pubblico interesse, si può ritenere che gli assetti fisico-morfologici dei progetti contenuti nel Piano possano essere modificati senza che ciò debba costituire ragione di *variante* alle previsioni di Prg. I privati possono quindi proporre soluzione progettuali diverse da quelle indicate dal Piano, ancorché rispettose degli indici di edificabilità e dei rapporti con gli spazi da destinare a servizi, sottoponendo in tal caso il

giudizio sul progetto alternativo ad una valutazione dell'Amministrazione comunale, da compiersi nell'ambito del procedimento di approvazione dello strumento urbanistico attuativo di competenza consiliare (vedremo meglio questo tema nel successivo paragrafo sull'attuazione e l'implementazione del modello).

Il trattamento ad hoc di ciascuna area di intervento, e la conseguente determinazione dei parametri urbanistici specifici, ha come conseguenza diretta la diversificazione degli indici di fabbricabilità fondiaria. Si é detto che i parametri urbanistici (destinazioni d'uso e quantità relative) desunti dalla fase di simulazione progettuale, si verificano sulla base di un bilancio globale effettuato su tutto il complesso delle previsioni. Uno dei principali motivi di verifica è rappresentato proprio dalla messa a punto del modello perequativo che implica, in talune situazioni, la modifica del perimetro delle area di intervento, oppure, se le condizioni morfo-tipologiche lo consentono, l'aumento o la diminuzione delle superfici edificabili. Onde evitare oscillazioni eccessive tra le diverse aree di intervento, in genere si stabiliscono delle soglie, minime e massime, che leghino capacità edificatoria e cessioni obbligatorie. Come vedremo meglio nel capitolo successivo sul *comparto edificatorio* si possono legare gli indici di edificabilità territoriale che derivano dal modello perequativo con percentuali diverse di aree di cessione oltre a quelle stabilite dalla legge. L'obiettivo che ci si pone é di utilizzare le cessioni connesse con l'attuazione delle aree di intervento per contribuire a sanare il fabbisogno regresso di standard su tutto il territorio comunale; é evidente quindi che le consuetudini locali, in termini di quantità di aree da cedere, risultano di fatto superate. Si tratta allora di stabilire un punto di equilibrio tra le esigenze pubbliche di acquisizione di nuove aree a standard, e le esigenze degli operatori privati di avere margini adeguati che rendano l'operazione remunerativa e quindi fattibile; punto di equilibrio capace di garantire il raggiungimento di significativi obiettivi sia del settore pubblico che del settore privato.

L'individuazione delle aree d'intervento sulle tavole di Prg relative alla

disciplina d'uso del suolo, rimanda ad apposite *schede-norma* che contengono, oltre ai parametri dimensionali urbanistici, gli obiettivi, le prescrizioni, e le indicazioni di progetto. Per *obiettivi generali di progetto* si intende la descrizione delle finalità, del ruolo e delle prestazioni dell'area sottoposta a progetto di trasformazione, nei suoi rapporti con il contesto urbano. Per *prescrizioni di progetto* si intende la descrizione di tutte le componenti progettuali di previsione ritenute "irrinunciabili" per il raggiungimento degli obiettivi generali, nonché degli specifici obiettivi fisico-morfologici d'area. Per *indicazioni di progetto* si intendono le componenti progettuali messe a punto dal Prg, che si ritengono modificabili, ma che individuano problemi dei quali comunque si deve tener conto nella realizzazione degli interventi.

L'introduzione di tali articolate descrizioni (obiettivi, prescrizioni, indicazioni), sono motivate dalla ricerca graduale e progressiva dei differenti livelli di vincolo che si vogliono imporre ai progetti realizzativi delle previsioni di Prg, in funzione di modalità accelerate di attuazione, di attuazioni parziali o addirittura di proposte alternative a quelle prefigurate, sempre nell'ottica del raggiungimento di obiettivi di operatività e di flessibilità che il Prg si pone.

La discussione in merito alla necessità e all'opportunità di imporre vincoli fisico-morfologici ai progetti attuativi delle aree di intervento, è controversa. Ci sono posizioni secondo le quali è arbitrario fissare regole sulla base di simulazioni progettuali che necessariamente esprimono un'idea soggettiva (del progettista di Piano) della città. Altri invece invocano l'irrigidimento dei "progetti guida" contenuti nel Piano come unico strumento che possa garantire la tenuta del Piano sotto il profilo fisico-morfologico. Molto dipende dalle condizioni locali che di volta in volta sono in grado di suggerire metodologie comportamentali differenziate. Credo non si possa mettere in discussione l'uso del progetto all'interno del processo di pianificazione, se non altro per i contenuti analitici che tale metodologia comporta, così come credo che l'utilizzo del progetto all'interno del Piano possa essere importante ai fini della messa a

punto del modello perequativo e per il raggiungimento di quei necessari approfondimenti che sono alla base delle procedure agevolate di approvazione. Si tratta di stabilire fino a che punto i progetti siano vincolanti; quali elementi siano negoziabili e quali invece no.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi (indici e destinazioni d'uso), fin tanto che si opera all'interno del vigente quadro legislativo, appare improbabile riuscire ad introdurre meccanismi di negoziazione dopo l'approvazione del Prg senza ricorrere alla variante. Si può tutt'al più fare ricorso a griglie non rigide di destinazioni d'uso, che consentano fasce di oscillazione controllata, e ad eventuali *bonus* volumetrici in funzione di prestazioni aggiuntive concordate. Possono invece essere intesi come elementi negoziabili quelli riferiti agli aspetti morfo-tipologici; anche qui però dipenderà dalla specificità della realtà locale in cui si opera e dalla peculiarità delle aree di intervento. Il riferimento alla peculiarità delle aree di intervento é ovvio. In generale può essere giusto ritenere flessibile l'indicazione di fili fissi, giaciture, tipologie degli edifici; ci possono essere, però, situazioni in cui sia preferibile eliminare ogni possibilità di variazione. Frequente é il caso in cui si debba ritenere imprescindibile la localizzazione in una determinata posizione di un servizio pubblico, o di una zona di concentrazione volumetrica. Il riferimento alla specificità della realtà locale è meno facilmente definibile. In talune situazioni non rendere negoziabili alcune delle indicazioni morfo-tipologiche può rappresentare una garanzia per la produzione architettonica locale.

Si é accennato alla possibilità di utilizzare procedure agevolate di attuazione per le aree di trasformazione proprio in funzione dell'elevato livello di dettaglio cui si giunge con la simulazione progettuale. Nel caso in cui il progetto attuativo di un'area di intervento sia conforme a tutti i livelli descrittivi della simulazione progettuale effettuata in sede di Prg, la sua attuazione può avvenire sulla base di una procedura semplificata, che prevede ad esempio l'approvazione di Giunta anziché di Consiglio del Piano Particolareggiato, dato che la riflessione sul progetto è già stata compiuta; si é già verificata la sua coerenza con gli obiettivi generali del

Piano, e tutte le istituzioni aventi causa si sono già espresse in merito alla trasformazione dell'area in sede di adozione del Prg, ivi compreso il Consiglio Comunale.

5.4 sull'approccio compartecipativo al processo decisionale

Uno dei presupposti di partenza di questo lavoro, come più volte ribadito, é la compartecipazione del privato con il pubblico nel processo di trasformazione della città. Per "approccio compartecipativo" non si vuole intendere, in questa sede, il tema della costruzione sociale del Piano, oggetto peraltro di altri autorevoli filoni di ricerca, bensì il rapporto interattivo tra l'apparato decisionale pubblico e le proposte di intervento di cui si fanno portatori gli operatori privati. Tale approccio ha come presupposto che il rapporto pubblico-privato, venga guidato (e non subito) dalla pubblica amministrazione e quanto si tenta di fare in queste note é di stabilire l'insieme delle regole atte ad indirizzare, in modo equo e trasparente, i comportamenti dell'amministrazione. In tal senso l'*approccio compartecipativo* si differenzia sia dalla dimensione contrattualistica della politica urbanistica posta in essere nella seconda metà degli anni settanta, sia dalla logica del rapporto negoziale secondo il modello del *joint interest* messo in atto negli anni ottanta.
Sui motivi dell'importanza di una logica compartecipativa credo di non dover spendere molte parole in più di quelle che ho già speso, se non per riassumere le questioni più rilevanti. In primo luogo la constatazione delle difficoltà della pubblica amministrazione nel gestire da sola i processi di trasformazione, difficoltà che nascono dalla carenza di risorse economiche, ma che dipendono in buona misura anche dalle incertezze in merito all'indennità di esproprio, dal processo di burocratizzazione che assorbe gran parte delle energie degli apparati, da una cultura tecnica dei funzionari più attenta agli aspetti di controllo delle procedure che non di progettazione degli esiti, da una classe politica non più corrotta (forse), ma molto spesso impreparata. In secondo luogo la fattibilità degli

interventi previsti dal Piano, che é certamente più garantita se si ha modo di verificare la rispondenza delle previsioni di Piano con gli interessi degli operatori privati. L'urbanistica non é una scienza esatta; possono presentarsi scenari diversificati ed alternativi di scelte, tutti egualmente validi. In casi di questo tipo essere coscienti delle intenzioni dei proprietari immobiliari, potersi confrontare con loro sulla base di un'insieme di "regole del gioco" bene individuate, può risultare utile ai fini della fattibilità dell'intervento prefigurato. E probabilmente anche ai fini della costruzione del consenso.

Le forme istituzionali a disposizione del privato per rendere pubblico il suo dissenso e tentare di opporsi ad alcune decisioni di Piano sono le osservazioni allo strumento in corso di approvazione e l'impugnativa dinanzi al TAR nel caso di presunta lesione di interessi. Capita di frequente però che dopo alcuni anni di gestione del Prg venga ad accumularsi un numero consistente di richieste di variante. A volte é proprio la "pressione" determinata dalle richieste di variante ad indurre le amministrazioni a revisionare il Prg in vigore. Una catalogazione precisa delle richieste di variante può essere uno strumento importante per dare "il polso della situazione" e per fornire un elemento aggiuntivo di riflessione al progettista del nuovo Piano regolatore. Naturalmente esse rappresentano un aspetto limitato della questione, danno conto di interessi di parte, ad una analisi accurata risultano in gran parte non accettabili; conservano però al loro interno almeno due ordini di utilità: il primo é legato alla possibilità di individuare, attraverso la ripetitività delle richieste, eventuali punti critici del Piano vigente; questo vale soprattutto per presunti errori cartografici nel riconoscimento dello stato di fatto, o per le difficoltà emerse nel corso della gestione di alcuni articoli normativi. In secondo luogo la mappa delle richieste di variante da un'idea della distribuzione sul territorio della "tensione" immobiliare fornendo un quadro delle aspettative dei proprietari e, in alcuni casi, delle loro proposte di intervento. Le aree di trasformazione preventivamente individuate dal Piano (secondo i criteri funzionali, morfo-tipologici ed

equitativi esplicitati ai punti precedenti) possono essere confrontate con il quadro che ne deriva e da questo confronto può nascere un ulteriore messa a regime delle scelte effettuate. Questo naturalmente vale anche per le osservazioni al Piano adottato, e in un certo qual modo per il processo di implementazione del Piano approvato (ma di questo parleremo più avanti). Un discorso a parte merita l'offerta residua del Piano in vigore. Il progettista di Piano si trova non di rado a dover fare i conti con un'ingente offerta residua ereditata dal Piano vigente; un'offerta quantitativamente e qualitativamente inadatta alla domanda reale (non per nulla é residua), che per motivi giuridici e politici é difficile da azzerare. Come non chiedersi sino a quando nei processi di piano dovrà trascinarsi il fardello di impegni incongrui assunti in passato che condizionano le scelte future d'uso del suolo? E' difficile pensare ad una risposta senza una riflessione più ampia sul ruolo previsivo del Piano regolatore; sulle due nature, ordinativa e strategica; sul dibattito in corso e sulle proposte di riforma legislativa. Tornando al modello appare chiara la necessità di un "metodo" capace di trasformare l'approccio compartecipativo da istanza teorica a modello comportamentale. L'esigenza si fa ancora più evidente durante la fase "matura" dell'elaborazione del Piano, quando il progettista ha già definito non solo i principi guida, ma anche le scelte principali del Piano, e l'attenzione verso lo strumento in formazione si é andata facendo via via più alta. E' il momento in cui i proprietari delle aree strategiche, quelli che con ogni probabilità hanno già avanzato richiesta di variante al vecchio Piano, esprimono all'amministrazione e al progettista di Piano non solo il loro disagio per la destinazione d'uso vigente, ma anche le loro idee di trasformazione; nei casi più complessi veri e propri studi di fattibilità sulle aree in oggetto. E' proprio in questo momento che l'amministrazione deve dimostrarsi pronta, deve saper dettare le "regole del gioco", garantendo rigore, equità, trasparenza, ma anche flessibilità, sensibilità nei confronti delle esigenze espresse dagli operatori privati, capacità di gestire il confronto. Vediamole allora queste regole.

1. le richieste di variante. Innanzitutto é bene istituzionalizzare

questa fase con la creazione di una struttura ad hoc, sia essa un ufficio specifico, un'agenzia, o una struttura interna all'ufficio di Piano. Importante é che la raccolta delle proposte di intervento sia sistematica tanto da consentire la costruzione di veri e propri dossier. Può essere utile a tal proposito dare precise disposizioni ai privati in merito agli elaborati da consegnare e alle procedure da seguire, ivi compreso l'invito a fare pervenire le richieste entro una certa data. Nei contenuti, come si é visto, non é una novità sostanziale, dato che in via informale, oppure attraverso le osservazioni o le richieste di variante, i privati hanno sempre avuto modo, nella prassi tradizionale, di presentare proposte di intervento all'Amministrazione. Dal punto di vista formale, però, é una novità di assoluto rilievo: non é più il manifestare il proprio dissenso nei confronti delle scelte dell'amministrazione, ma é il riconoscersi all'interno di un processo compartecipativo pubblico-privato. Sia la proposta di legge dell'INU, che la nuova legge Toscana prevedono il concetto dell'accoglimento di proposte private di intervento, che possono essere valutate dall'amministrazione secondo criteri ispirati all'equità e al pubblico interesse. In Canada le municipalità dispongono di agenzie specifiche per seguire le *applications,* le proposte di intervento dei privati, e per ognuna di esse viene individuato un *planner* responsabile del procedimento. Il caso di Campi, anche se in un contesto del tutto particolare, ha dimostrato l'importanza di un organismo (la Società per la Bonifica) capace di fare da riferimento per gli operatori privati.

2. *il programma di incontri con i proprietari*. La fase successiva a quella della domanda di variante é la richiesta da parte dei proprietari (o di professionisti delegati) di poter incontrare il progettista di Piano. Non tutti coloro che hanno presentato domanda di variante, naturalmente richiedono l'incontro con il progettista e l'amministrazione, ma buona parte di essi, soprattutto gli operatori più organizzati, gli enti, le associazioni. E' importante invece che da questi incontri non rimangano esclusi proprietari di aree all'interno dei comparti di trasformazione individuati dal Piano, per cui é opportuno fissare un calendario e

verificare che quantomeno la maggioranza dei proprietari partecipi. Il momento più proficuo per organizzare il programma di incontri é quando il Piano é maturo, ma non ancora definito nel dettaglio. Ha cioè già effettuato tutte le analisi preliminari, ivi compreso le simulazioni progettuali; ha già operato le scelte strutturali ed individuato le aree di intervento; ha già elaborato il modello perequativo ed una prima bozza di zonizzazione funzionale. In quel momento l'amministrazione ed il progettista di Piano, sono "attrezzati" per poter confrontare il loro "progetto" di trasformazione con quello espresso dai proprietari delle aree, avendo le idee sufficientemente chiare sul da farsi, ma non ancora così sedimentate da risultare poi difficile per loro metterle in discussione. L'ideale quindi sarebbe che questo programma di incontri con i proprietari avvenisse all'indomani della presentazione della bozza di Piano. E' importante che questi incontri avvengano in modo "ufficiale", che vi sia la presenza dell'assessore all'urbanistica, che vengano stilati dei pur sintetici verbali che andranno ad arricchire il dossier documentativo sull'area in questione, e che altro eventuale materiale documentativo venga protocollato e fatto pervenire in copia al progettista.

3. il confronto e la valutazione delle proposte. Indubbiamente in questa fase di confronto tra le proposte dei promotori privati e le idee maturate dall'amministrazione, il modello perequativo elaborato in precedenza risulta di grande utilità. La discussione si sposta dai termini quantitativi a quelli qualitativi. Non é più l'indice di edificabilità l'oggetto di discussione, dato che é già stato fissato dal modello, ma la disposizione delle zone di concentrazione volumetrica, i parametri funzionali, le condizioni morfo-tipologiche dell'intervento, i requisiti infrastrutturali, etc. In questa fase di confronto tutto il repertorio analitico prodotto in sede di formazione del Prg, può essere utilizzato, per legittimare, ma soprattutto per verificare le scelte adottate. Non solo quindi le analisi e le simulazioni progettuali, ma anche gli studi di settore, i condizionamenti che hanno indicato. Mi riferisco, ad esempio, agli studi ecologico-ambientali, a quelli idrogeologici, alla zonizzazione acustica,

alle simulazioni sui flussi di traffico e la mobilità, e quant'altro ha rappresentato un contributo per il processo decisionale. L'ottica non deve essere quella del *confronto-scontro*; tanto più che la partita non é più sulle quantità, ma sugli aspetti qualitativi degli interventi. Il progettista di Piano ha modo di aumentare le sue conoscenze in merito alle esigenze espresse dai promotori privati ai fini di perfezionare la sua azione progettuale. I promotori privati, a loro volta, hanno modo di rendersi conto della strategia complessiva posta in essere dalla pubblica amministrazione, e dello sforzo operato per raggiungere obiettivi di pubblico interesse attraverso criteri di opportunità urbanistica equi e trasparenti.

4. gli elementi modificabili. Da questa fase di confronto tra le decisioni assunte fino a quel momento e le proposte di intervento dei privati, possono nascere indicazioni utili al progettista per verificare la rispondenza delle soluzioni adottate con il quadro delle esigenze espresse dagli operatori. Ciò può portare anche alla modificazione di alcuni elementi di progetto. Possono essere perfezionati i perimetri dei comparti e dei subcomparti di attuazione; può valutarsi la possibilità di modificazione delle tipologie, di alcune scelte funzionali, o della localizzazione delle zone di concentrazione volumetrica e delle aree di cessione; anche alcuni requisiti prestazionali possono essere messi a regime. Elementi non negoziabili sono, invece, quelli che derivano dal modello perequativo: gli indici di edificabilità ed i rapporti percentuali delle aree di cessione e di verde privato. Un eccezione a questa regola può essere data quando la proposta del privato porta al raggiungimento di obiettivi di pubblico interesse inequivocabilmente più vantaggiosi. In altre parole quando il privato é in grado di offrire alla pubblica amministrazioni prestazioni aggiuntive (rispetto a quelle che gli verrebbero richieste) e queste prestazioni permettano di raggiungere obiettivi sensibilmente migliorativi del progetto sotto il profilo della pubblica utilità, ad esempio la realizzazione del verde pubblico sulle aree cedute. In questi casi si può pensare ad un *bonus* volumetrico.

5. il programma di incontri con le circoscrizioni. Una volta messo a regime il contenuto dei progetti sulle aree di intervento é opportuno organizzare un'ultima serie di incontri con le circoscrizioni. Sarà per l'occasione per verificare se le istanze che esse avevano rappresentato al progettista nel corso della prima serie di incontri per l'acquisizione del quadro delle esigenze, abbiano trovato risposta nel Piano, in particolare nelle aree di intervento. A questo punto il Piano é pronto per andare in adozione..

la stima di fattibilità delle proposte. Alla base di tutti questi ragionamenti vi é una condizione: che le proposte progettuali fatte in sede di Piano Regolatore abbiano "le gambe per camminare". Intendo ribadire un concetto già espresso: dato che il Piano che stiamo descrivendo si pone come uno degli obiettivi sulle aree di intervento l'utilizzazione delle cessioni connesse con la loro attuazione per contribuire a sanare il fabbisogno regresso di standard su tutto il territorio comunale, é evidente che la quantità di aree da cedere sia ben maggiore di quella richiesta per legge. E soprattutto di quella che gli operatori locali sono abituati a cedere. Diventa allora necessario stabilire un punto di equilibrio tra le esigenze pubbliche di acquisizione di nuove aree a standard, e le esigenze degli operatori privati di avere margini adeguati che rendano l'operazione remunerativa e quindi fattibile. Diventa allora necessaria una stima di fattibilità dei progetti inseriti nel Piano, se non di tutti quantomeno di un campione rappresentativo di essi, capace di orientare le scelte del pianificatore. Una valutazione specifica (seppur sintetica) completa di tutti i dati che concorrono a definirne la fattibilità realizzativa. I fattori da prendere in esame riguardano la consistenza delle opere e dei loro costi, i problemi di ordine geologico tecnologico, i costi delle reti di servizio, la struttura fondiaria e gli eventuali costi di esproprio ed infine i costi di progettazione. Una lettura incrociata di tutti i dati disponibili permette alla fine di presentare dei quadri generali di fattibilità che, se da un lato costituiscono condizione necessaria per la fattibilità dell'intervento, dall'altro possono rappresentare uno strumento utile alla gestione tecnica,

ma soprattutto amministrativa del Piano regolatore; ad esempio per la definizione del Programma Pluriennale di Attuazione.

CAPITOLO 6

Alcune tecniche innovative

premessa
il comparto edificatorio
le schede norma
la gestione e l'implementazione del modello
alcune considerazioni conclusive

6. ALCUNE TECNICHE INNOVATIVE

6.1 premessa

Molto si é detto in questi anni a proposito dell'innovazione delle tecniche di costruzione del Piano. E molto si é fatto. La "forma" del Piano é cambiata sensibilmente nel corso dell'ultimo decennio. Le questioni che via via emergevano nel dibattito disciplinare, nel momento in cui prendevano corpo e trovavano attuazione all'interno dei Piani Regolatori, davano luogo a tecniche nuove che venivano sperimentate, perfezionate, "modellizzate", attraverso la diffusione sulla stampa specializzata. Alcuni autori hanno indicato nell'innovazione delle tecniche di formazione del Piano la via per uscire dal periodo di stasi e di presunta "crisi" dello strumento. Altri si sono limitati ad individuare nelle tecniche di costruzione del Prg il campo di ricerca più fertile nel breve periodo, a fronte delle difficoltà e dei tempi lunghi di altri temi di ricerca (ad esempio l'elaborazione di un nuovo quadro legislativo nazionale). La riflessione sui possibili campi di applicazione e sul significato dei processi innovativi all'interno della disciplina urbanistica, ha portato ad interrogarci su quali fossero le forme dell'innovazione e soprattutto a chiederci se fosse possibile individuare delle priorità nelle esigenze di innovazione. Tutti (chi con maggiore, chi con minore enfasi) hanno concordato nell'asserire che il superamento delle principali cause di inefficacia del Piano dovesse passare attraverso il superamento dell'inerzia che lo strumento aveva dimostrato nell'adeguarsi alle rapide trasformazioni della società contemporanea. La compresenza delle due nature del Prg (quella strutturale di lungo periodo e quella operativa di breve periodo) in un unico strumento si é andata individuando come una delle maggiori cause di rigidità del Piano rispetto ai cambiamenti di contesto che si producono nel tempo. C'é stato consenso anche nel ritenere che il Piano dovesse rinunciare ad essere inteso come "evento eccezionale", e dovesse altresì consentire la messa a punto nel corso della sua gestione, sulla base di

eventuali cambiamenti di scenario. La sensibilità nei confronti delle tematiche ambientali (o se si vuole dello "sviluppo sostenibile") é aumentata considerevolmente e sono nate le prime sperimentazioni di forme nuove di integrazione tra urbanistica ed ecologia. Sperimentazioni locali (basate su approcci teorici e metodologici diversi) sono state condotte anche sul tema della partecipazione dei soggetti sociali al processo di progettazione e di pianificazione. La compartecipazione del privato con il pubblico al processo di riqualificazione e di sviluppo della città si é andata affermando come dato acquisito, anche se variegati (e mutevoli) sono stati gli approcci. I modelli perequativi si stanno imponendo nel cercare di mettere a punto un insieme di regole eque e trasparenti, governate e non subite dalla Pubblica amministrazione, capace di perseguire obiettivi significativi sia per il settore pubblico che per il settore privato. I metodi valutativi stanno cambiando radicalmente approccio passando dalla logica giuridica del giudizio a posteriori, alla logica economica dello strumento interno al processo di formazione del Piano.

Tutto ciò sta portando ad una profonda modificazione dei "modi" di fare il Piano; e non si tratta (solo) di nuove questioni del dibattito che danno origine a nuove tecniche di formazione del Prg; ci troviamo di fronte ad un *Piano nuovo,* in alcuni casi così lontano dalla tradizione consolidata, da suggerire un'ipotesi più generale di *nuova filosofia di Piano*.

In questo capitolo l'attenzione é posta soprattutto su due elementi del modello, il comparto edificatorio e la scheda norma, che vengono descritti nel loro dettaglio tecnico. Mi viene da sorridere nel definire "tecnica innovativa" il comparto edificatorio, ben consapevole dei suoi natali. E' però vero che l'utilizzo del comparto come strumento attuativo del processo di crescita della città é stato sporadico e quasi sempre incidentale, in questo mezzo secolo di vita: le difficoltà che derivano dalla sua costituzione (in riferimento soprattutto al consorzio dei proprietari) hanno spesso inibito la sua attuazione. Il modello perequativo, le esigenze di equità e trasparenza, e le necessità di reperire il fabbisogno regresso di

standard attraverso le nuove aree di intervento, hanno riportato di attualità lo strumento che quasi all'improvviso, si é ritrovato sotto i riflettori della ribalta, con il suo abito un pò desueto, forse con qualche acciacco, ma tutto sommato in buona forma. L'obiettivo di innovazione che ci si pone é dunque duplice: valorizzare le potenzialità dell'istituto del comparto in riferimento ai temi citati e cercare di risolvere le cause di inefficacia che ne hanno inibito l'attuazione in questi anni. Il tutto muovendosi all'interno dell'attuale quadro legislativo.

6.2 il comparto edificatorio

L'articolo 23 della Legge Urbanistica del 1942 recita: «... il Comune può procedere, in sede di approvazione del Piano Particolareggiato ... alla costituzione di comparti costituenti unità fabbricabili, comprendendo aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni. Fatto il comparto il Sindaco deve invitare i proprietari a dichiarare, entro un termine fissato nell'atto di notifica, se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio .... A costituire il consorzio basterà il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto. I consorzi così costituiti conseguiranno la piena disponibilità del comparto mediante l'espropriazione delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti. Quando sia decorso inutilmente il termine stabilito nell'atto di notifica il Comune procederà all'espropriazione del comparto ...».
Già nella Legge Urbanistica del '42 era dunque presente l'istituto del comparto edificatorio, anche se, probabilmente, l'attenzione dei legislatori verso il comparto era giustificata più dai risvolti attuativo-gestionali (l'esproprio), che non dagli aspetti perequativi. L'esperienza ci ha però insegnato che il comparto non ha avuto le fortune che i legislatori si attendevano. Le maggiori difficoltà hanno riguardato la costituzione del consorzio dei proprietari, soprattutto in presenza di proprietà molto

frazionate, che in determinate realtà locali rappresentavano un ostacolo difficilmente superabile dal punto di vista culturale prima ancora che tecnico. Il comparto edificatorio ha così passato una lunga stagione di "letargo" fino ad arrivare ai giorni nostri quando il dibattito scientifico si é incentrato su temi come la riqualificazione urbana in assenza di risorse pubbliche, il rapporto pubblico-privato, la perequazione. Il comparto, in effetti, é una sorta di modello perequativo; al suo interno gli indici di edificabilità sono "spalmati" sull'intera superficie, ossia ogni metro quadrato di terreno contiene una quota parte di benefici (l'edificabilità), e di oneri (le cessioni), in modo indipendente dalla localizzazione delle zone di concentrazione dei volumi edificabili.

Si diceva prima degli obiettivi di innovazione del comparto che ci si pone in questo capitolo. Per semplicità espositiva procediamo per punti.

6. In primo luogo il comparto edificatorio é esteso, oltre alle zone di concentrazione dei volumi e alle aree di cessione obbligatoria, anche alle aree da cedere in *surplus* rispetto allo standard di legge e alle aree da vincolare a verde privato.

7. Per quanto concerne le aree da cedere oltre a quelle previste dal D.M. 1444/'68 (o dalle singole leggi regionali, se ne hanno modificato i termini) é evidente l'obiettivo che ci si pone: utilizzare le cessioni connesse con l'attuazione delle aree di intervento per contribuire a sanare il fabbisogno regresso di standard su tutto il territorio comunale. Il concetto é giuridicamente sostenibile dato che la legge parla di "quantità minime di spazi pubblici", conferendo ad ogni singolo Comune la facoltà, di stabilire quantità aggiuntive. Il *surplus* di cessioni rispetto allo standard di legge và naturalmente calibrato in funzione delle singole realtà locali, e va parametrato in ragione dei diversi tipi di intervento . Si tratta di stabilire un punto di equilibrio tra le esigenze pubbliche di acquisizione di nuove aree a standard, e le esigenze degli operatori privati di avere margini adeguati che rendano l'operazione remunerativa e quindi fattibile; punto di equilibrio capace di garantire il raggiungimento di significativi obbiettivi sia del settore pubblico che del settore privato. Onde evitare

oscillazioni eccessive tra le diverse aree di intervento, come vedremo meglio più avanti (p.to 4), si possono legare gli indici di edificabilità che derivano dal modello perequativo con percentuali diverse di aree di cessione oltre a quelle stabilite dalla legge.

8. Per quanto riguarda le aree da asservire a verde privato l'approccio alla base dei ragionamenti e delle soluzioni tecniche poste in essere nasce dalla convinzione che la presenza del verde in città non debba riguardare esclusivamente l'aspetto paesaggistico o la necessità (in termini quantitativi) di fruizione pubblica, ma debba parimenti considerare la sua capacità di rigenerazione dei fattori ambientali e la sua azione di riequilibrio microclimatico. Ciò in considerazione del fatto che, anche in presenza di un ipotetica completa realizzazione degli standard di verde pubblico previsti dalla legge, ben difficilmente essi potranno essere sufficienti a creare la quantità minima di verde necessaria per la rigenerazione ambientale della città. L'assunzione di questo principio porta all'individuazione di una quantità obbligatoria di verde privato nelle aree di trasformazione che sarà rapportata agli indici di edificabilità derivanti dal modello perequativo.

9. Si tratta ora di stabilire i parametri che legano i diversi fattori in gioco. Supponiamo che i criteri perequativi abbiano individuato tre diverse categorie di aree di intervento con indici di edificabilità estesi all'intero comparto pari a 0.3 mc/mq, 0.75 mc/mq e 1.5 mc/mq. Partendo dalla prima. All'indice 0.3 corrisponde una *zona di concentrazione volumetrica* pari al 15% della superficie dell'intero comparto; in base alle destinazioni d'uso individuate ci sarà da corrispondere (per legge) una determinata quantità di aree di cessione per standard pubblici; sottraendo questa quantità dalla superficie dell'intero comparto si ottiene una restante quota parte di superficie; questa quota sarà cosi suddivisa: il 30% a verde di cessione (il *surplus* cui si faceva prima riferimento) e 70% a verde privato. All'indice 0.75 corrisponde una zona di concentrazione volumetrica pari al 25% della superficie dell'intero comparto; detratte le aree a standard di legge la rimanente quota parte sarà così suddivisa: 50%

al surplus di verde pubblico e 50% a verde privato. All'indice 1.5 corrisponde una zona di concentrazione volumetrica pari al 30%; detratti gli standard di legge rimarrà un surplus di verde pubblico del 70%, ed un 30% di verde privato.

10. Il concetto di "bonus". Le quantità descritte al punto precedente potrebbe essere variate, introducendo un *bonus* volumetrico, nel caso in cui gli operatori privati fossero in grado di offrire alla pubblica amministrazione prestazioni aggiuntive inequivocabilmente più vantaggiose dal punto di vista del pubblico interesse. Quali potrebbero essere queste prestazioni? In termini quantitativi potrebbero essere la cessione di una quantità di aree per servizi pubblici sensibilmente maggiore di quella prevista dal modello; o la realizzazione a carico del privato di opere pubbliche o di attrezzature aggiuntive rispetto a quelle dovute; oppure una sistemazione particolare degli spazi aperti nelle aree vincolate a verde privato; un caso interessante potrebbe essere dato anche da particolari prestazioni edilizie, come ad esempio l'utilizzo di bio-architetture. La prestazione che però appare più utile é la realizzazione del verde pubblico sulle aree cedute, ai fini di realizzare per davvero quei parchi pubblici che per motivi giuridici sono "disseminati" in abbondanza nelle tavole di Piano, ma che nella realtà si presentano come campi abbandonati spesso inaccessibili a causa dello condizioni di degrado. E' opportuno che l'incremento sia predeterminato e sia unico per ogni indice di edificabilità previsto dal modello. Ad esempio, richiamandoci alle classi di edificabilità precedentemente definite, 0.3, 0.75 e 1.5 mc/mq, in funzione di prestazioni particolari esse possono essere portate rispettivamente a 0.5, 1 e 1.8 mc/mq. E' inoltre opportuno anche predefinire le prestazioni aggiuntive per ciascuna area di intervento, non tanto nei termini quantitativi quanto nella descrizione degli esiti che si intendono ottenere. In termini quantitativi ci si può limitare a stimare le prestazioni aggiuntive minime come pari al valore di mercato dell'edificabilità aggiuntiva concessa. Un altro modo di intendere il *bonus* potrebbe essere, anziché aumentare l'indice di edificabilità, diminuire la

percentuale di aree da asservire a verde privato. Questo meccanismo ha una corrispondenza diretta con quello precedente dato che é come se si restringesse il comparto in modo proporzionale al precedente aumento di indice.

11. Nell'ipotesi in cui tutti i proprietari siano d'accordo nell'attuazione del comparto, verrà costituito il *consorzio dei proprietari* che, in sede di trattativa privata, provvederà a regolare la distribuzione interna di oneri e benefici. In linea di massima i proprietari dei terreni dove si concentrano i volumi edificabili (o comunque i promotori immobiliari) dovranno corrispondere ai proprietari dei terreni dove sono stati individuati i servizi pubblici, un valore corrispondente all'indennità di esproprio, mentre corrisponderanno ai proprietari delle aree asservite a verde privato un valore che potrebbe essere individuato nel 20% del prezzo di esproprio.

12. Nel caso in cui non si riesca a giungere ad un accordo per l'attuazione, vigono le regole del comparto: sarà sufficiente l'adesione dei proprietari rappresentanti il 75% del valore catastale dell'intero comparto che potranno espropriare le aree dei proprietari non aderenti; in caso di inadempienza rimane comunque facoltà del Comune di procedere all'espropriazione dell'intero comparto per poi metterlo all'asta previo diritto di prelazione dei proprietari.

13. E' comunque sempre possibile *l'attuazione parziale* del comparto. Le maggiori cause di inefficacia del comparto come strumento di attuazione delle previsioni del Prg sono proprio da ricercarsi nella difficoltà di "mettere daccordo" i proprietari dei terreni. Il promotore dell'iniziativa viene identificato, a torto o a ragione, come "speculatore" e quando si rivolge ai proprietari delle aree destinate alla cessione (nel nostro caso anche a quelli del verde privato) spesso le posizioni negoziali sono eccessivamente distanti per far giungere in porto l'iniziativa. Altre volte invece l'ostacolo é rappresentato dal radicamento (giustificabilissimo peraltro) alla propria terra. Per cercare di conferire flessibilità al processo di attuazione (nodo centrale della questione) si ricorre alla possibilità di attuare il comparto per fasi successive sulla base

di strumenti attuativi di dimensioni più contenute, relativi ad esempio ad una o più zone di concentrazione volumetrica. Con riferimento a talune aree di intervento, infatti, può ritenersi non solo ammissibile, ma anche opportuno consentire di separare gli interventi previsti, frazionando i diversi impegni urbanizzativi, a condizione, ovviamente, che l'attuazione delle iniziative consenta di garantire l'equilibrio nell'esecuzione delle opere di urbanizzazione e la correttezza del disegno urbanistico. Questa scelta si giustifica anche in relazione al fatto che, secondo taluna giurisprudenza amministrativa, il vincolo di subordinare tutte le iniziative edificatorie di una determinata area di intervento ad uno strumento attuativo unitario, costituisce (in presenza di un consistente frazionamento proprietario) un vincolo procedimentale suscettibile di determinare l'inedificabilità dell'area e, conseguentemente, soggetto a decadenza, una volta che sia decorso il termine quinquennale dalla data di approvazione del Prg.

14. L'attuazione parziale può quindi avvenire per *subcomparti* che non saranno predeterminati in sede di Piano Regolatore (passaggio importante data l'indeterminazione che vige nel momento in cui si elabora il Prg), ma saranno individuati nel corso della gestione del Piano in funzione delle iniziative dei proprietari. L'attuazione parziale per subcomparti é subordinata all'osservanza delle seguenti condizioni: a) siano garantiti i rapporti medi di cessione e di verde privato fissati per l'intera area di intervento; b) qualora non siano già di sua proprietà l'operatore privato dovrà quindi acquisire, per poi cederle al Comune, la quota di aree necessarie alla realizzazione delle infrastrutture e dei servizi; c) l'attuazione sia coerente con la connessione al sistema delle urbanizzazioni esistenti. Non è quindi possibile procedere all'attuazione parziale di un lotto che non sia collegato agli impianti a rete esistenti; d) il sistema delle urbanizzazioni sia dimensionato sull'intera area di intervento. Questo per evitare che gli impianti a rete possano essere sottodimensionati (ancorché sufficienti alle esigenze del primo lotto in attuazione) rispetto al carico insediativo totale, una volta che tutte le

previsioni sull'area di intervento siano attuate; e) si realizzi un "episodio urbano organico ed autosufficiente". Anche se difficile da definire, il concetto è importante in quanto vuol significare che l'attuazione parziale deve avvenire solo se, al di là del soddisfacimento delle quantità richieste di aree a standard da cedere, esse siano tali da garantire un reale beneficio pubblico. Il giudizio in merito spetta alla pubblica Amministrazione che sentiti gli uffici e la Commissione edilizia si esprimerà con una deliberazione di Giunta.

15. Il tentativo di conferire maggiore flessibilità (e quindi maggiore efficacia) all'istituto del comparto passa attraverso l'aumentata disponibilità della Pubblica amministrazione ad esaminare progetti di attuazione parziale. Questa "buona predisposizione" dell'amministrazione però può non essere sufficiente per dare concretamente avvio al processo di attuazione. E' necessario infatti limitare, per quanto possibile, il potere contrattuale dei proprietari che si oppongono a tale processo. Si possono presentare tre scenari principali. Un primo scenario é costituito dall'opposizione del proprietario di una zona di concentrazione volumetrica. In questo caso si deve per forza passare attraverso l'esproprio, o per conto del consorzio dei proprietari (se ha superato la soglia del 75%), oppure direttamente ad opera del Comune. Un secondo scenario é che si opponga il proprietario di un terreno dove é previsto il verde privato. Per far fronte a questa possibilità si deve predisporre una opportuna "riserva" di suoli agricoli in fascia periurbana (non compresi in altri comparti) che siano altrettanto strategici di quello in questione a cui il promotore immobiliare si possa rivolgere, non appena avuto il parere negativo. Un terzo scenario é dato dall'opposizione del proprietario di suoli destinati alla cessione pubblica. Se si tratta di standard in *surplus* si possono reperire quantità analoghe di aree per servizi al di fuori del comparto, scegliendole fra le aree vincolate dal Prg nel Piano dei servizi (e naturalmente non ancora acquisite dalla P.A.), oppure concordando una permuta di terreni, di analoga importanza strategica, al costo di mercato, o, infine, monetizzando gli importi dovuti. Se invece si tratta di standard

di legge, essi dovranno essere necessariamente reperiti all'interno del comparto (così come prevede la legge), ricordando però che l'offerta a cui si ci può rivolgere é diventata "ampia" a causa delle aree in *surplus* che possono essere reperite altrove. Vorrei sottolineare questo passaggio perché mi pare decisivo ai fini dell'"operatività" dell'istituto del comparto. Un simile meccanismo, infatti, consente di limitare al minimo il potere "di ricatto" di chi vuole opporsi al processo di trasformazione, superando una delle principali cause di inefficacia del modello tradizionale di comparto.

16. L'attuazione delle aree di intervento (attraverso l'istituto del comparto edificatorio) è programmata in sede di Programma Pluriennale di Attuazione. Se allo scadere dello stesso talune aree di intervento non risultino essere state fatte oggetto di proposta di Piano attuativo da parte dei privati proprietari, é facoltà del Comune, previo diffida formale, procedere a Piano attuativo d'ufficio. Questo si configura come Piano Particolareggiato, con dichiarazione di pubblica utilità e conseguenti adempimenti, ai sensi dell'art. 23 della L. 1150/'42. La facoltà del Comune di sostituirsi al privato per l'attuazione delle previsioni sulle aree di intervento può risultare efficace nei seguenti casi: a) nei casi di inerzia di tutti i proprietari dell'area di intervento. A questo punto l'Amministrazione può decidere (sulla base delle sue disponibilità economico-finanziarie) di procedere per suo conto all'esproprio e alla realizzazione delle opere, oppure di procedere all'esproprio per poi concordare l'attuazione con un privato esterno; b) nei casi di inerzia parziale dei proprietari dell'area di intervento. Può infatti verificarsi il caso in cui, pur in presenza di un privato intenzionato a dar luogo all'attuazione di una parte dell'area di intervento, egli non sia in grado di avere a disposizione la quota necessaria di aree di cessione (non avendone la proprietà e non riuscendo a giungere ad un accordo con gli altri proprietari per acquisirle). In questo caso l'Amministrazione può intervenire d'ufficio, espropriare le aree per poi ricederle al privato affinché possa dar luogo all'intervento.

6.3 le schede norma

Come detto il modello normativo proposto prevede che la trasformazione urbanistica sia tutta affidata alle *aree di intervento*. Si tratta di aree ad ognuna delle quali è stato assegnato un indice di edificabilità che deriva dal modello perequativo connesso, in generale, ad un "mix" di funzioni: destinazioni d'uso privato (residenziale, terziario, commerciale, servizi privati, verde privato) e di uso pubblico (verde di quartiere, parcheggi pubblici, scuole, servizi di interesse comune, impianti sportivi). Le modalità di attuazione (prescrizioni e indicazioni, scritte e grafiche) sono descritte nelle cosiddette *schede norma*. Tale modo di procedere è sostanzialmente innovativo rispetto al criterio dello zoning. Infatti la tecnica tradizionale della zonizzazione comporta l'utilizzo di parametri urbanistici (altezze, distanze, destinazioni d'uso, indici di edificabilità, etc.) validi per zone vaste considerate monofunzionali ognuna delle quali può essere localizzata in più parti del territorio comunale. Al contrario la tecnica che stiamo descrivendo produce un "trattamento" peculiare per ogni intervento nei diversi luoghi. Conseguenza diretta di questa impostazione metodologica, é la sostanziale assenza di riferimento alle zone omogenee così come definite dal D.M. 1444 del '68.

Le *schede norma* fanno parte a tutti gli effetti del complesso normativo del Prg. Possono esistere diversi tipi di *scheda norma* a seconda delle necessità in ordine agli aspetti morfologici e di strategia della trasformazione urbana. Si possono comunque sempre prefigurare almeno tre diversi tipi di schede: quelle riferite ai *progetti strategici*, giudicati tali sotto il profilo dell'importanza morfologico-funzionale e della loro capacità di indurre trasformazioni nel contesto urbano all'interno del quale sono inseriti; quelle riferiti ai *progetti ordinari* di trasformazione; quelle riferite alle trasformazioni delle *aree produttive*. La diversità sostanziale dei tre tipi di schede norma consiste nel diverso livello di approfondimento progettuale al quale si é deciso di giungere in sede di

elaborazione del Piano. Nel capitolo 5 relativo alle "questioni del dibattito", quando si é parlato dell"uso del "progetto nel Piano", ci si domandava se fosse giusto imporre vincoli fisico-morfologici ai progetti attuativi delle aree di intervento che necessariamente esprimono un'idea soggettiva (del progettista di Piano) della città. In effetti la maggiore difficoltà del momento in cui i risultati della fase di simulazione progettuale si traducono in norme ed in vincoli, consiste proprio nel cercare di stabilire la soglia superata la quale scelte oggettive ed inequivocabili si trasformano in scelte soggettive. Ciò è vero anche (e soprattutto) in considerazione che molto spesso possono presentarsi scenari diversificati ed alternativi di scelte, non facilmente gerarchizzabili sotto il profilo della qualità, e quindi alternativi tra loro. Esiste poi un problema "pratico": é difficile pensare che il pianificatore abbia la possibilità (per ragioni di tempo, di energie a disposizione, di conoscenze acquisite) di poter approfondire contemporaneamente più di un certo numero di progetti. E' vero però che il momento in cui si elabora il Piano é un momento "eccezionale", in cui si può riflettere sull'insieme vasto dei problemi, avendo la possibilità di metterli a sistema all'interno di un quadro complessivo strategie. Ritengo quindi: da un lato *irrinunciabile* un'azione di approfondimento progettuale che sia capace di restituire il livello prestazionale minimo dei progetti sulle aree di intervento, e d'altro lato *pericoloso* voler condurre un'azione progettuale approfondita su tutte le aree di intervento, azione che si tramuti poi in prescrizioni rigide sotto il profilo tipo-morfologico. Ecco il perché della distinzione in *progetti strategici* e *progetti ordinari*. Su quelli giudicati strategici (potrebbe essere anche uno solo) si arriverà a definire un progetto planivolumetrico ad una scala adeguata a "sviscerare" i problemi di morfologia di impianto; il progetto servirà di riferimento agli attuatori del comparto, i quali, se rispetteranno in fase di attuazione tutte le componenti prescrittive ed indicative, potranno godere di un iter di approvazione "velocizzato" rispetto alla prassi (vedremo meglio nel capitolo successivo sulla *gestione e l'implementazione* del modello, il dettaglio tecnico di queste procedura

agevolate). Per tutti gli altri progetti quello che serve é arrivare a definire le prestazioni che ci si attende da essi, senza entrare nel merito delle scelte architettoniche. Importante é invece per i progetti di trasformazione delle aree produttive approfondire (e prescrivere) gli aspetti relativi alla tipologia delle infrastrutturazioni.

Penso sia utile soffermarci su alcuni elementi delle schede norma.

1. In primo luogo i contenuti "base" sono quelli delle schede norma per i progetti ordinari (schede di tipo B). Le altre schede si differiscono da queste ultime solo perché contengono, in allegato, degli elaborati aggiuntivi: le schede per i progetti strategici (schede di tipo A) contengono i planivolumetrici di progetto; le schede per i nuovi insediamenti produttivi (schede di tipo C) contengono le sezioni stradali e altre indicazione ritenute utili per precisare la tipologia delle infrastrutture.

2. E' importante, nella prima parte della scheda, descrivere lo stato di fatto, che testimonia di eventuali trasformazioni avvenute dal momento dell'elaborazione del Piano, ma che soprattutto rappresenta un primo momento di avvicinamento conoscitivo all'area. Allo stesso modo é importante dar conto di eventuali vincoli sopraordinati e delle prescrizioni sull'area dello strumento urbanistico vigente.

3. La seconda parte della scheda é dedicata alle *prescrizioni progettuali*. Una planimetria descriverà la triplice ripartizione dell'area: zone di concentrazione volumetrica, aree di cessione, aree a verde privato. Opportuni simboli grafici specificheranno inoltre altri elementi di progetto quali i tracciati delle strade pubbliche, le giaciture e gli allineamenti degli edifici di progetto, la localizzazione delle attrezzature pubbliche e degli accessi pedonali.

4. Sarà importante descrivere accuratamente gli *obiettivi di progetto* intendendo con ciò la descrizione delle finalità e del ruolo che si vuole assegnare all'area sottoposta a progetto di trasformazione, nei suoi rapporti con il contesto urbano; nonché tutte le componenti progettuali di previsione ritenute "irrinunciabili" per il raggiungimento degli obiettivi generali.

5. Le destinazione d'uso saranno distinte in *funzione caratterizzante* e *funzioni ammesse* . Per la prima la percentuale *minima* é il 65% del totale delle superfici lorde utili; per le seconde la percentuale *massima* é il 35%. In questo modo si assicura una buona flessibilità funzionale sia per quanto riguarda il mix di destinazioni d'uso ammesse, sia per quanto riguarda la loro distribuzione percentuale. Il " 35" massimo significa che la funzione caratterizzante può assorbire dal 65 al 100% della Slu, in funzione delle richieste del mercato al momento dell'attuazione degli interventi.

6. I *parametri urbanistici* sono quelli che derivano dal modello perequativo: l'indice di edificabilità del comparto (che come abbiamo visto non può essere assimilato all'indice di fabbricabilità territoriale perché é riferito alla superficie complessiva dell'area di intervento che contiene al suo interno anche la quota di verde privato), la percentuale delle zone di concentrazione volumetrica, le quantità di aree per servizi pubblici dovuti per legge; la percentuale di verde di cessione in *surplus* rispetto a queste ultime e la percentuale di aree a verde privato.

7. Nella terza parte della scheda sono descritte le *prestazioni aggiuntive*. Esse riguardano gli aspetti morfo-tipologici, ecologico-ambientali, geologici, idrogeologici e geotecnici, nonché quelli relativi all'impatto acustico. Il soddisfacimento delle prestazioni aggiuntive può essere in linea di massima ritenuto obbligatorio. Per talune di esse può però essere specificata la valenza indicativa alla quale far corrispondere un *bonus* in termini volumetrici: "se mi dai questa prestazione particolare (non dovuta) ti lascio costruire di più". Un meccanismo che abbiamo visto aver avuto buoni successi nel caso di studio di Campi.

8. Nella quarta ed ultima parte della scheda sono descritte le norme transitorie, ossia le attività consentite nella fase di transizione prima dell'attuazione del comparto edificatorio. Queste norme sono utili sia per quanto riguarda il caso di attività produttive che si intendono delocalizzare, ma di cui si vuole assicurare la continuazione (ancorché provvisoria) del ciclo produttivo, sia per le aree ad esempio agricole che possono essere destinate ad attività provvisorie prima dell'attuazione del

comparto.

9. Si è detto dei tre tipi diversi di schede: aree di espansione ordinarie, strategiche, e produttive. A proposito di queste ultime può essere utile una breve riflessione. E' nella consuetudine normativa che la percentuale di aree di cessione dovute per legge (ad esempio il 10% della superficie territoriale per verde pubblico e il 5% per parcheggi, oltre le aree destinate alla viabilità, così come previsto dalla legislazione nazionale) sia reperita all'interno del lotto. Da cui la parcellizzazione ed il carattere indefinito dello spazio pubblico all'interno degli insediamenti produttivi. Dato che l'identità dell'insediamento industriale si misura soprattutto percorrendolo lungo le sue infrastrutture interne, il modello posto in essere propone di rinunciare alla cessione di una quota di aree interne al lotto a favore della realizzazione di un'infrastrutturazione "ricca", dove la strada sia dotata di banchine pedonali, di controviali alberati e di adeguate zone di parcheggio. Per questo motivo diventa importante nella scheda norma di tipo C determinare le sezioni delle strade pubbliche interne agli insediamenti produttivi. Gli attuatori, oltre alla cessione delle aree destinate alla viabilità e al parcheggio, saranno tenuti a destinare il 10% della superficie territoriale a *verde privato* (che sarà opportunamente disposto nel lotto, magari secondo la logica di creare una fascia di verde privato in adiacenza alla strada) e a monetizzare, al valore di esproprio, il 10% della superficie territoriale (la quota che sarebbe dovuta per verde pubblico). Il fondo che si verrà a costituire dalle monetizzazioni sarà utilizzato per "arricchire" le strade di fasce verdi opportuna alberate, di passaggi pedonali e quantaltro si ritenga utile per conferire qualità all'insediamento.

6.4 la gestione e l'implementazione del modello

Il momento in cui il Piano Regolatore viene consegnato alla Amministrazione Pubblica per l'adozione, segna l'inizio del "distacco" dal progettista che lo ha elaborato. Il Piano in quel momento é "delicato" quanto può esserlo un bimbo appena nato, e come per un bimbo i primi

anni di vita rappresentano il momento di formazione del suo carattere, così per il Piano i primi anni della sua gestione possono perfezionare o stravolgerne i principi. Quanti Piani, anche di pregevole fattura, abbiamo visto uscire "stravolti" da una gestione non oculata, o anche semplicemente non attenta ad interpretarne la "filosofia". Quanta responsabilità da parte del progettista vi sia in tutto ciò é questione dibattuta. Mi pare semplicistico attribuire le cause di inefficacia del Piano alla incapacità di gestirlo da parte degli apparati tecnici. Per assurdo (ma non troppo), giungo a sostenere che il progettista dovrebbe "seguire" il Piano almeno per i primi anni della sua gestione. Per lo stesso motivo sostengo che tra le diverse opzioni che il progettista appena incaricato può suggerire all'Amministrazione per la formazione dell'Ufficio di Piano (esterno, interno con personale trasferito da altri uffici, interno con assunzioni ad hoc), la soluzione di gran lunga preferibile é quella di costruire l'Ufficio interno al Comune, in modo che le persone che saranno chiamate a gestirlo abbiano modo di partecipare alla fase di elaborazione. Tutto ciò assume maggiore significato in considerazione di "idee nuove di Piano" che guardano all'*implementazione* come ad un processo di naturale affinamento del Piano stesso. Il concetto di *implementazione* delle aree di intervento nasce in ragione del raggiungimento di obiettivi di flessibilità che il Piano si pone. Durante la gestione, infatti, possono sorgere nuove necessità (o nuove possibilità) di trasformazione urbana non presenti nel momento dell'elaborazione del Prg. In situazioni di questo tipo si ricorre al ben noto istituto della *Variante* al Piano Regolatore. Risulta difficile immaginare strumenti alternativi ad essa, quantomeno fin tanto che si opera all'interno del vigente quadro legislativo. L'istituto della Variante ha assunto con il tempo connotati negativi, in relazione al fatto che spesso è stato utilizzato per "scavalcare" (se non addirittura "scardinare") il Prg attraverso operazioni, anche di grande rilievo, o completamente al di fuori della sua logica, o comunque da esso non previste. Il ribaltamento concettuale che si vuole operare con il modello posto in essere non consiste nell'eliminare la possibilità di

procedere a successive correzioni di tiro del Prg attraverso Varianti nel corso della sua gestione, ma al contrario consiste nell'intendere la Variante come elemento facente parte del processo di pianificazione; elemento capace di perseguire obiettivi di flessibilità attraverso l'implementazione "controllata" delle previsioni del Piano. Concettualmente si potrebbe addirittura dire che se le successive Varianti «seguono la metodologia posta in essere dal Prg» per l'individuazione e la definizione delle aree di intervento e per la definizione delle regole di compartecipazione pubblico-privato al processo decisionale, esse possono essere intese come facenti parte di un processo di pianificazione unico, e pertanto la loro attuazione può avvenire sulla base di uno strumento urbanistico attuativo con "procedura agevolata" (accompagnato dalla relativa convenzione urbanistica) di approvazione del Consiglio comunale. Si tratta ora di stabilire che cosa si intende per «seguire la metodologia posta in essere dal Prg», di stabilire quali agevolazioni possono essere date all'iter, e soprattutto di capire quali condizioni porre affinché ciò avvenga. Innanzitutto vanno distinte due situazioni.

1. Un primo scenario é quello pubblicistico, ed é dato dal trasferimento di alcune grandi attrezzature pubbliche (potrebbero essere, ad esempio, lo stadio, l'ospedale, o altre attrezzature di scala territoriale) che si sono venute a trovare, con gli anni, inglobate all'interno del tessuto urbano. I tempi per la "maturazione" delle condizioni per il trasferimento spesso non sono quelli di formazione del Prg, per cui nelle tavole giuridiche di Piano esse rimangono nelle localizzazioni attuali. Se affrontate nel momento della formazione del Piano, questo genere di questioni potrebbero addirittura diventare "nodi" politici generatori di malcontento. Nella relazione del Piano Regolatore può però essere dato opportunamente conto delle ragioni di una opzione localizzativa di lungo termine, che potrà essere individuata in modo "ampio" come *ambito*, piuttosto che precisata come *zona*. Quando (e se) le condizioni saranno mature potrà essere apportata una Variante al Prg per cambiare destinazione d'uso ed introdurre nell'ambito individuato, una zona precisa

con le nuove funzioni. Ciò é però in piena sintonia con la "filosofia" di Piano; è l'implementazione del processo decisionale di Piano nel momento in cui si sono venute a determinare nuove condizioni. La discussione di una Variante di questo tipo in sede Consiglio Comunale non può prescindere (fatto tutt'altro che trascurabile) dalla considerazione che é in "sintonia" con i principi guida del Piano Regolatore.

2. Un secondo scenario é dato dalla possibilità che vengano a determinarsi, nel tempo, nuove occasioni per la trasformazione di aree secondo una logica di rapporto pubblico-privato. In altre parole che si propongano nuove aree di intervento non previste dal Prg. Anche in questo caso si potrebbero individuare delle condizioni che facciano rientrare la Variante all'interno di una logica di implementazione del Piano stesso. Proviamo ad elencarle. Una prima condizione è che l'impostazione metodologica messa in atto dal Prg per individuare, definire ed attuare le aree di intervento sia rispettata. E' necessario inoltre che vengano rispettate le condizioni del rapporto pubblico-privato in particolare per quanto concerne l'attribuzione dell'indice di edificabilità del comparto che deriva dal modello perequativo e le diverse modalità di attuazione. Anche il rapporto che lega la capacità edificatoria, le cessioni obbligatorie e le aree di asservimento a verde privato, deve necessariamente rientrare all'interno della fascia di oscillazione stabilita dal Prg per le aree di intervento, con tutte le eccezioni prefigurate dal modello perequativo. E' importante poi che la proposta di Variante sia elaborata dall'Ufficio di Prg, che si attenga alle regole definite dal metodo compartecipativo, e che formalmente, si configuri come un'area di intervento con relativa scheda-norma. Anche in assenza di un ambito di localizzazione è comunque importante descrivere i requisiti "geografici" dell'area, ad esempio che sia connessa al sistema delle urbanizzazioni esistenti, e che comunque sia all'interno della fascia periurbana.

Si é accennato prima alla possibiltà di far accedere le Varianti del tipo descritto a *procedure agevolate di approvazione*. Naturalmente fin tanto che si opera all'interno del vigente quadro di riferimento legislativo non si

può che rispettare le procedure dettate dalle singole leggi regionali. Si può però intervenire su quelle che sono le procedure interne degli uffici preposti ad esprimere i diversi pareri alleviando o quantomeno accorciando l'istruttoria.

Veniamo ora alle *modalità di attuazione* delle aree di intervento progettuale.

Il livello di definizione in termini quantitativi, funzionali e fisico-morfologici delle aree di intervento, esplicitato attraverso le *schede norma*, è tale da consentire una procedura di approvazione rapida degli strumenti attuativi. Tale rapidità potrebbe addirittura configurarsi come una semplice deliberazione di Giunta comunale. Infatti gli strumenti urbanistici previsti per l'attuazione delle aree di intervento, in considerazione dell'elevato grado di approfondimento e di definizione a cui è giunto il Prg nelle stesse, assumono i caratteri dei cosiddetti "Piani di terzo livello", secondo la definizione fornita dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, e come tali potrebbero essere approvati mediante la sola determinazione di Giunta Comunale. Va detto che questa interpretazione parrebbe essere contraddetta dalla Legge n. 109/1994 (Legge Merloni) che al suo art. 15 - *Competenze dei Consigli comunali e provinciali* - attribuisce al Consiglio l'approvazione dei Piani Particolareggiati. In considerazione di ciò si prefigura che l'attuazione delle aree di intervento possa avvenire:

- sulla base di uno strumento urbanistico attuativo, di approvazione del Consiglio comunale, accompagnato dalla relativa convenzione urbanistica;
- sulla base di uno strumento urbanistico attuativo di approvazione della Giunta comunale, sempre accompagnato dalla convenzione urbanistica;
- sulla base di concessioni edilizie condizionate all'esistenza di un atto unilaterale di impegno da parte del privato.

Tutte e tre le modalità consentono all'Amministrazione di conseguire la cessione gratuita, da parte dei privati, delle aree per le infrastrutture ed i servizi, utilizzando a tale scopo:

- la *Convenzione urbanistica,* attuativa degli strumenti esecutivi, che consente di chiedere al privato la realizzazione delle opere di

urbanizzazione primaria e di quote di quella secondaria, nonchè la cessione gratuita delle aree per realizzare dette opere. La Convenzione può essere utilizzata sia nel contesto di strumenti urbanistici attuativi sottoposti all'approvazione del Consiglio comunale, sia in presenza di strumenti urbanistici attuativi di "terzo livello", di competenza della Giunta comunale;

- l'*Atto unilaterale d'obbligo* sottoscritto dal titolare della Concessione edilizia, nel quale sia previsto l'impegno del privato operatore ad eseguire le opere di urbanizzazione primaria di pertinenza del proprio intervento, nonché a cedere le relative aree.

Spetta all'Amministrazione pubblica scegliere di volta in volta, a seconda delle specificità del caso, la procedura da seguire per l'approvazione delle singole aree di intervento, fermo restante il principio secondo il quale si ricorre alla concessione edilizia quando si è nelle condizioni di garantire che l'esecuzione delle previsioni del Prg sia rispettata tanto (ovviamente) nei suoi aspetti prescrittivi, quanto in quelli indicativi specificati dalla *scheda norma*. I differenti livelli di vincolo, cui si faceva riferimento in precedenza, sono utili per stabilire quale procedura può essere attivata: nel caso in cui il progetto attuativo di un'area di intervento sia conforme a tutti i livelli descrittivi della simulazione progettuale effettuata in sede di Prg (questo vale per le schede norma di tipo A, i *progetti strategici*), la sua attuazione può avvenire sulla base del rilascio di una semplice concessione edilizia dato che la riflessioni progettuale è già stata compiuta, e già stata verificata la sua coerenza agli obiettivi generali del Piano ed è stata oggetto di discussione ed approvazione da parte di tutte le istituzioni aventi causa. Anche il Consiglio comunale si sarà di fatto già espresso in merito alla trasformazione dell'area di intervento in sede di adozione del Prg. In relazione a quanto detto, non sarà ammissibile procedere con concessioni edilizie per approvare progetti attuativi che propongano soluzioni alternative a quelle prefigurate nelle *schede norma di tipo A* (i progetti giudicati strategici dove si allega il planivolumetrico). Come é stato accennato in precedenza, sulla base di giustificate

motivazioni di pubblico interesse, gli assetti fisico-morfologici dei *progetti strategici* possono essere modificati senza che ciò costituisca ragione di "Variante" alle previsioni di Prg. I privati possono proporre soluzione progettuali diverse da quelle indicate nella scheda-norma, ancorché sempre rispettose degli indici e dei rapporti con gli spazi da destinare a servizi pubblici o asservire a verde privato, sottoponendo in tal caso il giudizio sul progetto alternativo ad una valutazione dell'Amministrazione comunale, da compiersi nell'ambito del procedimento di approvazione dello strumento urbanistico attuativo di competenza consiliare. Le proposte alternative possono modificare esclusivamente gli aspetti morfo-tipologici del progetto planivolumetrico allegato. Rimane invece obbligatoria l'osservanza degli obiettivi generali di progetto e delle prescrizioni di progetto, oltre che dei parametri urbanistici e della localizzazione delle zone di concentrazione volumetrica, così come indicate dalla scheda norma.

6.5 le istruzioni per l'uso

A conclusione di questo lavoro di ricerca potrebbe risultare non del tutto inutile fornirne le "istruzioni per l'uso", soprattutto per quanto concerne il *modello* oggetto dei due capitoli finali. Intendo dire che la proposta progettuale elaborata é nata ed é stata sperimentata all'interno del Prg di Parma adottato nel marzo '98, in un contesto particolare, certamente fertile nel recepire questo tipo di innovazioni; molte soluzioni sono state calibrate in funzione delle risposte che via via emergevano dal dibattito con le diverse componenti della realtà parmigiana. Proprio in considerazione di ciò mi pare lecito domandarsi: il modello prefigurato é esportabile in altre realtà locali? E come potrebbe essere eventualmente adattato al modificarsi dei contesti? E soprattutto, quali potrebbero essere le risposte dei diversi attori alle soluzioni prefigurate?
Procediamo con ordine. Prima di tutto facendo un passo indietro ed andando a verificare la tenuta delle ipotesi di partenza a fronte del

percorso di ricerca effettuato. Nell'introduzione avevo specificato che alla base di questo lavoro e delle tesi che mi apprestavo ad esporre vi erano una convinzione ed un'ipotesi: la convinzione che non si potesse più prescindere dalla partecipazione pubblico-privato per la programmazione e la realizzazione degli interventi previsti dal Piano, e l'ipotesi che gli strumenti atti a governare i rapporti tra amministrazione pubblica ed iniziativa privata fossero inadeguati alle esigenze dei contesti socio-economici nei quali erano chiamati ad operare. Credo che a conclusione del percorso di ricerca non si possa che confermare questi presupposti. Con una precisazione. Sono probabilmente necessarie meno "rivoluzioni disciplinari" di quanto forse non si prefigurasse in partenza. Ciò non significa che non si debba procedere alla riformulazione di alcuni passaggi fondamentali, soprattutto a livello legislativo, ma forse vanno operate alcune distinzioni e soprattutto una correzione di tiro sugli obiettivi in funzione della constatazione che già all'interno degli attuali apparati legislativi (nazionali e regionali) ci sono possibilità per una profonda innovazione del rapporto pubblico-privato.

Per quanto attiene la tenuta del modello. Proviamo ad immaginare quali condizioni verrebbero a modificarsi nei diversi contesti locali.

Le risposte dell'amministrazione. Non credo ci siano particolari forme di rigetto del modello proposto dal punto di vista politico. Sia per quanto concerne lo schieramento di appartenenza (polo o ulivo), sia per quanto concerne la distribuzione geografica (nord o sud). Le risposte che il modello propone al problema fondamentale dell'indifferenza delle proprietà verso le soluzioni adottate dal Piano risultano essere politicamente ben spendibili in qualunque contesto territoriale. Qualche difficoltà potrebbero invece sorgere in relazione all'approccio compartecipativo al processo decisionale che il modello propone, difficoltà che si andrebbero ad accentuare soprattutto in particolari situazioni, ad esempio (estremizzando) in quei contesti territoriali interessati storicamente da fenomeni di interferenza malavitosa. Penso ad una realtà che molto amo e a lungo ho frequentato per motivi

professionali: la meravigliosa Sicilia. Le amministrazioni che oggi sono in carica sono quelle nate dalle ceneri del (presunto) grande rogo della Prima Repubblica. Diversi Consigli Comunali sono stati commissariati per mafia ed al loro posto sono oggi liste composte da "volti nuovi" della politica. Alla base dei programmi di queste amministrazioni é la rottura con un *vecchio modo di fare politica,* sottointendendo la politica degli affari che ha contraddistinto il percorso di molte amministrazioni, non solo al Sud. In un simile contesto diventa difficile organizzare un sereno confronto con le proposte dei privati; sono gli stessi amministratori, talvolta, a non essere preparati per questo confronto, a rifuggire ogni possibile dialogo con gli operatori forti, per timore di venire accusati di ripercorrere gli antichi sentieri della politica degli affari. Lasciata la Sicilia, un altro ordine di difficoltà (culturali prima ancora che tecniche) sono relative al frazionamento delle proprietà nell'ambito del comparto edificatorio e agli impedimenti procedurali che ne possono derivare. In alcune situazioni tali difficoltà possono essere addirittura insormontabili ed inficiare l'intero processo di trasformazione, nonostante tutti gli accorgimenti tecnici per rendere più flessibile il comparto.

Le risposte dei tecnici. Innanzitutto é bene distinguere i tecnici interni all'amministrazione dai professionisti esterni. I funzionari comunali, anche a seguito di alcuni recenti provvedimenti legislativi che attribuiscono loro maggiori responsabilità, hanno un approccio favorevole verso tutto ciò che possa rappresentare un quadro di riferimento certo al quale potersi attenere nei rapporti con il privato. Sotto questo profilo le regole definite dal modello sono auspicate, mentre con meno entusiasmo sono viste le ulteriori assunzioni di responsabilità quali sono chiamati in ordine ad obiettivi di flessibilità. Due esempi. Il primo: le permute delle capacità edificatorie attribuite alle aree vincolate a servizi pubblici, che chiamano gli uffici alla gestione di un meccanismo certamente complesso e all'assunzione di un ruolo (per loro inedito) di coordinatori del processo. Il secondo: il rinvio al parere dell'ufficio per la definizione delle modificazioni agli assetti delle aree di intervento o per l'implementazione

di nuove aree di intervento, che comportano un'assunzione di responsabilità per gli uffici. In determinati contesti il modello dovrà ridurre al minimo queste possibilità, se non addirittura eliminarle, a scapito naturalmente di una perdità di flessibilità dello stesso. Per quanto attiene i professionisti locali la prima obiezione che essi in genere sollevano nei confronti del modello riguarda la presunta rigidità delle simulazioni progettuali nelle schede norma. Di solito é sufficiente sottolineare il carattere esemplificativo del progetto, l'utilità delle procedure agevolate che possono essere introdotte e soprattutto la possibilità di modificare gli assetti planivolumetrici contenuti nelle schede norma. A volte però vengono sollevate questioni addirittura deontologiche (la legittimità di produrre progetti planivolumetrici del tutto simili a Piani Particolareggiati all'interno del Prg che metterebbe in difficoltà i progettisti dello strumento attuativo all'atto della presentazione della parcella). Oppure, in funzione dell'elevato livello di dettaglio progettuale che il Prg raggiunge nelle aree di intervento e delle possibilità di introdurre in ragione di ciò procedure agevolate più snelle nella fase attuativa, vi possono essere alcuni (ad esempio le commissioni o gli enti preposti ai pareri preventivi sul Prg) che non vedano di buon occhio il fatto di dover approvare insieme al Piano anche una prima fase attuativa dello stesso. Il modello dovrà essere consapevole di ciò e calibrarsi in funzione delle risposte che emergeranno dal dibattito, rivedendo, se é il caso, le modalità attuative e gestionali.

Le risposte del mercato. La rispondenza del mercato al modello proposto, entro certi limiti, può variare da un contesto territoriale ad un altro. L'utilizzo di comparti edificatori ampi può essere in talune circostanze avversato dalla piccola media impresa locale, che vede il pericolo di essere messa fuori gioco dalle grandi imprese che operano a scala nazionale. Premesso che la struttura delle imprese é oramai orientata verso un futuro consortile e che quindi questo tipo di preoccupazioni dovrebbero essere risolte alla radice, é chiaro che il modello deve tenere conto delle necessità anche dei piccoli operatori. La differenziazione

tipologica e la possibilità di procedere con attuazioni parziali sono elementi importanti a tale scopo. Così come é necessario calibrare bene gli indici edificatori nelle aree di intervento. La possibilità di proporre soluzioni esecutive diverse da quelle ipotizzate costituisce un altro elemento importante ai fini della flessibilità in ragione del mercato. Va comunque detto che il modello incontra i favori degli operatori la dove diventa elemento di affidabilità e di certezza procedurale, abbreviando i tempi e riducendo il contenzioso con gli uffici. Per quanto concerne il mercato degli acquirenti é chiaro che il modello propone un edilizia di qualità sia privata che pubblica (indici bassi, grandi quantità di verde pubblico e privato, tipologie di pregio). I costi a metro quadro saranno adeguati allo standard qualitativo elevato, però é presumibile che il mercato del "nuovo di qualità" contribuisca a calmierare i costi dell'usato, ad esempio in ragione del fatto che in un momento di recessione come l'attuale l'acquirente che riesca ad acquistare il nuovo appartamento debba vendere il vecchio alimentando quindi il mercato dell'usato.

Un'ultima considerazione. Si potrebbero individuare molti altri elementi di riflessione intorno al tema dell'adattabilità ai diversi contesti, ma ciò che credo sia maggiormente importante, proprio in funzione del tentativo di volerne fornire le "istruzioni per l'uso", é di sottolineare come il modello, in realtà, debba essere inteso come un abito ancora imbastito, che attende di essere ricucito a misura della realtà locale nella quale é chiamato ad operare. Un ultima considerazione. Il percorso di ricerca e le tesi esposte si muovono entro una critica radicale dell'approccio solo pubblicistico del Piano. Tale critica é costruita sulla convinzione che si sia definitivamente spezzata quella fondamentale asimmetria di rapporto che si voleva legasse, nella lunga stagione del riformismo, l'operatore pubblico a quello privato, sancendo la dominanza del primo sul secondo. Le complesse trasformazioni che a partire dalla fine degli anni settanta sono intercorse nei modi di rapportarsi alla città, hanno indotto un sostanziale ripensamento delle metodologie della pianificazione: alla centralità assunta dal tema delle risorse, dalla loro carenza relativa e dalla

loro possibile mobilitazione, fa riscontro l'ineludibilità di logiche di compartecipazione tra pubblico e privato. Appare molto difficile pensare oggi ad ipotesi di Piano estranee ad esse, anche se tutto ciò non sembra ancora aver prodotto regole precise atte a disciplinare i rapporti tra i numerosi attori del processo. Ad una possibile definizione di tali regole si é orientato il mio percorso di ricerca.