

•

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, variegati 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-sinistra¹. 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'intesa², 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 atto amministrativo, ad ogni progetto di implementazione, nuove autonomie

¹ seguo il ragionamento condotto da Bernardo Secchi in *Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia*, F. Angeli, Milano, 1984.

² 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.

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 pensiero³: 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 pubblica⁴. Di certo l'introduzione del convenzionamento

³ 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.

⁴ 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, 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

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 è tutto sommato realizzato poco, e soprattutto, dopo una vampata iniziale il mercato si è bloccato. L'offerta di spazi per uffici, ad esempio, che era ovunque più remunerativa di altre, è 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 è 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

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

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.

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 rinviata⁵. 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 Ricostruzione⁶, 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 gravi problemi della ricostruzione e della disoccupazione, lo sviluppo é inteso come valore comunque positivo, da perseguire ad ogni costo. E sviluppo

⁵ 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.

⁶ D.L. 1 marzo 1945 n. 145 e L. 27 ottobre 1951 n. 1042

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 è 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 è 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"⁷. In questo momento storico particolare rilevanza assume il disegno di legge fortemente innovativo presentato nel 1962 dal Ministro dei Lavori pubblici Fiorenzo Sullo⁸ 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 nazionale⁹.

⁷ B. Secchi, "La costruzione della politica urbanistica in Italia: una interpretazione", in *Politica edilizia*, n. 5 del 1980

⁸ 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 è determinata per i terreni non edificati prima dell'approvazione del Prg.

⁹ Nel corso dell'VIII congresso viene presentata la proposta di legge dell'Istituto: il Codice dell'urbanistica. La proposta è 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, è rappresentato 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.

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 importanti¹⁰. 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 forzatamente 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 convenzionamento¹¹. Il primo passo è l'adozione di un piano di vincolo, ossia un Prg, ma più frequentemente un Programma di 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

¹⁰ 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 è nemico del bene"

¹¹ 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.

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'innescio 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 sovraordinati di controllo, ed infine soprintende all'attuazione degli strumenti stessi.

Il ruolo del proprietario fondiario in questa fase è strettamente condizionato dalla domanda degli operatori del settore: in genere non è 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 Ponte¹², che

¹² 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*

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 lottizzante¹³.

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 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

-
- 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.

¹³ 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.

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 proprietà¹⁴.

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 è 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 è 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”, 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

¹⁴ 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

agli obiettivi stessi¹⁵.

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 calzante¹⁶) si assiste addirittura ad un processo di avvicendamento del personale amministrativo in relazione alla sostanziale impreparazione dello 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 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

¹⁵ Ch. Lindblom teorizza questo modello decisionale nel suo *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*.

¹⁶ 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

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) è la rinuncia alla 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 ¹⁷, 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 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 canone¹⁸ e la legge n. 457/'78 piano decennale per

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

l'edilizia residenziale¹⁹, 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, è 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 volta²⁰. L'elemento critico del sistema posto in essere è 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 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 è 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

¹⁹ 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.

²⁰ l'indennità di esproprio è commisurata al valore medio corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare. Nel caso di terreni edificabili l'indennità è basata sul valore agricolo medio della coltura più pregiata tra quelle nella regione agraria. Il valore così determinato è 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 è 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.

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 è 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/'77²¹. 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, la 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 esproprio²². Il termine di validità delle norme provvisorie è prolungato per tre 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 né il momento nel quale verrà corrisposto), ad un criterio che "non garantisce un giusto ristoro al proprietario espropriato e che lede

²¹ vedi U. Girardi M. Moscato (cit)

²² 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.

il principio costituzionale di eguaglianza”. Contemporaneamente allo studio a livello governativo di nuove soluzioni in merito agli indennizzi di esproprio²³, 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 è necessario provvedere a corrispondere un'indennità definitiva. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare dopo aver descritto questo quadro certamente non edificante, non si è 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 è 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 europea²⁴. Il comportamento che si è andato via via affermando è stato al contrario quello di ridurre al minimo le conflittualità utilizzando forme di acquisizione diverse dall'espropriazione e consistenti, essenzialmente, in compravendite, in accordi 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

²³ 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.

²⁴ In quasi tutte le città olandesi, ma anche in Germania ed Inghilterra il controllo dei suoli edificabili è 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.

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 attori²⁵. 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* è 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 è dubbio che ciò ha avuto una ripercussione diretta sulla sperimentazione di nuove metodologie di pianificazione. Siamo negli anni ottanta: è 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 va 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 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 è 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

²⁵ 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

il fenomeno può essere letto come una strategia per politicizzare l'azione privata²⁶. 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) è 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 è dominata dalla fattibilità tecnico-economica del progetto, è 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 autorizzazioni. 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 fenomeno conosciuto come sindrome *Nimby*²⁷

²⁶ Crosta P.L. *La politica del Piano*, F. Angeli, 1995, pag. 231

²⁷ "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 realizzare "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 è 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.

1.5 la caduta del “mito” delle partnership negli anni novanta

Una delle cause di difficoltà riscontrate nell'applicazione del modello della *partnership* è 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 conflitti²⁸. Una vasta letteratura mette in evidenza come il problema della democratizzazione del modello della *partnership* sia al centro del dibattito disciplinare²⁹. Questione fondamentale (ovviamente) è 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 è chiamato a svolgere all'interno del modello della *partnership*, è un ruolo complesso che difficilmente può essere semplificato a logiche di efficienza 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 è vero che gran parte delle trasformazioni urbane degli anni ottanta, in Europa come negli Stati Uniti, sono state realizzate con questo modello, altrettanto vero è 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

²⁸ 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

²⁹ il problema è stato trattato da numerosi autori tra i quali si segnalano: Jezierski L., *Neighbourhoods 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

della realizzabilità (ottenuto dal governo Thatcher con una prova di forza sugli attori locali) è stato notevolmente ridimensionato sul piano dell'efficacia quando l'intervento si è dimostrato sovradimensionato rispetto al mercato cui si rivolgeva³⁰.

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 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 è 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

³⁰ 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

modo più allargato³¹. Delle diverse funzioni svolte dal Piano³² 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 "farraginoso" 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 è 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'è un disegno generale al quale fare riferimento, anche solo come quadro di definizione delle priorità? Questo aspetto è 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 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,

³¹ seguono, 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

³² volendo adottare la distinzione fatta da L. Mazza in alcuni suoi scritti recenti sono quella regolativa, di progettazione e di strutturazione della interazione

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.