

UNIVERSITÁ DEGLI STUDI DI BOLOGNA

Facoltà di ingegneria

Dottorato di ricerca in Ingegneria edilizia e territoriale
XIX ciclo

Coordinatore: Adolfo Cesare Dell'acqua

*Processo edilizio e gestione
urbana*

Tesi di dottorato di Luca Gullì

Relatori: prof. Alberto Corlàita - prof. Adolfo Cesare Dell'Acqua

Settore disciplinare: ICAR / 21

ANNO ACCADEMICO 2005-2006

Indice

1	Premessa	1
I	L'organizzazione urbana come forma e gestione	7
2	Forma urbana, processo e prestazione	9
2.1	Unità e frammentazione dell'ambiente urbano	9
2.2	L'unità architettura-urbanistica	12
2.2.1	Unità ambientale e analisi morfo-tipologica	12
2.2.2	Piano-processo ed evoluzione della tipologia	15
2.3	La costruzione del processo urbano	22
2.3.1	La complessità combinatoria dell'ambiente	23
2.3.2	Le <i>nuove regole</i> del disegno urbano	27
2.4	Le prestazioni della forma urbana	31
2.4.1	Le dimensioni prestazionali della città	32
2.5	Processo abitativo, tecnologia, dialogo sociale	37
2.6	Sintesi dei temi emergenti	42
2.7	Il <i>fatto irritante</i> in urbanistica	44
3	I caratteri della gestione urbana	49
3.1	Piano, programma, gestione	49
3.2	Le tecniche della gestione strategica	52
3.2.1	Le tecniche di controllo gestionale	54
3.2.2	L'architettura gestionale	56
3.3	Gestione del piano e gestione urbanistica	58
3.3.1	La gestione del piano	59
3.3.2	La gestione dei processi urbani	63
3.3.3	La gestione integrata dello sviluppo urbano	67
3.3.4	La gestione dei conflitti urbani	73
3.4	L'orizzonte della gestione edilizia	78
3.5	Conclusioni	82

II	Politiche della città e produzione edilizia	87
4	Processo edilizio e processo urbanistico	89
4.1	Inquadramento	89
4.1.1	Le prestazioni di bilancio	93
4.1.2	Le prestazioni temporali	95
4.1.3	Normativa tecnica e dialogo sociale	97
4.1.4	Le alternative di progetto	98
4.2	Opere pubbliche e pianificazione	100
4.3	Evoluzione della committenza pubblica	101
4.4	Programmare per obiettivi nei LL.PP.	104
4.4.1	La gestione del procedimento	107
4.4.2	Le procedure della programmazione	109
4.5	La programmazione triennale dei LL.PP.	112
4.5.1	I processi di riforma amministrativa	114
4.5.2	Elementi della programmazione triennale	119
4.5.3	Articolazione del Programma triennale dei LL.PP.	120
4.5.4	Programmazione dei LL.PP. e pianificazione urbanistica	124
4.5.5	Conclusioni	126
4.6	Le esperienze comunali di programmazione	128
4.6.1	Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Bologna	128
4.6.2	Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Milano	137
4.6.3	Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Torino	142
4.6.4	Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Venezia	145
5	Politica territoriale e politica tecnica	149
5.1	Generalità	149
5.2	Norma urbanistica e normativa tecnica	150
5.3	Le opzioni della politica tecnica	156
5.3.1	Politica tecnica ed architettura istituzionale	162
5.4	I programmi complessi	164
5.5	Indagine sui Contratti di quartiere II	167
5.5.1	Generalità	167
5.5.2	Natura e scopi dei Contratti di quartiere II	168
5.5.3	I bandi regionali dei Contratti di quartiere II	170
5.5.4	Caratteri e specifiche dei bandi regionali	170
5.5.5	I programmi di sperimentazione	175
5.5.6	L'esperienza dei CdQ II della Regione Piemonte	177
5.5.7	L'esperienza dei CdQ II della Regione Lombardia	184
5.5.8	L'esperienza dei CdQ II della Regione Emilia Romagna	190

6 Il piano tra conformità e compatibilità	195
6.1 Temi e concetti	196
6.2 Prospettive della pratica gestionale	197
6.2.1 Gestione, produzione edilizia, approccio prestazionale	199
6.2.2 Gestione e intervento locale	200
6.2.3 Gestione e programmazione	201
6.3 Conformità e compatibilità del progetto	202
bibliografia	205

Capitolo 1

Premessa

Questo lavoro affronta alcuni argomenti che riguardano il rapporto tra politica territoriale e pratiche di produzione dei manufatti edilizi. Questo risvolto cruciale della pianificazione del territorio si rispecchia nel corrispettivo tema della ricerca di una sintesi di progetto tra architettura ed ambiente - ovvero della tensione verso una ricomposizione, entro un atto realizzativo definito e concluso, delle molte condizioni che si stabiliscono in un contesto urbano e sociale contraddittorio e pluralistico¹.

All'interno delle discipline di progetto, tale sintesi viene generalmente cercata attraverso gli strumenti della coerenza formale e strutturale; in questo lavoro, le relazioni che si cercheranno tra questi due versanti dell'intervento progettuale sono, invece, collocate nella sfera delle pratiche gestionali e di governo dei processi.

Le interpretazioni degli aspetti gestionali dell'urbanistica hanno negli ultimi anni rappresentato un tema influente e di grande interesse. Lo studio degli aspetti operativi del governo e della conduzione dei sistemi urbani ha investito ogni funzione e attività urbana: a partire da un'accezione legata eminentemente alla dimensione attuativa, la pratica gestionale ha esteso la sua portata fino a qualificarsi come l'azione di accompagnamento dell'intervento sul territorio nel suo intero dispiegarsi, dalla costruzione del progetto, alla gestione dei conflitti e delle dimensioni di dialogo politico, al controllo della (non meno critica) fase di produzione delle opere.

Si possono, però, avanzare molti dubbi e riserve sulla praticabilità e fertilità di una traslazione diretta e strumentale delle elaborazioni provenienti dalle discipline strategico-aziendali nelle pratiche di governo del territorio².

Esiste una differenza costitutiva e di natura che caratterizza i campi di studio e di progetto che attengono all'organizzazione d'impresa e alla gestione dei fenomeni territoriali e questo scarto si manifesta a partire dai fon-

¹Venturi, Robert, *Complessità e contraddizioni in architettura*, Dedalo, Bari, 1980 (ed. or. 1966), pp.55-56 e *passim*.

²Palermo, Pier Carlo, 'Tre domande: questione aperta', in Muscarà, Calogero (a cura di), *Piani, parchi paesaggi*, Laterza, Bari-Roma, 1995, pp.347-348.

damenti dei modelli comportamentali dei soggetti singoli, per poi investire lo statuto e l'estensione dei fenomeni trattati.

A partire da questa considerazione di base, cioè che la gestione dei processi di intervento sul territorio può fare ricorso a tecniche mutate dal governo aziendale ma non si definisce soltanto attraverso di esse, si sono cercati esempi significativi che potessero fare emergere l'intreccio tra le tecniche di gestione e governo d'impresa e la natura di costruito eminentemente politico e collettivo, proprio di qualunque atto di trasformazione urbana.

Vi sono quindi, prima ancora delle questioni di contenuto, alcune ambiguità di fondo che sono presenti nella definizione e delimitazione logica e terminologica delle funzioni da attribuire alla gestione dei fenomeni urbani; la tecnica gestionale applicata ai sistemi urbani ha assunto ormai una tale inesauribile pluralità di accezioni e riferimenti da renderla concorrenziale, per estensione e pervasività, con i più ricorrenti termini degli studi territoriali: strategia, struttura, sistema, politiche.

In quanto strumento che attiene alla possibilità di guidare le diverse dinamiche urbane, la gestione ricomprende quasi tutti i temi che riguardano il governo dell'ambiente costruito. Essa entra nelle molte questioni della demografia, della finanza, dell'organizzazione, della decisione e del consenso, della produzione, della contrattualizzazione, della qualificazione dell'azione professionale, dell'amministrazione, del controllo della conflittualità, della conservazione, della valorizzazione.

A tale riguardo quindi, in tale sede, è sembrato opportuno circoscrivere la portata del rapporto tra pianificazione territoriale e strumenti gestionali ad una dimensione applicativa ben definita, concentrandosi principalmente sul parallelo confronto tra le decisioni su pianificazione ed assetto del territorio e la loro traduzione realizzativa coerentemente con le dinamiche proprie del processo edilizio.

Questa semplificazione preventiva del campo d'indagine della tecnica gestionale dovrebbe ridurre la estensione degli strumenti di intervento esaminati ma si troverà comunque a dovere considerare le molte implicazioni disciplinari in tutta la loro ineludibile estensione. Definendo in partenza domande ed esigenze più circoscritte, esaminate entro esperienze specifiche, si potrà valutarne e delinearne meno approssimativamente la sfera di pertinenza e quindi vederne la portata generale con minore approssimazione. Si cercherà di esaminare in modo contestuale l'effettività pratica di questi strumenti, evitando, in tal modo, una interpretazione che li porti impropriamente ad assumere rilevanza e pervasività anche nei confronti di processi che esulano dalla loro portata.

A tale fine, gli strumenti del controllo del processo esecutivo e produttivo del progetto di opere territoriali, se applicati consapevolmente entro il più modesto terminale di tipo tecnico per il quale sono stati elaborati, possono in seconda battuta rivelarsi molto più influenti del previsto anche su alcuni dei meccanismi che ne costituiscono i presupposti politici e consensuali

(come emerge dalle esperienze della programmazione delle OO.PP.): non più quindi un controllo proceduralista della unitarietà delle azioni sul territorio ma una riconsiderazione di secondo livello sulle influenze che la dimensione tecnico-realizzativa ed organizzativa può assumere nella ridefinizione dei quadri politici e di azione amministrativa.

In tal modo, seguendo processi di mutua contaminazione tra i due versanti della politica territoriale e delle scelte produttive e procedurali, si possono estrarre dalla modesta pratica gestionale alcuni vincoli, domande e indicazioni che possano aiutare ad inquadrare preliminarmente i nodi e le criticità del processo, edilizio e territoriale assieme.

La scelta di considerare le discipline gestionali solo nell'ambito di quegli aspetti strettamente condivisi e riferibili ai rapporti tra due versanti del processo edilizio e del processo urbanistico può, quindi, aiutare ad inquadrare il sistema di produzione del manufatto territoriale come un elemento che partecipa alla prassi dell'azione pubblica, terminale esecutivo e tecnico da porre come controparte rispetto alle scelte di politica urbanistica. La formulazione della strumentazione del processo edilizio nasce infatti come sintesi applicativa di un apparato procedurale molto controllato, caratterizzato da una coerenza piuttosto spinta delle operazioni tecnico-esecutive, dei ruoli e delle relazioni tra soggetti ed apparati. Il controllo e la normazione della procedura esecutiva è classicamente impostato in modo da fornire una guida razionale all'intero percorso di concezione e realizzazione degli interventi e delle opere sul territorio. Tale concezione sistemica ha però cominciato ad accogliere molto presto contributi ed orizzonti che ne hanno messo in evidenza come la programmazione edilizia assuma la dimensione di ambito di contrattazione tra una collettività di soggetti con a disposizione un variegato quadro di strumenti giuridici e tecnologici. Con tali premesse si proverà a stabilire quali coerenze e legami, scarti e discrasie, conflitti ed instabilità si possano riscontrare nella frontiera che segna il passaggio tra edilizia ed urbanistica, assumendo come concetti guida alcuni temi condivisi dai due versanti: prestazioni e decisioni, programmi e tempi, fasi e soggetti, contratti e bilanci. Tali temi non si prestano immediatamente ad essere dilatati fino a farne dei principi generali e delle chiavi di lettura unificanti dell'intero processo; si cercherà più modestamente di vederne la pertinenza rispettiva all'interno delle criticità che riguardano ambiti e fasi definite del percorso di esecuzione del piano in rapporto alle decisioni sulla realizzazione dei manufatti specifici.

Si tratta di indagare i nodi del processo che permettono, con l'uso di strumenti tecnici appropriati, di mettere in luce meccanismi e articolazioni delle procedure deliberative e realizzative, in modo da definire alcune minimali garanzie di minimale coesione e continuità gestionale all'interno di un percorso eterogeneo e frammentario, come è quello che sovrintende allo sviluppo dei progetti territoriali.

Tale basilare principio della coerenza, da filtrare attraverso gli strumen-

ti gestionali, dovrebbe costituire una invariante di basilare garanzia per la riuscita di un progetto, condizione di partenza per aspirare a quella visione integrata che la natura dei fenomeni territoriali ci spinge a perseguire, nonostante la realtà frammentaria delle iniziative e delle dinamiche di intervento.

Come preventiva delimitazione strumentale dei molti temi della gestione urbana, concentrata principalmente sui concetti che sono legati al governo del processo di produzione edilizia, non ci si potrà fare carico di alcuni temi gestionali pur di grande rilevanza per il funzionamento e la vita delle aree urbane. La portata specialistica di tali argomenti esula dagli intenti di inquadramento metodologico degli apporti tecnico-esecutivi in edilizia rispetto alla politica urbanistica, che verrà esposta durante la trattazione.

Si trascureranno, quindi, i versanti della gestione urbana che riguardano le complesse dimensioni della:

1. gestione logistica e trasportistica;
2. gestione della sicurezza;
3. gestione dei tempi (piani temporali) delle città;
4. gestione dei servizi (tranne per quello che riguarda i risvolti organizzativi dell'azione delle PA).

Sarà invece ineludibile, pur se intrecciata con la disamina dei temi tecnico-esecutivi, la dimensione che invece concerne la gestione dei conflitti, urbani ed edilizi, organizzativi ed inter-istituzionali, collettivi e di settore. Tale dimensione è trasversale e connessa a qualunque atto tecnico sul territorio e uno studio che si occupa di dinamica di trasformazione territoriale deve tenerne sempre presente la pervasività, soprattutto nell'esame delle esperienze empiriche e di cantiere.

Il lavoro si articola sinteticamente nelle seguenti tre sezioni:

- esame dei concetti e dei principi di tipo gestionale e processuale in alcuni autori fondamentali per la maturazione della cultura e della tecnica urbanistica (tempo e processo, forma e tecnologia, partecipazione e decisione, produzione e prestazione);
- processo edilizio e processo urbanistico: confronto in parallelo tra le modalità specifiche con le quali agisce una pratica di tipo programmatico-operativa come il processo edilizio ed una pratica di tipo ambientale e contestuale come la pianificazione. Molti concetti filtrano tra le due dimensioni ma spesso assumono un significato ed una portata poco assimilabili. Piano, programma e controllo; tempo e bilancio; prestazione, coordinazione, conflitto e contrattazione hanno accezioni diverse in urbanistica ed in edilizia.

Si esaminerà come caso applicativo l'esperienza della programmazione triennale dei LLPP, esemplare al fine di riassumere i legami tra decisione politica e attuazione tecnica;

- politica territoriale e politica tecnica: verranno indagate nello specifico le specificità che caratterizzano i presupposti normativi, i vincoli e gli schemi di azione (istituzionale e privata), che emergono allorquando si cercano di impostare programmi che perseguano alcune elementari congruità tra la dimensione politico-decisionale e le scelte di sviluppo e sperimentazione di un repertorio tecnico-operativo e procedurale.

Il presente lavoro è stato concepito ed impostato in modo eterogeneo ed esplorativo. Dubito che sarebbe arrivato alla sua conclusione senza l'apporto di tutti coloro che mi hanno seguito e affiancato durante il suo processo di maturazione e redazione.

Per primi devo ringraziare i miei relatori di tesi, Alberto Corlàita e Adolfo Cesare Dell'Acqua, per l'aiuto dato e per la fiducia dimostratami durante lo svolgimento di questa ricerca.

Non avrei saputo procedere oltre le prime enunciazioni di principio se non mi fosse stata offerta l'occasione di riflettere su alcune esperienze concrete messe a punto negli ultimi anni; questo mi ha permesso un prezioso confronto diretto con i colleghi che operano all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Il mio lavoro ha potuto sostanzarsi di basi un po' meno labili soltanto grazie al loro aiuto.

Sono, quindi profondamente debitore nei confronti di: Francesco Bargigia, Laura Schiaffino, Sonia Rossetto, Grazia Guizzetti della Regione Lombardia, Dario Milone della Regione Piemonte, Mariangela Zaccaria del Comune di Milano, Maurizio Carlin del Comune di Venezia, Paolo Grazia del Comune di Bologna, Giovanni Magnano del Comune di Torino.

Nell'intraprendere questo lavoro ho temerariamente voluto esplorare alcuni argomenti specialistici, per approfondire i quali ho avuto bisogno di una guida esperta: non sarei riuscito a districarmi mai tra questi temi senza l'aiuto di tre studiosi per me fondamentali. Il mio debito nei confronti di Angelo Ciribini, Maurizio Costantini ed Aldo Norsa difficilmente credo potrà essere ripagato dal solo fatto che, spero, possano comunque riconoscere parte del loro pensiero nella mia tesi.

Per ultimo, in modo più informale ma realmente sentito, ringrazio tutti gli amici della Facoltà di ingegneria, che in ogni circostanza mi sono stati vicini nel corso dello sviluppo di questo lavoro; tra questi, un pensiero particolare va a Cristina Bacchini e Luca Ghedini, con i quali ho condiviso molte delle esperienze maturate in questi anni.

Parte I

L'organizzazione urbana come forma e gestione

Capitolo 2

Forma urbana, processo e prestazione

2.1 Unità e frammentazione dell'ambiente urbano

Unitarietà e coesione, armonia e coerenza funzionale e formale dell'ambiente costruito nel suo complesso sono le istanze alla base dell'azione delle discipline urbanistiche e delle pratiche che riguardano la lettura ed il progetto del territorio. Il perseguimento di questi requisiti si trova, però, a fronteggiare una costitutiva molteplicità e frammentarietà dei fenomeni che interessano la vita urbana, difficilmente riconducibile ad una sintesi.

Il requisito dell'unitarietà non ha soltanto valore di manifesto culturale o di strumentale fattore di riduzione della complessità dei fatti territoriali concreti. Esso risulta quasi univocamente accettato come principio d'ordine, evidente e desiderabile, per ogni soggetto fruitore dell'ambiente urbano. Le diverse pratiche d'uso, progetto e governo del territorio sono, quindi, riconducibili nei loro intenti alla necessità di ottenere una visione integrata ed organica dell'ambiente¹. La ricerca del modo per potere riportare entro un'unica sintesi di visione ambientale tutti i contributi e i fattori dinamici e di frammentazione che investono l'ambiente urbano è l'oggetto delle teorizzazioni e sperimentazioni progettuali che hanno caratterizzato da sempre la cultura urbanistica fin dal suo sorgere come attività professionale ed intellettuale con un proprio statuto autonomo ed istituzionalmente riconosciuto².

¹In questo, la cultura urbanistica si riconosce nei fondamenti del pensiero ecologico, cui si deve la formulazione del concetto di *visione integrata*. Cfr. Tricart, Jean, Killian, Jean, *L'eco-geografia e la costruzione del paesaggio*, Angeli, Milano, 1985, pp.37, 257 e *passim*.

²Il concetto di necessaria unitarietà degli elementi del progetto urbano, riferito ad un loro contesto più ampio, è riscontrabile in modo evidente anche prima che la società industriale legittimasse l'urbanistica come disciplina autonoma. Valga, ad esempio, il significato che l'Alberti attribuisce al termine *finitio*, che assieme a *collocatio* e *numerus* concorre alla unitarietà (*concinnitas*) del progetto al fine del suo inserimento civico; cfr. Alberti, *De re aedificatoria*, lib. XI, cap.V, edizione a cura di Giovanni Orlandi, Il polifilo,

Queste prime note introduttive pongono, perciò, un problema di tipo fondativo, ovvero se l'obiettivo del raggiungimento della coesione ambientale possa essere considerato meramente retorico e banalmente riduzionista o se, invece, la natura dei fenomeni territoriali (ed anche degli schemi cognitivi e percettivi tramite i quali i soggetti acquisiscono consapevolezza della qualità urbana) implichi, proprio per le sue stesse caratteristiche costitutive ed esistenziali, la restituzione di un trattamento unitario dei processi ambientali. Per potere definire ed estrarre alcuni concetti utili ad orientarsi all'interno di questo tema, si cercherà di esaminare preliminarmente alcune fonti culturali inaugurali che hanno cercato, da vari punti di vista, di indagare i diversi risvolti delle relazioni tra la molteplicità dei fattori umani e fisici nei contesti urbani.

Molte tradizioni culturali di analisi urbana poggiano le proprie argomentazioni, tese a interpretare l'unità dei fatti spaziali, su come la città (ed il territorio) ponga come dato primario ed ineludibile il proprio ruolo di infrastruttura materiale, che accompagna e sostiene la vita psichica e pratica dei suoi abitanti. Il solo fatto che nella teoria economica la terra sia considerato l'unico fattore di produzione non ricostituibile ne prova il ruolo insostituibile e propone un'argomentazione che considera il di manufatto fisico come elemento primario nello studio della città. Quindi, studiare la forma della città implica che tale forma sia un elemento analizzabile nelle sue autonome caratteristiche materiali, come un fatto autoevidente. Per le teorie che poggiano le proprie basi nella tradizione della geografia umana, ci si deve concentrare, quindi, su una realtà urbana costituita da fatti fisici e costruttivi individuali, i quali, negli ambienti la cui formazione storica è leggibile, possono evidenziare la struttura di relazioni che li lega prima reciprocamente e che poi alla totalità dell'ambiente. La città è quindi il risultato di un processo di stratificazione storica tra questi singoli oggetti costitutivi e si concretizza esclusivamente nella totalità della sua forma, unico esito osservabile di un processo che produce in definitiva soltanto degli oggetti³.

Tale formulazione teorica esprime in modo esemplare il tentativo di una ricomposizione della dialettica tra individualità e totalità dei fatti territoriali. Anche se questo sforzo di ricostruzione della coerenza dei fatti urbani è interpretato soltanto in considerazione degli elementi materiali che costituiscono la città, esso ripropone un nodo tematico riscontrabile parallelamente in quasi tutte le altre teorizzazioni che cercano di mettere in luce i temi dell'indagine inter-scalare delle formazioni territoriali e le relazioni di coerenza o di lacerazione che si stabiliscono tra i fenomeni urbani al cambiare della *dimensione* di intervento.

Milano, 1966. Cfr., inoltre, Choay, F., *La regola e il modello*, Officina, Roma, 1990, p.134.

³Cfr. Rossi, Aldo, *L'architettura della città*, Città Studi, Milano, 1995 (ed. or. 1966), p.24.

Questa postulata rilevanza della unitaria costituzione fisica dell'ambiente, in quanto esito ultimo di ogni azione e processo che in esso si verifica va incontro ad alcune immediate obiezioni. Se l'oggetto dell'urbanistica (l'ambiente fisico) appare in tutta evidenza come unitario, non si può certo affermare la stessa cosa degli obiettivi che caratterizzano, invece, l'operato della disciplina. Una pratica tecnica è definita dai propri obiettivi e non dall'oggetto su cui si applica ed in tal senso allora abbiamo una immediata ramificazione degli ambiti tecnico-normativi di intervento⁴. Non si può, quindi, evitare di osservare come le risorse e gli obiettivi, le tecniche e i soggetti che agiscono sulla consistenza fisica della città non siano soltanto analizzabili con strumenti di tipo oggettuale. Ancor più: la matrice culturale di questa interpretazione per *tipi geografici* (di tradizione francese) va incontro al pericolo di una semplificazione puramente visibilistica, per lo schematismo con il quale accomuna forme simili frutto spesso di processi molto diversi, concentrandosi sul riduttivo requisito della rappresentabilità⁵.

Vi sono altri contributi che aprono le proprie considerazioni a caratteri più complessi ed immateriali, che caratterizzano l'ambiente antropico.

L'unitarietà dei fatti urbani viene interpretata in modo più complesso ed attento alla dimensione sociale dagli urbanisti di formazione culturale ecologica. Essi hanno fornito i primi contributi per una indagine della città come organismo inscindibile, considerando in essa, però, il concorso dei molti fattori antropici, politici, paesaggistici, tecnologici. Nella teorizzazione della città organica parti ed intero sono consustanziali, perché visti congiuntamente nel processo di sviluppo equilibrato e proporzionato del ciclo di vita: l'unitarietà della città organica è costituita dall'insieme inscindibile dei luoghi e delle persone che li vivono, come avviene una coerente forma biologica.

La metafora organica va vista in modo non letterale, come fosse una indicazione per la definizione di un complesso di tecniche regolativo-gestionali. Essa indica in modo fertile la necessità di una visione organizzativa complessa dell'intero ambiente urbano, nei suoi cicli di vita e nella sua dimensione ottimale e di diversificazione ecologica. In sintesi, abbiamo qui chiaramente enunciati i due opposti principi di unitarietà ed autonomia delle dimensioni costitutive della città: la loro dinamica di competizione, per dare valore alla città organica, deve arrivare ad inquadrare, entro una visione integrata, i meccanismi che generano una crescita graduale e coerente⁶.

⁴Stella Richter, Paolo, *I principî del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, p.18.

⁵Farinelli, Franco, *Geografia. Una introduzione ai modelli del mondo*, Einaudi, Torino, 2004, p.129.

⁶Il concetto della unità-pluralità dell'ambiente urbano in tutti i suoi aspetti è sintetizzato dalla locuzione di *madrepura urbana*, coniata da Geddes per significare una complessa formazione le cui parti costitutive si legano e crescono secondo processi comuni. Cfr.

Il legame indissolubile che lega assieme una comunità con le caratteristiche del proprio territorio apre il campo dell'analisi urbana alla considerazione delle dinamiche dell'azione civica, collettiva e politica, che Geddes individua come una componente basilare per il controllo della pluralità dei fenomeni insediativi⁷.

Si tratta quindi di vedere il progetto territoriale non solo (o non più) come lo schema fisico della forma urbana ma come il progetto sensibile del suo sistema di governo⁸. Se la dialettica che caratterizza i fattori influenti sull'assetto del territorio oscilla tra dimensione socio-politica e dimensione fisica, allora il criterio della lettura e della pertinenza scalare degli strumenti di interventi viene ad essere molto più incerto. A quale dimensione di intervento i due fattori acquisiscano rilevanza e preponderanza e quale sia la loro indifferenza ai mutamenti quantitativi si cercherà di definirlo esaminando alcuni autori che rappresentano in modo esemplare la contaminazione reciproca tra aspetti formali ed aspetti politico-normativi delle teorie urbane.

2.2 L'unità architettura-urbanistica

Verranno analizzati alcuni contributi che hanno cercato di definire le molte dimensioni, scalari e concettuali, che concorrono a formare quella che, con locuzione sintetica, viene definita *l'unità architettura-urbanistica*. La tesi che si cerca di suffragare poggia sul riconoscimento di una ipotetica linea evolutiva all'interno della quale gli strumenti di intervento finalizzati alla ricomposizione della coerenza ambientale ciclicamente si spostano dalla considerazione dei fattori che influiscono sul controllo della forma fisica, ai fattori che influiscono sull'andamento e sulla comprensione dei processi (sociali, politici e collettivi) e degli aspetti dinamici, relazionali e di rendimento che questi presentano.

2.2.1 Unità ambientale e analisi morfo-tipologica

L'approccio di matrice morfo-tipologica all'analisi dell'ambiente costruito individua il processo di definizione del tipo edilizio in quanto struttura di crescita, con una forte coerenza interna dei propri meccanismi di formazione. Questi studi assumono come base di analisi la specificità delle relazioni costruttive tra i manufatti territoriali.

La dimensione materiale e costruttiva, infatti, costituisce l'elemento più evidente e la qualità più immediatamente recepibile dell'ambiente abitato. All'interno di una rassegna sui nessi che portano ad una riconoscibilità

Geddes, Patrick, *Città in evoluzione*, Il saggiatore, Milano, 1970 (ed.or. 1915), p.54 e 145.

⁷Geddes, Patrick, *Città in evoluzione*, Il saggiatore, Milano, 1970 (ed.or. 1915), p.330.

⁸Magnaghi, Alberto, *Il sistema di governo delle regioni metropolitane*, Angeli, Milano, 1981, pp.15-21.

dei legami tra le scale architettonica ed urbana, sembra opportuno partire esaminando per prima una tradizione culturale che considera l'edilizia come il terminale ultimo e il fattore più rilevante del processo di formazione dell'ambiente antropico. Il manufatto costituisce, in tale prospettiva, sia il mezzo che l'esito attraverso il quale indagare e progettare una città compatta e coerente. L'approccio morfo-tipologico parte dall'esame dell'unità edilizia per giungere progressivamente a ricostruire l'unità dell'ambiente nel suo complesso, tramite l'individuazione delle determinanti che vincolano i singoli oggetti, per arrivare ad ottenere il controllo e la verifica della riuscita di una trasformazione urbana.

Il governo dei fenomeni edilizi ha, quindi, ricoperto un interesse primario per questa tradizione di ricerca. Lo studio delle caratteristiche costitutive del manufatto edilizio porta a ricostruire la catena di relazioni inter-scalari che illustrano il passaggio dallo spazio della cellula architettonica alla configurazione dello spazio urbano (storico) nel suo complesso⁹.

Tale catena di formazione dell'ambiente è riscontrabile in modo evidente attraverso l'indagine operata sui tessuti edilizi tradizionali, la cui formazione in tempi lunghissimi ha permesso di stabilire accordi e legami stabili tra i singoli oggetti e l'assetto formale complessivo dell'ambiente; la coerenza ambientale poggia in questo caso, sulla valenza strutturante e sulla permanenza degli aspetti tecnologici, di utilizzazione funzionale e di assetto del sito. È a questo processo di stratificazione coerente degli elementi materiali che costituiscono la città che ci rivolgiamo ogni volta che si vogliono richiamare i principî che, nel progetto e nell'analisi della città, restituiscono la qualità diffusa e l'integrazione dei singoli edifici nel loro ambiente, permettendoci di riconoscere il meccanismo che li ha generati¹⁰.

La ricostruzione del processo di formazione dell'ambiente urbano come catena costruttiva, che procede con un montaggio progressivo e trans-scalare degli elementi edilizi, parte quindi dall'individualità dei fattori costruttivi e dei vincoli tecnici delle cellule base, indagandone poi le modalità di aggregazione all'interno dei tessuti e delle trame urbane. La specificità tecnologico-costruttiva e il modello funzionale e d'uso delle unità abitative sono le prerogative che portano, consequenzialmente, ad un assetto morfologico identificabile dell'abitato, con la successiva determinazione dell'andamento e del carattere delle maglie viarie della città¹¹. Tale sostrato diffuso del tessuto

⁹Muratori, Saverio, *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960.

¹⁰Un principio enunciato chiaramente anche in: Alexander, Christopher, *Note sulla sintesi della forma*, Il saggiautore, Milano, 1967 (ed. or. 1964), p.161.

¹¹Ad esempio, l'edilizia a schiera, che costituisce la maggior parte del patrimonio edilizio delle città storiche europee, è letta come un sistema generato dai vincoli costruttivi dei muri di spina in condivisione. Cfr. Caniggia, Gianfranco, Maffei, Gian Luigi, *Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio, Venezia-Padova, 1977, p.82.

urbano (prevalentemente abitativo) conferisce identità e riconoscibilità alle parti estese di un ambiente urbano storico.

A questi tessuti comuni si contrappongono, nell'analisi morfo-tipologica, manufatti edilizi emergenti, aventi caratteri specialistici, la cui natura particolare li porta a sottrarsi alle regole ed ai vincoli insediativi che caratterizzano l'edilizia di base. Vale la pena soffermarsi su questo punto cruciale: la lettura duale delle forme urbane, in quanto frutto del rapporto e della dialettica tra formazioni diffuse e elementi singolari, oltre ad avere attraversato con terminologie differenti tutta la cultura architettonica ed urbanistica italiana ed europea, costituisce uno schema interpretativo che si ritrova anche nella articolazione degli strumenti di regolazione normativa¹².

Il processo di crescita e formazione progressiva degli organismi urbani poggia i propri esiti concreti e fungibili proprio su questo rapporto duale. A partire dalle caratteristiche costruttive dei manufatti che costituiscono i complessi edilizi, si giunge a comprendere la formazione degli organismi urbani fino a giungere alla dimensione delle strutture territoriali e dell'intero ambiente geografico. L'unità e la permanenza della cultura materiale di una comunità territoriale, assieme al legame di lungo periodo con il luogo che la ospita, è la pre-condizione che porta direttamente alla ricomposizione delle dimensioni inter-scalari degli insediamenti. Si passa dalla cellula alla città e poi alle reti territoriali in modo quasi lineare e sistematico.

Alcuni studi pongono maggiore attenzione sul legame tra questa cultura materiale locale e la natura del processo che conferisce coerenza alla morfologia urbana attraverso il tipo edilizio¹³. Altri si concentrano maggiormente sulla influenza ricoperta dai diversi modi di combinarsi degli elementi strutturali che costituiscono i manufatti, restituendo i meccanismi attraverso i quali la tecnologia e il materiale danno origine ai processi di organizzazione formale dell'involucro edilizio e dell'ambiente tutto¹⁴.

La continuità del processo che lega sequenzialmente *tipo, norma e forma*, presente negli studi tipologici, è basilare per la riconoscibilità della qualità ambientale degli ambienti storici ma la sua dinamica processuale lineare appare adatta a contesti che si trovano in condizioni di stabilità, con ampia condivisione dei modelli culturali ed insediativi, con omogeneità e persistenza tecnologica; questa è una condizione difficilmente riscontrabile all'interno

¹²Troviamo una analoga ripartizione concettuale della costituzione delle forme urbane negli studi e nelle analisi di Samonà, Quaroni, Lynch, Rossi, Secchi, Bohigas: *elementi primari-elementi d'area, edilizia di base-edilizia specialistica, tessuti-emergenze, luoghi cospicui-elementi diffusi*.

¹³Caniggia, Gianfranco, Maffei, Gian Luigi, *Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio, Venezia-Padova, 1977, p.123.

¹⁴Maretto, Paolo, *Realtà naturale e realtà costruita*, Alinea, Firenze, 1993 (seconda ed.), p.107-109.

delle odierne dinamiche di trasformazione urbana.

Per una prospettiva morfo-tipologica più attinente ad un contesto che presenta condizioni mutevoli e dinamiche, si accennerà ad un'ulteriore interpretazione del processo di formazione dell'ambiente fisico come meccanismo portatore di un legame di coerenze inter-scalari tra edilizia e forma complessiva del territorio. Tale evoluzione dell'impostazione tipo-morfologica è però riferibile ad un ambito urbano all'interno del quale la catena di vincoli e nessi, che abbiamo visto guidare la forma edilizia ed insediativa nel processo di formazione morfo-tipologico, si è molto allentata. Non ci troviamo più ad analizzare ambienti dove ci si trova ad individuare alcune regolarità e permanenze sulle quali poggia la sicura acquisizione della qualità edilizia ed urbana. L'ambiente cui si fa riferimento è sottoposto alle incertezze ed all'instabilità che caratterizzano una dinamica urbana complessa, con la molteplicità dei suoi modi d'uso e degli interessi che vi insistono e che lo trasformano. Su di esso si può cercare di intervenire, al fine di riportarlo ad una regola e ad una coerenza morfologica ed organizzativa minimale, calibrando appositamente il progetto e la dotazione infrastrutturale e dei grandi servizi collettivi¹⁵.

Tale concezione appare come una interpretazione dinamica e con accezione spiccatamente organizzativa del succitato rapporto tra tessuti ed emergenze. Essa si basa, quindi, sul controllo e la guida dello sviluppo e della crescita di alcuni elementi territoriali particolarmente strategici, come le infrastrutture e i grandi servizi.

Le attrezzature collettive costituiscono le regolarità e le permanenze sulle quali si appoggia lo sviluppo dei tessuti diffusi; esse sono l'intelaiatura dell'intera struttura urbana e rappresentano la condizione di base per orientare e governare la forma generale della città. All'interno di questa ossatura vi sono, poi, ampie *zone grigie*, nelle quali si assesta, con regole meno definite, l'edilizia di base. L'armatura urbana stabile poggia quindi su reti, percorsi e confini dati dai grandi servizi e dalle attrezzature urbane, nei cui spazi si può insediare la parte *molluscolare* dei tessuti. Il progetto mirato di queste aree speciali e dei loro legami reciproci costituisce un elemento direttore e di indirizzo per il resto delle formazioni edilizie, ne garantisce la minima governabilità e funzionalità, anche attraverso i vincoli tecnologici che presenta. L'autore di questa formulazione teorica definisce tali interventi con il termine appropriato di *progetto programma*¹⁶.

2.2.2 Piano-processo ed evoluzione della tipologia

La scuola tipologica considera una dinamica di formazione progressiva degli ambienti della città a partire dai caratteri architettonici e costruttivi. Questo

¹⁵ Aymonino, Carlo, *Il significato delle città*, Laterza, Roma-Bari, 1978, p.31.

¹⁶ Aymonino, Carlo, *Il significato delle città*, Laterza, Roma-Bari, 1978, p.43.

processo è individuato come il responsabile della continuità morfo-tipologica e quindi della ricomposizione coerente tra oggetto edilizio e ambiente. I legami strutturali e costruttivi, la cultura materiale e dei luoghi sono i principali artefici del buon rendimento delle leggi che governano la sequenza di ricomposizione inter-scalare degli oggetti edilizi nei tessuti urbani¹⁷. Viene lasciata in ombra, se non nei risvolti che riguardano i modi d'uso e le attività insediate, la lettura delle mutue influenze tra comunità civile e forma dell'ambiente.

Alcuni autori italiani si sono invece misurati con l'esigenza di inquadrare la complessa questione della ricomposizione dell'ambiente urbano attraverso l'approfondimento dei legami con le dinamiche sociali, politiche e locali che determinano le intricate vicende evolutive della città. Ci si ricollega alla concezione dello spazio urbano come inscindibile unione di uomini e cose, che abbiamo visto espressa compiutamente per la prima volta nell'opera di Geddes¹⁸.

Giuseppe Samonà, cui si deve la locuzione di *unità architettura-urbanistica*, mette in luce il carattere dinamico e dialettico del rapporto tra dimensione edilizia e dimensione territoriale del piano. Se la seconda si rifà ad una moltiplicazione di apporti specialistici ormai imprescindibile, appare ancora praticabile una ricomposizione progettuale e concreta in riferimento alla dimensione locale dell'ambiente urbano, che consente di individuare dei *tipi urbanistici*, in quanto riferimenti operativi di una dimensione concreta di relazioni fisiche e sociali in un luogo, entro le quali è individuabile il carattere dell'unità tra architettura ed urbanistica¹⁹. Si tratta di schemi tipologici che restituiscono le esigenze della collettività insediata, coerenti e corrispondenti con le istanze specifiche delle attività sociali che configurano lo spazio organizzato.

Questi modelli socio-territoriali sono sorretti da qualificate indagini di tipo demografico ed economico-sociale, da tradurre successivamente in indici per poterle adattare alla specifica situazione territoriale. Nella definizione di questi indici si individua una loro doppia natura, in parte corrispondente al criterio emerso nella formulazione del ruolo dei progetti-programma come fattore regolativo nei confronti dello spazio urbano. La divisione tipologica si rispecchia, infatti, in una corrispondente duplicità operativa degli strumenti normativi e di intervento: nella corretta individuazione degli indici territoriali si cercano di separare le politiche mirate all'organizzazione infrastrutturale rispetto a quelle mirate alla definizione delle strutture inse-

¹⁷Caniggia, Gianfranco, Maffei, Gian Luigi, *Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio, Venezia-Padova, 1977, p.76.

¹⁸Messo ben in risalto in: Ferraro, Giovanni, *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes planner in India, 1914-1924*, Jaca Book, Milano, 1998, pp.52-56.

¹⁹Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, a cura di Pasquale Lovero, Angeli, Milano, 1975, pp.23-24.

diative. Queste ultime calibrate e legate alle circostanze del progetto e poco adatte ad essere progettate con strumenti rigidamente *tipificativi*, basati su parametri astratti²⁰.

Negli aspetti morfologici si esprime il senso del rapporto tra l'organizzazione funzionale delle attività e le caratteristiche della configurazione fisica dello spazio. Nel momento in cui si cerca di manipolare separatamente ed in maniera dissociata dati (socio-economici) e valori (del luogo), portando alla divaricazione tra forma e contenuto, si arriva alla conseguente ed immediata crisi delle capacità di intervento dell'architetto-urbanista. La perdita dell'orizzonte politico, sociale e tecnico del progettista è il fattore che porta alla divaricazione tra architettura ed urbanistica. L'individuazione dei modelli tipologici si pone come possibile strumento di dialogo e ricomposizione tra la sintesi dei dati socio-territoriali, la incerta traduzione di questi in elementi omogenei per i piani regolatori e la altrettanto incerta pratica del disegno urbano²¹.

È compito degli architetti progettisti quello di formulare i modelli ed i tipi che legano la realtà dell'analisi sociale e scientifica con la realtà comune degli spazi abitabili, individuando un sistema di relazioni e corrispondenze che unifica oggetti e spazi urbani; questo può portare anche alla configurazione delle relazioni tra assetto degli edifici e assetto degli insediamenti attraverso nuovi tipi e schemi insediativi. Se nei disegni razionalisti il rapporto tra organizzazione urbana e volumi costruiti era deterministico, tanto da potere procedere ad un disegno separato delle due parti, adesso la aumentata complessità delle dinamiche urbane non permette più di separare il progetto delle infrastrutture da quello degli insediamenti, soprattutto alla luce della complessità data dai modelli di analisi di natura ecologico-ambientale o socio-politica.

Il dialogo e la convergenza tra disciplina urbanistica e studi sociologici ha colto una prima occasione di sperimentazione nel progetto dei quartieri di case popolari del piano INA-casa. L'Autore pone la scelta di alcune mirate tipologie urbane ed edilizie come direttamente legata al governo integrato dei centri urbani e dei loro fenomeni sociali all'interno della necessaria formulazione di un programma politico-economico nazionale, per stabilire le specializzazioni funzionali e le relazioni tra le parti²².

La necessità di una dimensione di progetto capace di cogliere la generalità dei programmi politici e di dialogare con le strutture burocratiche, la contemporanea esigenza di avere programmi sufficientemente flessibili da permettere l'opportuna declinazione locale delle soluzioni insediative, senza fissare parametri rigidi di tipo conformativo, apre la riflessione alle dimensioni prestazionali delle norme urbanistiche, piuttosto che alle soluzioni di

²⁰Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, p.27.

²¹Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, pp.34-41.

²²Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, pp.184-186.

tipo oggettuale. Samonà esprime con lungimiranza la preferenza per una concezione dell'apparato normativo come strumento di indagine, indirizzo e definizione della domanda dei soggetti territoriali, che il processo edilizio evoluto ha promosso come uno dei suoi requisiti basilari²³.

Tali norme vengono inoltre presentate come frutto di una indagine di tipo locale, (oggi diremmo) negoziata e quindi capace di dialogare con il contesto sociale, produttivo, amministrativo ed ambientale; è in questa ottica che viene proposta l'opportunità di una pratica dell'analisi dell'architettura tradizionale, non con intenti direttamente operativi e di riproposizione tipologica ma come mezzo per ricostruire le relazioni tra formazioni sociali ed ambiente²⁴.

Nella formulazione del piano quindi si dovrebbe partire non dall'insieme dei suoi elementi ma dalle esigenze sociali e tecniche espresse dai manufatti che di esso fanno parte, unitamente alle relazioni che li legano organicamente.

Apertura al sociale e definizione degli elementi complessivi del piano urbanistico nelle loro concrete qualità, definizione di tipi e norme come griglia operativa flessibile, passibile di una declinazione attenta ai singoli contesti, sensibilità verso la dimensione temporale e programmatica, alla pertinenza delle domande che muovono i progetti urbanistici e al legame organico tra di essi, per garantire coerenza tra iniziativa pubblica e privata, sono questi i principi di base che qualificano il progetto urbano per Samonà²⁵.

In ultimo, si ha una interpretazione morfologica dello strumento degli standard. Esso viene immaginato come modulabile in relazione alle tipologie urbanistiche, alle funzioni che contengono ed ai legami dinamici ed evolutivi che si stabiliscono tra di essi, legati a fattori economici, modelli comportamentali e localizzativi, modelli comunicativi e relazionali (il richiamo diretto è alle ricerche di Alexander, Malisz, Wingo, Isard, Meier, Friedman, apparentemente lontane da questa prospettiva basata sull'*azione collettiva*); questo standard di tipo qualitativo-esplorativo potrebbe permettere di definire quelle nuove configurazioni di unità insediative ed urbane cui prima si accennava²⁶. Una volta stabilita la cornice di relazioni, la sua costruzione fisico-architettonica si realizza in tipologie formali ed in trasformazioni fisiche appropriate che, definendo (stavolta sì) standard e schemi tipologici, restituiscono la natura complessa dei requisiti relazionali²⁷.

Il passaggio da uno studio fisico dei fenomeni urbani, che porta alla

²³Trippa, Graziano, 'Introduzione alla progettazione ambientale del sistema delle attività', in Spadolini, Pierluigi (a cura di), *Design e tecnologia*, Luigi Parma, Bologna, 1974, p.59.

²⁴Si formula il concetto del trinomio guida: NATURA-STRUTTURA-COMUNITÀ. Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, pp.194-195, pp.201-206.

²⁵Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, p.235.

²⁶Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, pp.269-270.

²⁷Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, p.279.

concezione del piano-processo come determinante per la definizione delle dinamiche che costruiscono la città fisica, viene elaborato con ancora maggiore nettezza nel pensiero di Quaroni.

L'apertura al sociale come elemento principale per la lettura della formazione delle comunità urbane conduce a vedere le due dimensioni (materiale ed immateriale) che lo caratterizzano come per molti versi irriducibili e conflittuali. Questo elemento di complementarità, o di esclusione, spinge anche alla consapevolezza che, nel progetto e nello studio del territorio, al passaggio di scala gli strumenti di intervento cambiano di natura e non solo di estensione, significando con questo che le modalità operative dell'architetto, se portate ad operare alla dimensione dell'organizzazione del territorio di area vasta, si rivelano non soltanto inadeguate ma fuorvianti²⁸.

Il passaggio tra le scale di progetto, e quindi tra la disciplina architettonica e quella urbanistica, non è più un problema di organizzazione della forma fisica del territorio, ma impone una profonda riflessione sulla natura degli strumenti da usare. Si afferma l'inattualità della visione della città come architettura dilatata o dell'architettura come componente, tassello, costitutivo della città, concezione che abbiamo visto, invece, espressa attraverso l'organico processo di strutturazione elaborato dall'approccio morfo-tipologico²⁹. È pur vero che esistono dei nessi (nel modello culturale e fruitivo che esprimono le due dimensioni) ma, dal punto di vista delle modalità e delle tecniche di intervento, non c'è la possibilità di omologare la natura dei due fenomeni e di appianarne le divergenze attraverso una interpretazione esclusivamente quantitativa della loro differenza³⁰.

In conseguenza di questa irriducibilità tra le due discipline, si pone il problema di definire le sfere di pertinenza entro le quali ciascuna di esse opera; i piani attuativi, ad esempio, non vengono a fare parte delle pratiche urbanistiche, perché ormai sottratti a quella dimensione di costruzione del contratto sociale che è propria del piano generale; essi sono, invece, solamente appannaggio della sensibilità del progetto di architettura e spesso nemmeno di questa (l'ostilità di Quaroni rispetto alle soluzioni progettuali consistenti nel disegno planivolumetrico è a tal proposito significativa). L'urbanistica, in quanto pratica eminentemente politica e collettiva, invece, si dovrebbe occupare di costituire la cornice di regole entro le quali poi il progetto edilizio troverà la sua definizione (si occupa di indicare 'cosa fare e non come')³¹.

La concezione di Quaroni del piano come costruzione dinamica e collet-

²⁸Quaroni Ludovico, *Progettare un edificio*, Mazzotta, Milano, 1978, p.29.

²⁹Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.48.

³⁰Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.51.

³¹Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, pp.52-53.

tiva si sintetizza nel termine di *piano-processo*. questa visione, quindi, presuppone che il compito dell'urbanista sia quello di guidare i processi, quindi di occuparsi della complessità e della coerenza delle metodologie di intervento, finalizzate alla *gestione della forma* della città. Emerge con chiarezza la preminenza della prassi dell'azione collettiva e sociale, dell'indagine sui modi di vita e sull'organizzazione della comunità:

Sappiamo tutti, oggi, o diciamo di sapere, che la città sono i suoi abitanti e non, come gli architetti pensavano, o speravano che fosse fino a qualche tempo fa, un tessuto di case e strade³².

L'urbanistica consiste, quindi, in un processo di costruzione sociale e, in quanto tale, prevede l'individuazione pertinente del gruppo insediato, per definire gli aspetti che riguardano le sue relazioni comunicative ad ampio raggio così come le relazioni che riguardano la dimensione abitativa locale. È nell'individuazione di questa identità comunitaria che emerge il concetto di quartiere, come ambito privilegiato per l'opera di riconoscimento delle relazioni esistenziali tra abitante e spazio urbano. La definizione dei limiti di questa entità territoriale è funzionale all'identificazione congrua delle sue dimensioni economiche e amministrative, sociologiche e politiche, funzionali e formali, tecniche ed edilizie ed è la premessa per il suo governo e la sua gestione³³. Una volta definito coerentemente questo ambito, al suo interno si potranno convenientemente decidere le politiche edilizie ed abitative, che forniscono una risposta tecnicamente ed economicamente appropriata alla domanda concreta. Il quartiere si presenta come una unità socio-territoriale, fatta di coerenze interne, riconducibile nell'ambito di un sistema di coerenze più ampio all'interno dell'intero corpo della città. La sua fisionomia si individua in rapporto alle forze che può mobilitare entro il proprio tessuto di relazioni ambientali e di vita, di servizi ed attrezzature³⁴. Si ha l'enunciazione esplicita di una visione dei *città per parti*, concetto che si ritrova in molti altri autori secondo accezioni diverse ma con una base di impostazione comune.

Il quartiere è, quindi, il nucleo della struttura politica urbana, dotato di una propria identità e fisionomia decisionale, che ne definisce la vita civica entro il più ampio sistema democratico della città. Il fallimento dei progetti di queste unità di quartiere avviene proprio allorché viene a mancare la coerenza tra l'intera comunità urbana e il nucleo abitativo, tra la struttura del piano e la scelta delle aree dove insediare i nuovi quartieri. In tal senso anche un buon progetto architettonico è destinato, come spesso è avvenuto, al fallimento. Questo avviene quando si cerca di procedere in modo incrementale,

³²Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.94.

³³Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.101.

³⁴Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.111.

progettando il particolare (il singolo quartiere) e anteponendolo alla visione complessiva del piano, inteso come strumento che stabilisce coerentemente i rapporti tra tutte le sue parti.

A differenza di quanto visto nel pensiero di Samonà, si delinea una interpretazione conflittuale tra architettura ed urbanistica che però può trovare, nella dimensione processuale di costruzione degli interventi su alcuni ambiti urbani specifici, una plausibile ricomposizione. Infatti, se la separazione concettuale e tecnica tra urbanistica ed architettura è più netta agli estremi delle scale di intervento, essa si contamina nelle dimensioni intermedie, dove il progetto edilizio partecipa maggiormente della definizione urbanistica³⁵.

Negli ultimi suoi scritti, Quaroni sembra propendere per una ricomposizione più integrata delle dimensioni del disegno urbano (nelle sue qualità visuali, formali, semantiche, espressive, costruttive e culturali) e della politica urbana (nei suoi caratteri socio-economici, organizzativi e produttivi), paventando i pericoli di una separazione definitiva tra i due versanti (peraltro oggi quasi consumata definitivamente)³⁶. Se la ricomposizione degli strumenti sembra ormai impraticabile, si auspica almeno una coerenza nella gestione e conduzione del processo, tra programmazione, progettazione ed esecuzione³⁷.

Infatti, nell'ultima fase del suo percorso culturale, Quaroni torna a porre al centro dei suoi interessi il progetto architettonico e a separare le competenze del progetto fisico della città da quelle che riguardano la pianificazione, intesa in senso stretto come insieme delle scelte localizzative e di sviluppo. Questo lo porta a definire meglio anche alcune idee sul ruolo e le funzioni del piano urbanistico, fino a concepire una struttura di piano che avrà molta influenza in seguito sulla cultura disciplinare. Tale forma di piano è enunciata coerentemente con la concezione di *città per parti*, che abbiamo già visto espressa, oltre che da Quaroni, anche da Aymonino e da Samonà (e che vedremo anche in Alexander e, con accezioni ancora diverse, in Lynch):

Questa origine vitale (della città) è legata ad una seconda caratteristica: quella di organismo unitario e tuttavia non omogeneo, nel senso che più città possono formare una metropoli, accostate, sovrapposte, lontane, nemiche fra loro spesso, e tuttavia non separabili, incapaci di vita propria, legate cioè nella vita più grande e integrata dell'unità complessa a cui appartengono³⁸.

É un modo di concepire la città come 'sistema aperto di forme definite' le quali sono a loro volta dei 'sistemi autonomi di dipendenze interne'³⁹.

³⁵Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.161.

³⁶Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.162.

³⁷Quaroni Ludovico, *Progettare un edificio*, Mazzotta, Milano, 1978, p.231.

³⁸Quaroni Ludovico, *La torre di Babele*, Marsilio, Padova, 1967, p.68.

³⁹Quaroni Ludovico, *Progettare un edificio*, Mazzotta, Milano, 1978, p.53.

Coerentemente con questa concezione della *città per parti*, chiaramente individuabili e poi ricondotte ad una rete di relazioni che le connettono tramite uno schema di coerenza generale, si propone (ad esempio per il P.R.G. di Bari), una configurazione di piano regolatore costituito da due ordini di strumenti: il *piano idea*, che esprime lo schema persistente e sovraordinato delle relazioni e degli assetti generali che governano il funzionamento complessivo della struttura urbana; esso rappresenta la proiezione spaziale delle previsioni socio-economiche ovvero una formulazione grafica e gestuale d'una idea, nata razionalmente lontano dall'architettura ma che si proietta verso la formazione di un chiaro e comunicabile assetto morfologico della città⁴⁰; a questo si affianca il *piano norma*, che ha un vero e proprio carattere attuativo: consiste nella definizione planimetrica e normativa del territorio urbano, con particolare attenzione alla definizione progettuale di alcune aree (pubbliche o private) particolarmente rilevanti all'interno della struttura generale, per le quali si ritiene opportuno fornire un progetto morfologicamente e costruttivamente determinato, in aggiunta ad un *programma pluriennale di attuazione* (viene usato proprio questo termine) che provveda al coordinamento complessivo delle iniziative di intervento⁴¹.

2.3 La costruzione del processo urbano

All'interno del lungo percorso di elaborazione teorica che contraddistingue il lavoro di ricerca di Christopher Alexander si può, con maggiore chiarezza e continuità che in tutti gli altri autori esaminati, individuare una riconoscibile e coerente linea evolutiva. La ricerca di questo autore è dedicata alla costruzione di un apparato di strumenti operativi di accompagnamento per l'intervento e la comprensione dell'ambiente insediativo e urbano. Questi strumenti sono il precipitato, nella prassi, di una indagine teorica volta ad estrarre quelle che possono costituire le invarianti e le regole che sovrintendono all'esperienza di trasformazione dello spazio, con l'obiettivo di ricostruirne le regole di costituzione ed i caratteri di coerenza generale.

Il termine *processo* è centrale per inquadrare tutta la produzione scientifica e progettuale di questo autore. È attraverso la comprensione dei processi che si arriva a catturare il carattere di complessità relazionale dello spazio fisico delle città. Tale visione dinamica dei fatti urbani, visti come sequenza e stratificazione di elementi materiali secondo regole riconoscibili e ricostruibili, costituisce la traccia comune e il principio guida che attraversa tutti i contributi di ricerca elaborati da questo autore lungo l'arco di circa quaranta anni. Il concetto chiave di 'coerenza nella complessità' è una costante all'interno di una produzione scientifica che con il tempo ha comunque subito una evoluzione vistosa, cambiando drasticamente approccio

⁴⁰Quaroni Ludovico, *La torre di Babele*, Marsilo, Padova, 1967, pp.72.

⁴¹Quaroni Ludovico, *La torre di Babele*, Marsilo, Padova, 1967, pp.73-75.

nel passaggio dai primi saggi di taglio sistemistico-cognitivista, ai successivi, nei quali l'evolversi del pensiero di Alexander assume un orientamento di tipo relazionale e fenomenologico⁴².

Si arriva, infine, ad una formulazione che incamera criteri e modalità d'azione interattive e partecipative, nelle quali il processo di formazione della città è letto come esito di legami e regole condivise da parte dei soggetti protagonisti della trasformazione dell'ambiente di loro appartenenza .

Troviamo enunciate in questo lungo percorso di elaborazione, gran parte delle componenti di tipo prestazionale che permettono di valutare il rendimento della forma insediativa: gerarchia e classificazione degli elementi costitutivi, processualità e dimensione temporale, sequenze e metaregole combinatorie, relazioni e ruoli da assegnare ai soggetti ed agli operatori.

2.3.1 La complessità combinatoria dell'ambiente

Nel suo primo influente saggio, Alexander elaborava una sofisticata teoria che individuava le articolazioni della forma urbana come risposta prestazionale e funzionale alle esigenze di un contesto spaziale complesso. Il processo progettuale che assegna il ruolo a queste parti funzionali è sottoposto ad una scomposizione analitica, mirata alla risoluzione di un problema di trasformazione ambientale in modo metodologicamente coerente. In tal modo ci si vuole sottrarre ad un approccio progettuale non scientifico. Tale strumentazione è un primo tentativo di fare fronte all'insufficienza di un metodo che soffre lo scarto incolmabile tra i limiti di una azione progettuale fondata su un'impostazione di tipo empirico-intuitivo e la complessità estrema presente in qualunque programma di trasformazione dell'ambiente urbano. L'approccio tradizionale al progetto porta all'incapacità di restituire in modo appropriato il complicato nesso tra forma ed esigenze. La necessità di superare queste inefficienze porta ad esporre un metodo analitico di tipo sistemico e cibernetico, capace di esplicitare e governare le molteplici operazioni progettuali che storicamente erano gestite attraverso la trasmissione di un condiviso corpo normativo, cosa ormai impraticabile in un contesto operativo evolutosi ad un grado di complessità superiore.

L'approccio analitico al progetto, va successivamente incontro ad un ripensamento ma gli orientamenti e la direzione di lavoro dell'autore continuano a mantenere una forte coerenza di fondo. Questa direzione di indagine si concentra nella ricerca di un metodo progettuale che orienti ogni intervento di trasformazione ambientale, finalizzandolo allo sviluppo organico, coerente ed unitario dell'ambiente collettivo; questo caratterizza in egual modo tutte le seguenti tappe dell'evoluzione culturale dell'autore. Alexander mette a fuoco la natura intrinsecamente pluralistica dell'azione di trasformazione

⁴²Palermo, Pier Carlo, *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Angeli, Milano, 1992, p.88.

dell'ambiente urbano, la cui complessità non è soltanto dovuta a variabili numerosissime ma passibili di un trattamento disaggregato, bensì ad una complessità che è riferibile alle dinamiche relazionali ed ai sistemi concreti di interazione tra i soggetti ed il loro ambiente.

Nei contributi scientifici successivi al primo, il processo di formazione dell'ambiente collettivo è, come nell'approccio di tipo analitico, ancora definito da una dinamica di stratificazione e combinazione di entità ambientali portatrici di un potenziale di relazioni reciproche complesse. La natura e le modalità di combinazione di questi elementi non sono più, però, di tipo gerarchico e reticolare, esse vengono direttamente riferite alle dimensioni qualitative ed esistenziali che caratterizzano un luogo in quanto legame tra spazio e individui. L'ambiente fisico è il risultato dell'addensarsi di regole, trame ed eventi: si può cercare di ricostruire il codice con cui è stato composto tramite la catena di relazioni tra eventi urbani singoli, fino a ricomporre l'unità globale nel passaggio tra le diverse soglie dimensionali fino a formare strutture di rango superiore⁴³. È da notare che qui con il termine *fatti urbani* non si intende una definizione oggettuale di elementi soltanto fisici dell'ambiente; essi sono enti che si caratterizzano per la loro possibilità di esprimere relazioni specifiche tra manufatti del luogo ed abitanti, in modo non dissimile da quanto Samonà esprimeva con il concetto di *tipologia urbanistica*⁴⁴.

Questi fatti ambientali vengono definiti dall'autore *modelli generatori* (pattern language), poiché esprimono le proprie inesauribili capacità di combinazione reciproca nel processo di inserimento ambientale che caratterizza ogni atto di costruzione, dallo spazio domestico alla città. Dalle componenti strutturate per operare come elementi del micro-ambiente si può passare coerentemente ad individuare quelle che costituiscono le formazioni di rango superiore: il linguaggio generatore è l'elemento che, se ben individuato, garantisce l'unitarietà di questo processo. Esso (ed è uno dei punti più controversi della teoria di Alexander) è un codice innato e spontaneo: l'armonia dell'ambiente è frutto di questo ordine naturale e come tale va recuperato senza sovrastrutture intellettuali e tecnocratiche.

Tramite il recupero di questo processo lo spazio prende forma, significato e complessità. Se esistono un ordine e una fisionomia riconoscibili nella città, essi si manifestano perché la moltitudine di atti individuali che compongono l'insieme urbano è parte di un medesimo sistema di rimandi, di un codice generatore che porta le singole parti ad esprimersi; non è un processo addizionale in cui gli elementi si aggregano in base alla loro funzione, esso è più simile ad un processo di morfogenesi (di cui si accennerà in seguito), tramite il quale gli organismi viventi si articolano e differenziano nella crescita⁴⁵.

⁴³Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York, 1979, p.xiii.

⁴⁴Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, p.266.

⁴⁵Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York,

L'ordine che governa la strutturazione dello spazio collettivo quindi costituisce un sapere condiviso che coordina gli atti costruttivi degli innumerevoli soggetti che concorrono alla definizione di un ambiente vitale. Si deve quindi cercare di estrarne le invarianti, per potere liberare i processi di costruzione dell'ambiente da quelle distorsioni che attualmente impediscono il progetto di qualità. Recuperare i legami profondi tra i soggetti abitanti, costruttori e il luogo che gli appartiene permetterebbe loro di agire infallibilmente secondo natura nell'operare le trasformazioni fisiche dei luoghi⁴⁶.

La specificità di ogni luogo è data in relazione al disegno di singoli *fatti territoriali* che vi accadono e la qualità che scaturisce da questo ambiente non è data dalla sua forma fisica ma dalla trama e complessità di eventi che da questo ambiente sono espressi e sperimentati. Tali fatti variano in relazione con gli individui e le peculiarità dei luoghi e nel loro complesso costituiscono la cultura di un territorio. Nella loro complessità e diversità tali strutture hanno comunque delle regolarità latenti, esse sono le regole direttive secondo le quali lo spazio si dispone e si sviluppa⁴⁷.

La formulazione di alcune regole con le quali il processo di strutturazione della qualità urbana avviene verranno esplicitate nella sezione seguente. Qui si potrebbe invece mettere in rilievo che una teoria come questa, nella quale gli elementi costitutivi dell'ambiente si dispongono secondo regole che presentano una variabilità di combinazioni, fatta in modo da associare ad ogni ente una trama di relazioni che lo riconduca alla disposizione specifica entro un sistema ambientale più ampio, può essere messa in parallelo con i concetti di prestazioni di correlazione degli elementi e dei sistemi spaziali, espressa nel processo edilizio evoluto, attraverso la formulazione di un livello progettuale governato da *metaregole*⁴⁸.

Tali legami sono le regolarità da ricercare per ottenere le forme costitutive della città. Le relazioni non sono sovrapposte ed esterne agli elementi ma sono costituite dagli elementi stessi: gli elementi stessi sono reti/trame di relazione, sono le regole morfologiche dello spazio che poi entrano a fare parte di sistemi spaziali di livello superiore o inferiore.

La relazione tra eventi e spazio urbano attraverso le loro trame è di tipo culturale ed esistenziale; non si tratta, come già detto, di connessioni fisiche ma di potenzialità comunicative: in tal modo un numero tutto sommato esiguo di modelli ed elementi spaziali può generare, al variare dei luoghi

1979, p.xiv.

⁴⁶Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York, 1979, p.16.

⁴⁷Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York, 1979, p.69.

⁴⁸Si ha un criterio assimilabile a quello di *prestazione di relazione* degli elementi spaziali. Cfr. Maggi, Pietro Natale, *Il processo edilizio*, vol. I, CittàStudi, Milano, 1994, p.84 e segg.

e delle culture, una inesauribile varietà di forme urbane⁴⁹. I modelli e gli enti costitutivi dello spazio stabiliscono legami reciproci a tutte le scale dell'ambiente costruito. La riuscita e la vitalità del progetto ambientale poggiano, quindi, sul fatto che queste siano frutto del dialogo tra l'azione degli abitanti e tutte le relazioni tra gli elementi del luogo. Le trame che si stabiliscono tra gli elementi spaziali a tutte le scale sono il fattore su cui poggia la coerenza dell'ambiente; più esse sono e più sono fondate sulla coerenza con i modi di vita degli abitanti, tanto più l'ambiente insediativo è coeso e dotato di identità; se, al contrario, vi sono degli elementi le cui trame relazionali non sono risolte allora si generano conflitti ed instabilità che destrutturano la città.

Tutti assieme, questi modelli (pattern) che costituiscono la forma dell'ambiente abitato, generano una catena, un linguaggio che, per soglie successive, agisce ed è riconoscibile nell'intero processo di costruzione dello spazio, a tutte le scale. Si è accennato al fatto che le possibilità combinatorie di questi elementi ambientali sono variabilissime e dipendenti dalla cultura dei luoghi che ne costituisce il quadro di riferimento: vengono quindi campionati alcuni di questi elementi costitutivi dello spazio antropico (duecentocinquattatre) per potere indicare, in riferimento ad ognuno, le relazioni che ne determinano il linguaggio comune, che governano i rapporti che ciascuno intrattiene con gli altri elementi di pari rango, attraverso trame costitutive che possono essere di tipo metrico, combinatorio o simbolico-analogico.

Il linguaggio costitutivo dello spazio urbano è quindi composto da parti fisiche e circoscritte che mostrano potenzialità relazionali; le trame che legano poi questi elementi agiscono come delle *metaregole* che stabiliscono il codice dei luoghi fisici reali: i primi elementi sono relativamente invariati, mentre le seconde generano un insieme interminabile di ambienti e la conseguente infinita varietà e complessità degli spazi urbani⁵⁰.

Contestualmente alle relazioni orizzontali, si definiscono le *soglie* scalari che a loro volta individuano le connessioni che si stabiliscono tra gli elementi dei diversi livelli (ambienti, edifici, città). L'insieme di elementi e la mappa di relazioni che viene proposta come guida progettuale, se considerata nella sua interezza (dal cucchiaino alla città, per intendersi), produce una immagine coerente dell'intero territorio in tutti i suoi più rilevanti elementi costitutivi. Le relazioni tra gli elementi sono reticolari e complesse (a semilattice) ma il processo progettuale viene semplificato ed esposto per sequenze e in rapporto alle soglie scalari, affidando la restituzione della complessità e della qualità ambientale alla descrizione dei singoli modelli spaziali⁵¹.

⁴⁹ Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York, 1979, p.100.

⁵⁰ Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York, 1979, pp.179-191.

⁵¹ Alexander, Christopher, Ishikawa, Sara, Silverstein, Murray, *A pattern language*, Oxford univ. press, New York, 1977, p.50.

2.3.2 Le nuove regole del disegno urbano

L'idea di sviluppo processuale è imprescindibile nella attività di interpretazione delle caratteristiche della forma dell'ambiente urbano. Nell'indagine su come individuare alcuni capisaldi per il controllo del progetto urbano, fin dalla premessa si pone il costante problema della divaricazione tra l'aspirazione ad una forma organica e coesa della città e la contrapposta eterogeneità delle dinamiche che ne governano la trasformazione. Anche in questo contributo, la metafora biologica è molto influente: lo sviluppo di un buon ambiente urbano corrisponde ad un processo di crescita di un organismo vivente, nel quale le fasi di crescita hanno caratteristiche tali da garantire un equilibrato rapporto tra le parti ed il tutto⁵².

Per restituire unitarietà al processo di sviluppo urbano si dovranno usare in modo appropriato strumenti di analisi a progetto che esprimano il carattere processuale delle trasformazioni territoriali, che lega ogni nuovo atto alla catena degli atti precedenti, producendo un sistema dotato di riconoscibili regole interne.

La regola principale da seguire, che compendia tutte le altre è ovviamente data dalla *coerenza*. Malgrado la semplicità della sua enunciazione, essa è un requisito sfuggente: la città è un organismo plurale, all'interno del quale non sono rilevabili con nettezza dei principi di crescita ed il processo che vincola le singole parti. Si devono considerare molteplici livelli di lettura, molteplici funzioni settoriali (abitazioni, mobilità, ambiente), una pluralità di soggetti e di operatori. In questa moltiplicazione degli enti è difficile operare al fine di ottenere prestazioni di coerenza ambientale se si agisce in modo settoriale: è necessario agire per processi unitari che, pur ottenendo esiti su molte dimensioni, mantengano un carattere di riconoscibilità all'intervento⁵³.

Abbiamo un concetto, simile a quello già visto in precedenza, di *città per parti*: la città organica è una *struttura continua di insiemi* e ad ogni nuovo processo di trasformazione deve mirare a concludere, rendere completo, il complesso dell'ambiente urbano⁵⁴.

La struttura coerente dell'organismo urbano, formata dalla continuità degli insiemi che la costituiscono e delle loro relazioni, viene analizzata enunciando sette regole progettuali, che scompongono la regola principale, semplificandola in prestazioni di carattere più operativo:

⁵²Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), p.38.

⁵³Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), p.44.

⁵⁴La *città per parti* è un concetto che la cultura urbanistica italiana ha approfondito in molte occasioni, in precedenza abbiamo visto la sua interpretazione nell'opera di Aymonino, Quaroni e Samonà. Per un'ulteriore evoluzione del concetto di città per parti si può vedere: Magnaghi, Alberto, 'Dalla Cosmopolis alla città di villaggi', in *Éu-polis*, nn.21-22, 1998.

1. **processo di crescita graduale**; l'unitarietà dello sviluppo è conseguente ad un processo che si muove per piccoli interventi. Grandi porzioni di spazio urbano presentano spesso problemi di coesione e accordo interno tra le funzioni, nonché un problema nel coordinare temporalmente progetti dalle dimensioni molto diverse, che rendono molto più complessa la funzione di programmazione e di erogazione delle risorse⁵⁵;
2. **sviluppo di insiemi unitari più grandi**; nei progetti territoriali si privilegia l'ordine funzionale, rispetto all'organicità. Bisogna operare in modo che l'ordine complessivo dell'ambiente emerga dalla collaborazione tra i singoli atti di costruzione, esso è connaturato al modo con il quale i singoli atti ed episodi si legano attraverso un comune linguaggio che non ha bisogno di un progetto intenzionale. È anche questo un requisito di carattere processuale: ogni intervento edilizio si confronta con una parte più ampia di città e da questo progredire della formazione insediativa (spesso non intenzionale) si ha sempre la formazione di centri di sviluppo urbano. Si tratta di aggregati di spazio pubblico che costituiscono l'armatura sulla quale si appoggiano i singoli interventi in modo incrementale. Tale modalità di crescita aggregativa presenta comunque rischi di frammentazione e va per questo seguita con attenzione⁵⁶;
3. **visioni**; con questo termine si indica quella che, nel gergo corrente dei pianificatori di professione, si usa chiamare *scenario* (o strategia). La crescita ed il progetto di una città dovrebbe presupporre uno sfondo di obiettivi e valori trasmissibili e condivisi da tutti i soggetti che la vivono. Non si tratta di fissare soltanto degli obiettivi di tipo economico. Fondare l'azione territoriale in base a fattori di identità e riconoscibilità del progetto entro un quadro di consenso collettivo è un requisito che tutela dai rischi di uno sviluppo per logiche settoriali. Ogni nuovo intervento di trasformazione sarà generato dalla rete di legami e valori pre-esistenti, secondo una cadenza e dinamica che, pur temporalmente e spazialmente difforme, avrà caratteri di organicità e vitalità⁵⁷;
4. **costruzione dello spazio pubblico**; i criteri precedenti si concentravano sul nodo del raccordo tra struttura ed eventi, premessa per dare ordine a qualsiasi intervento sul territorio. Una volta garantita questa dinamica virtuosa di sviluppo, la qualità della forma urbana deve

⁵⁵ Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), pp.50-51.

⁵⁶ Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), pp. 55-58.

⁵⁷ Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), pp.64-67.

concentrarsi sui caratteri del progetto dello spazio pubblico. Vi è una necessaria complementarità tra il progetto degli spazi aperti e quello dell'architettura; considerare lo spazio aperto come parte scartata a seguito della definizione dei volumi architettonici porta a trascurare il disegno del fattore fondamentale della coesione dell'ambiente urbano. Il criterio di configurazione dell'intervento sulla forma urbana andrebbe invertito; è la concezione di uno spazio aperto integro, compatto e ben connesso che garantisce una griglia per la collocazione congrua dei singoli oggetti edilizi⁵⁸;

5. **progetto e coerenza delle grandi costruzioni**; un criterio simile a quello che si è precedentemente visto con l'approccio morfologico al progetto infrastrutturale. Gli obiettivi che orientano il buon disegno dello spazio urbano si rispecchiano in quelli che dovrebbero essere adottati nella configurazione degli oggetti edilizi: gli elementi che li compongono (spaziali, tecnologici, ambientali) si legano in una catena linguistica che attraversa il manufatto dai suoi rapporti urbani agli spazi di vita interna⁵⁹;
6. **costruzione**; la qualità vivibile di un ambiente costruito non può prescindere dall'attenzione che è stata posta alla sua realizzazione concreta. Materiali, colori, densità dei particolari e degli elementi di raccordo costituiscono la dimensione più immediata per la fruizione di un ambiente. La necessità del progetto accurato del dettaglio costituisce elemento ineludibile della qualità dell'ambiente fisico⁶⁰;
7. **formazione di centri**; è il criterio di strutturazione complessiva dell'ambiente urbano. La formazione di centralità costituisce la garanzia per l'integrazione delle singole parti alle diverse scale: ognuno di essi forma un nucleo identitariamente riconoscibile e permette di identificare le relazioni di geometria e di assetto che lo legano in una opportuna progressione, con le altre centralità che lo affiancano (relazioni orizzontali) o che lo ricomprendono (relazioni verticali). Si tratta di individuare questi elementi nodali del campo spaziale, con caratteri di riconoscibilità e regolarità, per poi riconnettersi alle condivise regole che legano tutti i centri nel loro insieme. Ci troviamo di fronte ad una definizione che ha molto in comune, oltreché con la più volte richiamata concezione (di Quaroni ed Aymonino) di *città per parti*, con

⁵⁸ Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), pp.73-76.

⁵⁹ Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), p.79.

⁶⁰ Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), p.86.

una dimensione di formazione reticolare e progressiva nella costruzione dello spazio geografico⁶¹.

La dinamica processuale che guida la formazione degli agglomerati urbani è inscindibile dalle modalità specifiche con le quali operano i soggetti territoriali e dal modo con cui si influenzano vicendevolmente nel corso della formazione del progetto urbano.

L'ordine riconoscibile di una città e di un territorio si può ottenere ancora come esito di una molteplicità di atti creativi individuali. I legami di linguaggio tra i diversi modelli che si sostengono nel processo di costruzione cumulativa dello spazio urbano costituiscono una griglia comune e un codice che garantisce la coesione ed unitarietà dell'ambiente. Una volta acquisito il linguaggio e le regole relazionali di un modello, esso si riconosce spontaneamente nel processo che costruisce la forma della città e vi si colloca automaticamente. Questo meccanismo permette l'azione diretta degli abitanti nella dinamica evolutiva dell'ambiente urbano: tale dinamica governa un flusso di azioni microscopiche e molteplici, appropriate al contesto (se condotta in modo che gli elementi spaziali si riconoscano nel codice e nelle trame che li legano)⁶².

Abbiamo quindi un complesso sistema di dinamiche tra enti territoriali e soggetti sociali, i primi legati ad una configurazione per unità spaziali identitariamente autonome (città per parti), snodi integrati della struttura territoriale e caratterizzati da principi di auto-organizzazione. Contemporaneamente si ha una dinamica temporale e una corrispettiva azione sociale che governa la crescita di queste unità in alcuni momenti cruciali e in alcuni spazi di soglia.

Il processo che genera questa concatenazione di eventi e progetti urbani è quindi riconoscibile e riproducibile, a patto di assecondare le potenzialità relazionali della trama comune, le quali esprimono i legami tra gli oggetti e gli operatori che li collocano nel sistema di iniziative ed azioni di intervento sul territorio⁶³.

⁶¹Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), p.89. In queste enunciazioni si può ravvisare una costruzione di geometria ambientale per sequenze, per la quale si può rimandare a: March, Lionel, Steadman, Philip, *La geometria dell'ambiente*, Mazzotta, Milano, 1974. Per la dimensione geografica dei rapporti reticolari orizzontali e verticali, cfr. Dematteis, Giuseppe, 'Nodi e reti nello sviluppo locale', in Magnaghi, Alberto (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, Angeli, Milano, 1990.

⁶²Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ.press, New York, 1979, pp.344-345.

⁶³Un esempio didattico di questa costruzione interattiva e cumulativa del progetto urbano è in: Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), p.94 e segg. Inoltre, cfr. Alexander, Christopher, *Un esperimento di progettazione democratica: l'Università dell'Oregon*, Officina, Roma, 1977.

2.4 Le prestazioni della forma urbana

Se nella sezione precedente si sono viste alcune prerogative che gli insediamenti possono esprimere in relazione ai meccanismi processuali e relazionali della loro dinamica di formazione, si riporta ora una teoria che assume i caratteri di tipo prestazionale per interpretare la coerenza nel processo di costituzione delle forme urbane.

Tale contributo rappresenta la sintesi matura del pensiero di Kevin Lynch, formulato attraverso un lungo e complesso periodo di elaborazione, un lungo percorso di ricerca che ha riproposto e affinato progressivamente un insieme di temi chiave per l'analisi urbana. Si esporranno di seguito soltanto alcuni capisaldi di questo ricchissimo contributo, concetti che possono essere utili per una pratica di governo della città basata su strumenti politico-gestionali, ovvero sostenuta da una visione dei fenomeni che si concentra non sulle regole funzionali od oggettuali ma su dimensioni in cui la forma fisica filtra le proprie qualità attraverso il proprio rendimento⁶⁴.

È un concetto di forma urbana in senso lato, non più figurativo ma legato alle dimensioni valoriali che accompagnano l'assetto fisico dei luoghi⁶⁵. L'autore mira a costruire una teoria normativa della forma urbana, nella quale la concezione dell'assetto e dell'organizzazione dei luoghi siano riferibili direttamente ad alcune classi di prestazioni che essi sono in grado di svolgere. Preliminarmente si cercano, quindi, di distinguere le caratteristiche di questa teoria normativa da quelle di altri approcci, i cui obiettivi sono diversi.

Si ha una teoria della pianificazione, la quale copre una dimensione riferita eminentemente alla politica pubblica. Essa è conseguenza delle scelte che programmano e determinano le linee di sviluppo e gli indirizzi socio-economici di un territorio.

Si ha, poi, una teoria funzionale della città esamina il rendimento dei servizi resi in relazione al capitale fisico disponibile.

La teoria normativa della città intende indagare la forma della città nella complessità degli impatti che i suoi elementi costituenti hanno sulla vita degli abitanti, per arrivare al riconoscimento delle determinanti che fissano il legame tra valori umani e forme insediative. La teoria normativa della forma urbana estrae da queste relazioni le qualità ed i caratteri ricorrenti che determinano il funzionamento complessivo della città come 'bene civico': si esaminano il capitale fisso (fisico) ed il capitale sociale⁶⁶ nelle loro relazioni:

⁶⁴Moroni, Stefano, 'Aspetti normativi di *A theory of good city form*', in *CRU*, n.2, 1994, p.35, dove si trova una disamina che indaga i diversi presupposti teoretici del pensiero di Lynch rispetto alle teorie di Alexander, prima esaminate.

⁶⁵Come si notava prima (nota n. 48), ci si orienta a definire un insieme di *metaregole*, ovvero di parametri il cui valore di indirizzo per la strutturazione dello spazio non consiste nella definizione di schemi o di standard ma nello stabilire corrispondenze e invarianti tra ambiente e domanda sociale; cfr. Magnaghi, Alberto, *L'organizzazione del metaprogetto*, Angeli, Milano, 1967.

⁶⁶La nozione di capitale sociale come tessuto di relazioni che sostengono e rafforzano

il mutamento dei valori e degli stili di vita in relazione al perseguimento di migliori condizioni materiali da parte dei soggetti che abitano il territorio, ovvero una concezione della qualità urbana come costruzione consensuale e collettiva di una comunità insediata⁶⁷.

La forma è quindi la struttura spaziale che esprime le azioni e le dinamiche di un territorio, le relazioni tra capitale territoriale e attività dei soggetti nelle loro mutue modificazioni, le quali influiscono non solo sullo spazio ma sulla vita psichica e le istituzioni di una città.

Le strutture fisiche e quelle sociali hanno ovviamente diverse inerzie al cambiamento, le prestazioni e la qualità di una forma insediativa vanno quindi valutate in modo sensibile ed esplorativo, secondo i rispettivi caratteri di persistenza culturale, istituzionale, dei modi d'uso e delle relazioni che sono presenti nei luoghi specifici: la conoscenza, la valutazione, la previsione e la prescrizione che riguardano lo spazio collettivo devono esaminare la forma in quanto espressione di un processo di aggiustamento temporale tra gli oggetti, le persone, le regole e le attività che lo caratterizzano⁶⁸.

La teoria normativa complessiva, quindi, ha l'obiettivo ambizioso di sviscerare i legami tra forme fisiche e valori sociali; esso è naturalmente un obiettivo troppo sfuggente e complesso, perché sottoposto alle incertezze del preliminare riconoscimento dei valori fondativi di una collettività come fondamento del progetto urbano. La dimensione etica che emerge è chiaramente al di là delle competenze dell'architetto-urbanista. La possibilità quindi di ricavare delle norme e degli indirizzi per guidare l'azione progettuale può realizzarsi soltanto se ci si concentra su obiettivi intermedi, su opzioni progettuali più specifiche, spazialmente definiti ma non fisicamente disegnati: essi sono gli *strumenti prestazionali urbani*⁶⁹.

2.4.1 Le dimensioni prestazionali della città

Le dimensioni prestazionali sono quindi tanto più applicabili e generalizzabili, quanto più sono connesse alla forma specifica della città e ai valori della sua comunità, poiché le prestazioni di una città si esplicitano in:

- legami tra forma ed obiettivi, ricavabili dalla lettura di alcune invarianti presenti nel rapporto tra la specie umana e i suoi insediamenti;

i ruoli dei soggetti di un contesto sociale è in: Coleman, Jonn S., *Fondamenti di teoria sociale*, Il mulino, Bologna, 2005 (ed.or. 1990, p.246 e segg.).

⁶⁷Concetto già visto in Geddes, esplicitato nei caratteri che individuano la città come bene civico. Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), pp.93-96. Per un'analisi della concezione di forma come espressione multidimensionale dei valori collettivi, cfr. Palermo, Pier Carlo, *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Angeli, Milano, 1992, p.132.

⁶⁸Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.51-52.

⁶⁹Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.110.

- legami tra la configurazione di un luogo e gli aspetti delle istituzioni sociali e comportamentali legati alle sue qualità;
- interpretazione locale e non generalizzabile delle dimensioni prestazionali, sulle quali gruppi di soggetti diversi possono avere posizioni differenziate.

Da queste prudenti premesse si cerca di ricavare un repertorio di caratteristiche esplicitamente legate alla forma urbana, che siano le più generali possibili, suscettibili di approfondimento e quindi riconducibili ai valori ed agli obiettivi comuni a qualsiasi cultura, che coprano il maggior numero possibile di aspetti della forma insediativa, che siano valutabili e misurabili almeno comparativamente (in termini di soglie), che siano l'una indipendente dall'altra e tutte ugualmente generali, che siano misurabili anche nel loro mutamento temporale in modo tale da poter essere di supporto alle decisioni della collettività⁷⁰.

Nella specificazione delle categorie qualitative della forma urbana si fa ricorso a molte e diverse fonti: alcune derivano dal pensiero ecologico (energia e conservazione, cicli e sviluppo, diversità, comunicazione e apprendimento), altre sono derivate da contenuti di estrazione politico-valoriale dei soggetti e dei sistemi sociali, in quanto elementi attivi e capaci di apprendimento (cultura, interessi, valori, cambiamento). Anche qui abbiamo un concetto molto simile a quello già visto di *città per parti*, alle quali parti si riconoscono queste caratteristiche differenziate di apprendimento e valori, che garantiscono ai luoghi la conservazione nel tempo ed una dotazione prestazionale che ne permette uno sviluppo ben assestato ed allo stesso tempo aperto e dinamicamente flessibile⁷¹. Le caratteristiche prestazionali sono quelle prerogative che permettono il mantenimento delle basi su cui poggia il rendimento di questa città come aggregato di parti e di culture legate da caratteri di continuità, apertura, connessione interna. Nel dettaglio esse sono:

1. vitalità;
2. significato;
3. coerenza;
4. accessibilità;
5. controllo.

Sono tutte caratteristiche che determinano la qualità diretta e percepibile degli insediamenti urbani. A queste due dimensioni si aggiungono poi due ulteriori temi che si profilano come sovraordinati rispetto ai precedenti⁷²:

⁷⁰Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.115.

⁷¹Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.119.

⁷²Si ha una ripartizione simile a quella che, nella normativa sulla qualità dei processi di produzione, distingue tra qualità di *contenuto* e di *processo*. Cfr. Costantini, Maurizio,

- efficienza;
- giustizia.

Questi ultimi due criteri si presentano come elementi dal carattere spiccatamente gestionale, da usare come supporto e guida valutativa del buon rendimento dei precedenti. Ogni criterio presenta dei costi e dei benefici ed ha la caratteristica di essere applicabile in modo indifferente all'estensione di scala territoriale (ovvero agisce su spazi grandi o piccoli con medesime dinamiche generali)⁷³.

Risulterebbe eccessivo descrivere in dettaglio tutte le prerogative dei sette criteri pretazionali; ci si limiterà ad enunciare alcune specificità che possano servire per inquadrare meglio i legami tra intervento edilizio e politica urbanistica.

La *vitalità* attiene alle prerogative, da parte dell'ambiente urbano, di potere garantire il sostentamento e mantenimento della vita civile. Essa fa riferimento alla conservazione delle risorse, ad uno sviluppo per piccoli salti, accompagnato da una attenzione continuativa verso le qualità diffuse dell'insediamento: salute, sicurezza, costi, attività integrate e di poco impatto, attenzione per gli effetti esterni, perpetuazione della qualità e disponibilità locale delle risorse⁷⁴.

Il *significato* è una dimensione prestazionale che attiene alle qualità percettive e fruibili dell'ambiente urbano. Identità, struttura, congruenza tra luogo fisico e funzioni che in esso si svolgono, leggibilità e valorizzazione della dimensione simbolica legata ai modelli abitativi. Sono le componenti relazionali che legano l'ambiente fisico alle nostre capacità di trarre da esso un'esperienza significativa: si enuncia la necessità di una struttura primaria dell'ambiente che sia chiara e semplice, i cui ulteriori e più complessi significati emergono man mano che si procede con l'esperienza, con una sorta di disvelamento progressivo⁷⁵.

La *coerenza* è la rispondenza della forma di un insediamento alle azioni, all'utilizzazione ed ai comportamenti dei suoi abitanti. È Legata a modelli di convivenza dei soggetti territoriali nella loro relazione con l'assetto fisico del territorio, anch'essa non è valutabile a prescindere dalle caratteristiche culturali degli abitanti. Questo criterio si applica sia come guida per la progettazione che per la gestione. Esso è sia di tipo quantitativo (dotazione di servizi e di capitale fisico) che qualitativo, relazionale e d'uso (domande

Rigone, Paolo, Santonocito, Nino, *Installare il sistema qualità negli studi di ingegneria*, Consiglio nazionale degli ingegneri, vol. I, pp.44 e segg.

⁷³Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.121 e p.160.

⁷⁴Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), pp.129-131.

⁷⁵Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), pp.146-147.

ed istanze specifiche degli abitanti, coerenza con i loro modelli culturali, facilitazione delle relazioni tra soggetti e luoghi)⁷⁶.

Vista l'estrema diversificazione dei comportamenti dei soggetti in riferimento al loro territorio, ai fini della definizione del requisito di coerenza sembra ragionevole cogliere a grandi linee gli usi e le relazioni collettive emergenti (come visto nella definizione di *tipo urbanistico*, elaborata da Samonà), per poi lasciare ampio margine di flessibilità al resto delle dinamiche socio-territoriali. Il mutuo rapporto tra spazio e comportamento costituisce il nocciolo di qualunque *programma di gestione urbana*, che permetta di cogliere il funzionamento dell'ambiente collettivo. La coerenza, inoltre, non è soltanto un fattore dovuto alla dotazione di attrezzature fisiche, spesso il fattore tempo influisce in maniera determinante al fine di garantire l'adattamento tra forme e comportamenti (a dispetto degli standard dati dalla normativa tecnica). Flessibilità temporale ed adattabilità spaziale dovrebbero suggerire un piano che principalmente si occupi degli scenari e della loro evoluzione, per garantire soltanto i legami generali dell'appropriatezza tra soggetti e luoghi (il *piano idea* di Quaroni), e potere poi lasciare la definizione della micro-qualità degli spazi urbani ad altri soggetti, che sono maggiormente avvertiti e sensibili della complessità e dei vincoli presenti negli ambiti altamente strutturati e connessi. Si avrebbe una mappa dei luoghi maggiormente significativi, tipici o problematici, dai quali fare emergere i temi di maggior rilievo per l'intera città; pochi ambienti campione sui quali intervenire con il progetto o la gestione, al fine di valutarne la coerenza (che quindi è un criterio strettamente locale)⁷⁷.

La coerenza, come prestazione dalla spiccata dimensione temporale, ha quindi più a che fare con la generalità dei processi d'uso che con la forma in se stessa: in uno spazio determinato essa considera l'insieme di azioni ed i caratteri spaziali che vi convergono nei vari momenti, in un processo integrato. L'integrazione delle discrasie nei ritmi temporali di cambiamento della città viene tentata dalla programmazione, intesa come guida alla organizzazione compatibile delle diverse attività di un luogo: gestione delle fasi e dei cicli di vita e d'uso degli spazi, metamorfosi ed obsolescenza delle strutture spesso comportano un lungo processo di aggiustamento ed adeguamento a nuove domande e quindi sono difficili da assumere come criteri per impostare il progetto.

L'urbanistica ha pochi mezzi per prevedere l'obsolescenza urbana ed ancora di più quella di un progetto, per questo la conservazione pura del capitale territoriale costituisce un'opzione di progetto da valutare attentamente, scontando al presente i costi futuri delle possibili perdite in termini di flessibilità, adattabilità, manipolabilità e reversibilità, tutti requisiti che presentano ognuno una serie di costi insediativi, sociali e mone-

⁷⁶Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.156.

⁷⁷Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), pp.160-161.

tari pronunciati. Per incidere sulla forma e sui processi, ovvero per potere *programmare-progettare-gestire-controllare* gli interventi, le valutazioni sull'andamento temporale dei caratteri di flessibilità sono imprescindibili⁷⁸.

L'*accessibilità* è un requisito che riguarda la forma urbana in tutte le sue componenti e a tutte le scale: essa governa i rapporti tra persone, attività, risorse materiali, informazioni e decisioni. È il criterio che più influisce sulla diversità e selettività d'uso dell'ambiente, esso è inoltre il principale strumento di diseguaglianza nella fruizione dei servizi e delle libertà urbane⁷⁹. Si tratta di un parametro imprescindibile per valutare i costi della gestione urbana perché legato in modo strettissimo alla dimensione temporale ed energetica delle diverse alternative di progetto della forma urbana: un progetto dell'insediamento finalizzato a riconfigurare i rapporti schematici tra luoghi d'origine e di destinazione, variando le densità e agendo sulla importanza delle tappe intermedie e sui ruoli del percorso oppure il progetto organizzativo della fruizione temporale delle diverse attrezzature urbane si configura come un meccanismo fondamentale per interpretare la dinamica del cambiamento e della domanda sociale e dal punto di vista dell'equità delle trasformazioni⁸⁰.

Il *controllo* si riconduce alle dimensioni della sicurezza e del rischio. Esso è però ancor più rilevante se entra nei temi dei rapporti tra abitanti di un luogo circoscritto e regole di governo emanate da autorità territorialmente sovraordinate, ovvero quando si entra nelle dimensioni del conflitto tra popolazioni urbane diverse: capacità di autogoverno delle comunità e divergenza rispetto ad istanze politiche superiori, meccanismi di delega e di sussidiarietà, erogazione e gestione delle regole legali o dei servizi, privatizzazioni; il controllo è un requisito che va dosato in modo da non compromettere l'eterogeneità e la libertà dell'ambiente urbano poiché esso ha sempre un costo, materiale e gestionale assieme⁸¹.

I meta-criteri gestionali di *efficienza e giustizia*. Come abbiamo visto, le dimensioni prestazionali possiedono tutte un certo grado di indipendenza reciproca; esse hanno però comunque delle ripercussioni sui costi e sul rendimento della forma urbana, le alternative di progetto vanno quindi sempre valutate contestualmente alle prestazioni della forma e alle prestazioni di efficienza e giustizia, che sono trasversali alle prime. Costi e benefici della forma insediativa scelta, riguardanti sia la costruzione che la gestione del suo ciclo di vita (costo globale), di natura spaziale e non spaziale (energia, tempo, lavoro). Le dimensioni prestazionali sono spesso mutuamente in con-

⁷⁸Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), pp.173-187.

⁷⁹Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), pp.194-197.

⁸⁰Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.208.

⁸¹Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.223.

flitto (tra vitalità e controllo; tra flessibilità e significato; tra accessibilità e controllo; tra coerenza attuale e coerenza futura): per la valutazione bilanciata di tutte le dimensioni prestazionali si fa ricorso all'applicazione estesa dei concetti di giustizia distributiva e di rendimento efficiente⁸².

I criteri prestazionali e gestionali presentati non sono naturalmente gli unici ad influire sul funzionamento della città. Anche se ve ne sono altri, questi sette criteri si presentano comunque come quelli più importanti per delineare i temi della gestione della città e della congruità tra scelte generali e realizzazioni particolari. Sono criteri da usare con una certa sensibilità e misura perché, come si è visto, sono spesso interdipendenti o in conflitto e quindi le loro retroazioni non sempre sono valutabili con sicurezza. Sono inoltre legati in modo dinamico alle variazioni dei modelli culturali e alle forme di convivenza, spesso mutevoli ed instabili.

La teoria normativa della forma urbana di Lynch è in definitiva un potente strumento per identificare i caratteri e le prerogative da conferire alle operazioni di trasformazione. Essa aiuta a dare sistematicità ad alcuni dei principî visti all'interno delle tradizioni di ricerca precedenti: dall'individuazione delle unità territoriali di vicinato sulle quali operare (ancora la *città per parti*), all'opzione (sempre conflittuale) tra sviluppo e conservazione, al riconoscimento delle relazioni tra grana dell'insediamento e unità abitate (relazione tra *tessuti ed emergenze*), all'individuazione dei fondamenti d'uso dei *modelli ambientali* o dei *tipi urbanistici*.

Il progetto urbano si configura, quindi, come tale non in virtù della propria dimensione e pezzatura ma proprio in quanto dispositivo che agisce attraverso gli strumenti prestazionali, che non prefigurano una forma ma forniscono una molteplicità di alternative possibili tra modelli e scelte più generali e flessibili; guidate da un insieme di prototipi, di rapporti e di regole, di incentivi e politiche, che riconoscano le forme di associazione tra ambiente fisico, dinamiche sociali ed istituzionali, obiettivi e capacità di mutamento dei contesti urbani.

La creatività architettonica e la poetica del progetto della forma fisica dell'ambiente urbano troveranno poi la loro collocazione in questo comune quadro di regole⁸³.

2.5 Processo abitativo, tecnologia, dialogo sociale

La considerazione di un processo di formazione della città che riguarda forme fisiche e forme sociali, la concezione di un ambiente urbano complesso e vitale, la possibilità di gestire il mutamento e la frammentazione ambientale conservando la qualità e i principî di una riconoscibile organizzazione e

⁸²Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.235.

⁸³Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), pp.299-300.

struttura insediativa hanno percorso trasversalmente tutti i contributi culturali finora esaminati. L'esperienza operativa e scientifica di John Habraken riprende questi capisaldi e cerca di operare una loro valorizzazione all'interno di appositi programmi realizzativi di edilizia pubblica. In essi la riappropriazione della capacità dell'utente finale di partecipare alla scelta della forma insediativa si accompagna all'opzione per una edilizia di iniziativa pubblica che sia concepita con criteri che affianchino flessibilità e varietà spaziale a una razionalizzazione e unificazione produttiva.

Il presupposto da cui origina l'elaborazione scientifica ed operativa di Habraken ripercorre, da un punto di vista ancora diverso, il dissidio tra unità dell'ambiente urbano e frammentazione dei fatti e delle azioni che lo formano; stavolta l'approccio adottato considera il rapporto e il conflitto tra individualità e unitarietà del territorio dal punto di vista del soggetto sociale che lo abita, in quanto attore e forza nodale nel meccanismo di costruzione dell'ambiente. La spinta alla frammentazione è, quindi, data dalla dinamica dell'azione sociale e dal confrontarsi di alcuni divergenti modelli abitativi; essa si esprime nella tensione con la quale ogni individuo instaura un legame con il proprio ambiente, basato sui suoi personali bisogni e sulle relazioni che in esso stabilisce. Questo legame è alla base della competizione che si realizza tra particolarità individuali e regolarità ambientali e collettive; esso, pur presentando aspetti ricorrenti e comuni all'intera comunità di soggetti, è però bisognoso di un margine di sviluppo personale, autonomo e flessibile. Questa lacerazione tra necessità di massa e necessità individuali entra direttamente nel problema della definizione dei modelli abitativi, proponendo tale argomento come il problema centrale nel processo di costruzione della città.

Si tratta di vedere il dispositivo abitativo non soltanto come una risposta ad un fabbisogno ma come il modo con cui le molte forze che costruiscono la città possono convergere e trovare una sintesi; tra queste forze quella che è stata più negata, e che è necessario recuperare, è la partecipazione dell'abitante:

il rapporto delle varie forze che agiscono nel processo attraverso il quale la residenza si realizza è in crisi⁸⁴.

È la totalità e l'integrazione di tutti i contributi all'interno di questo processo che permette di recuperare, quindi, una relazione naturale tra uomo e ambiente urbano, nella quale gli aspetti razionali (finanziari, organizzativi, costruttivi), di dialogo politico e di ascolto sociale convergono in modo paritario. Il prevalere di uno solo dei due versanti ha prodotto il depauperamento della complessità dell'ambiente urbano attraverso l'edilizia di massa, risposta ad un fabbisogno immediato che però non è stata valutata nel pieno delle

⁸⁴Habraken, John N., *Strutture per una residenza alternativa*, Il saggiatore, Milano, 1973 (ed. or. 1961), p.42.

conseguenze che avrebbe riportato sull'uniformità dello spazio abitabile e sull'espropriazione delle necessità particolari degli abitanti. Anche in questo caso si devono contemperare esigenze collettive e specificità delle attività e delle necessità individuali, non solo economiche ma di identificazione e partecipazione.

La separazione dei compiti e la frammentazione dei ruoli investe anche le figure dell'architetto e dell'urbanista, il primo come tecnocrate garante del legame tra utente e tecnologia costruttiva, cioè come fornitore di schemi tipologici e soluzioni interne alla disciplina⁸⁵, il secondo come figura fuori dal processo abitativo e delegato a stabilire indirizzi e linee di sviluppo. Questa separatezza produce vistose distorsioni: se la città è organicamente costruita attraverso il processo abitativo e la nozione di abitazione emerge dal processo che coinvolge tutte le forze della comunità (produttive, progettuali, sociali) allora il prodotto di piano deve entrare nella dinamica dei rapporti tra città e società incamerando le specifiche date dalle pratiche e dai comportamenti della residenzialità⁸⁶.

La costruzione della città vivibile è un processo al contempo integrato e multiforme, che cresce continuamente e a ciclo perpetuo; la possibilità di fare sviluppare pienamente i legami tra tutte le forze in gioco introduce per questi motivi, come fattore imprescindibile, la dimensione temporale. Come già visto anche in Lynch e Alexander, è attraverso di essa che si esprime il mutamento dei valori abitativi, cioè del legame tra le dimensioni tecniche e quelle sociali. Il progetto della città deve permettere alle sue strutture di mutare, invecchiare, adattarsi, esprimere nuove domande e potenzialità⁸⁷.

Tra i fattori e le forze che entrano nella costruzione del processo abitativo, assume un ruolo cruciale la dimensione tecnologica e produttiva. La razionalizzazione tecnologica e l'organizzazione produttiva, però, devono potere dialogare con l'auto-consapevolezza della società, poiché l'abitazione non è soltanto un problema tecnico. Anche qui abbiamo un attrito tra principi dati dalle esigenze di massa e istanze dei singoli soggetti, che sono molte e mutevoli nel tempo. Un piano o un programma di sviluppo quindi non bastano da soli: per configurare ambienti insediativi appropriati ci si deve fondare sulla costruzione di regole di base, consensuali e sufficientemente flessibili, che delineino i requisiti e le domande del problema abitativo come *relazione naturale* tra azione degli abitanti ed ambiente. Per avere una prefigurazione sui programmi futuri si devono definire queste condizioni minimali di sfondo e non schematizzare rigidamente la città attraverso i suoi

⁸⁵Sull'uso della tipologia come strumento di legittimazione tecnocratica, cfr. Battisti, Emilio, *Architettura, ideologia e scienza*, Feltrinelli, Milano, 1975, p.37 e segg.

⁸⁶Habraken, John N., *Strutture per una residenza alternativa*, Il saggiatore, Milano, 1973 (ed. or. 1961), p.102.

⁸⁷Habraken, John N., *Strutture per una residenza alternativa*, Il saggiatore, Milano, 1973 (ed. or. 1961), p.114.

progetti urbanistici o architettonici (la concezione del progetto urbano in Lynch, come quadro delle condizioni e dei valori consensuali).

La versatilità tecnologica serve quindi a facilitare questo dialogo tra abitanti e tecnici sulle regole e sul metodo. Attraverso la opportuna scelta di un sistema tecnologico permeabile al contributo dell'utenza, il ricorso alla grande produzione edilizia industrializzata può avere un ruolo che facilita l'emersione di queste relazioni tra luogo e abitante nel processo di definizione delle scelte abitative. Ci si orienta quindi verso la scelta tecnica di una produzione flessibile, i cui elementi siano capaci di una pluralità di rapporti e di legami di assemblaggio, mettendo la variabilità al servizio dell'utente (questo sistema combinatorio di connessioni è simile al modo con il quale Alexander definisce i linguaggi di sovrapposizione tra i suoi modelli di elementi spaziali). Come vedremo in seguito è una concezione che apre la strada alla sperimentazione dell'industrializzazione aperta⁸⁸.

La ricostruzione dell'intero processo residenziale, a partire dal metodo con il quale si stabiliscono i rapporti interni all'organismo abitativo, permette anche di fare qualche scelta costruttiva e tecnologica che influisca sul rendimento e l'assetto della forma urbana. La flessibilità con la quale le cellule singole si aggregano all'interno dell'organismo abitativo si confronta con le esigenze della susseguente ricostituzione delle più ampie relazioni urbane ad opera degli abitanti. Non si tratta quindi di una flessibilità senza struttura e regole, come nei modelli abitativi micronizzati che caratterizzano la città del benessere individuale⁸⁹. In questo caso regole strutturali e cellule devono

trovare una formula per la residenza che permetta di ottenere contemporaneamente condizioni di benessere e livelli di dignità umana, mantenendo la città nella sua forma residenziale compatta⁹⁰.

Operare nel processo abitativo attraverso i rapporti mutevoli di combinazione tra le cellule degli alloggi porta a una città nella quale complessità e vitalità dell'ambiente fisico corrispondono a complessità e vitalità dell'ambiente sociale (cfr. ancora Alexander e la stratificazione dei legami del luogo)⁹¹ e nel quale l'organismo urbano cresce attraverso l'applicazione delle tecniche operative da parte dei suoi abitanti.

Si giunge anche qui a vedere una doppia dimensione della crescita, simile a quella della città per parti, tra aree insediative con regole interne di

⁸⁸Habraken, John N., *Strutture per una residenza alternativa*, Il saggiatore, Milano, 1973 (ed. or. 1961), p. 141.

⁸⁹Harvey, David, *L'esperienza urbana*, Il saggiatore, Milano, 1998 (ed. or. 1989), p. 46 e segg.

⁹⁰Habraken, John N., *Strutture per una residenza alternativa*, Il saggiatore, Milano, 1973 (ed. or. 1961), p. 145-146.

⁹¹Ricordiamo che densità ed eterogeneità sono le caratteristiche con le quali un pioniere della sociologia urbana qualifica la metropoli. Cfr. Wirth, Luis, 'L'urbanesimo come modo di vita', in Elia, Gian Franco (a cura di), *Sociologia urbana*, Sansoni, 1971 (ed. or. 1938), pp.417-420.

costruzione e una armatura di attrezzature di sostegno che sorreggono i vari gradi della crescita delle prime. Il nodo centrale della pianificazione risiede quindi in questa relazione tra struttura della residenza e struttura urbana e nel modo in cui il processo abitativo è favorito dal legame tra tecnica e società. Il processo di costruzione della città non si esprime dunque per modelli formali, si esprime invece nelle regole e nei rapporti tra le forze che partecipano al suo sorgere⁹². Successivamente, all'interno delle esperienze di progettazione dei quartieri di edilizia abitativa olandesi, viene definito meglio il dispositivo e la procedura che impostano l'assetto del sistema edilizio, al fine di garantire la complementarietà tra contributo progettuale dei soggetti e vincoli e regole della struttura collettiva. La proposta di questa politica tecnica poggia sul c.d. sistema dei *supporti*. Essa è stata spesso indicata come l'ultima espressione di un funzionalismo classico che cercava di mitigare le proprie regole aprendosi al dialogo sociale⁹³.

In realtà l'approccio non è più di tipo logico-analitico, come per gli esempi dell'abitazione razionale del primo dopoguerra. In questo caso ci troviamo di fronte ad una pratica nella quale la definizione del sistema costruttivo è data da una gestione del processo edilizio e delle politiche abitative che viene condotta e calibrata in rapporto alle esigenze emerse dal dialogo con l'utenza. Si cerca di elaborare un compiuto modello di processo edilizio, che al proprio interno comprende lo spettro completo dei rapporti e delle funzioni istituzionali, tecnico-produttive, sociali. All'interno di questi schema si definiscono i ruoli degli organi consultivi, decisionali, tecnici, il rapporto tra enti pubblici e soggetti privati, le procedure di intervento⁹⁴.

Passiamo a descrivere brevemente questa procedura.

Il metodo di progettazione dei sistemi abitativi si affida alla articolazione di questi nelle complementari componenti dei *supporti* (strutture) e delle *unità flessibili* (staccabili). Le strutture sono le parti relativamente invariante del sistema, sono l'elemento che fornisce la regola insediativa e che quindi si lega alle relazioni urbane ed alle infrastrutture. Le seconde sono invece la parte variabile e modellabile, che si colloca all'interno dei supporti secondo combinazioni e disposizioni alternative. Lo scorporamento dei sostegni dalle unità autonome permette di segmentare il processo edilizio e quindi di reintrodurre all'interno di esso un ruolo attivo dell'abitante nel progetto⁹⁵.

⁹²Habraken, John N., *Strutture per una residenza alternativa*, Il saggiatore, Milano, 1973 (ed. or. 1961), p. 152.

⁹³Banham, Rayner, *Le tentazioni dell'architettura*, Laterza, Roma-Bari, 1980, pp.5-6.

⁹⁴Poretti, Sergio, 'Metodo e progetto: Klein, Alexander, Habraken', in: Lucchini, Flaminio, Poretti, Sergio, Storelli, Franco, *Metodologie di progettazione, strumenti pre-progettuali, manualistica*, Esa, Roma, 1984, pp.24-26.

⁹⁵Habraken, John N., Boekhalt, J.Th., Dinjens, P.J.M., Thijssen, A.P., *Variations: the systematic design of supports*, Mit press, Cambridge Mass. and London, 1976, p.10 e p.46. Per un confronto ed una disamina comparativa con altri metodi progettuali, cfr. Zaffagnini, Mario, 'Le alternative nella progettazione tipologica', in id. (a cura di), *Progettare nel processo edilizio*, Luigi Parma, 1981, p.133.

La definizione dei supporti è parte costitutiva di una fase guidata dal livello dei decisori istituzionali, quindi di natura eminentemente pubblica. Essa attiene alla definizione dell'assetto insediativo e del sistema tecnologico e tipologico. La definizione delle unità e degli spazi abitati vede invece entrare l'abitante come interlocutore diretto del progettista e del sistema della produzione.

Il dialogo tra domande di flessibilità dell'utenza, localizzazione e misura degli spazi, dimensionamento strutturale e regole dimensionali e prestazionali dei sistemi tecnologici e degli elementi tecnici è guidato dalla predisposizione di un dispositivo planimetrico organizzato per per *zone e margini*, ovvero fasce funzionali che guidano lo scambio flessibile tra gli spazi abitativi e che conservano una mutua espandibilità. È questo dispositivo che permette, con la propria versatilità, di valutare le molteplici alternative di progetto⁹⁶.

Quello che interessa rilevare, ancora una volta, in questa sede è che il sistema di Habraken, nella sua doppia articolazione di *supporti e unità interne* e di *zone e margini* è la trasposizione, nell'ambito del processo abitativo, della concezione che fa capo alla bipartizione degli elementi costitutivi urbani⁹⁷; una tale articolazione è infatti significativa soprattutto come guida per azione collettiva nel processo edilizio; attraverso di essa viene messo in risalto il modello gestionale e di governo che questo sistema implica, con la relativa definizione dei ruoli e dei rapporti tra i soggetti protagonisti (che si dividono le competenze sulla progettazione dei *tessuti* e delle *emergenze*) e del criterio di espandibilità per margini temporali successivi di alcuni fulcri urbani, che abbiamo già visto⁹⁸.

Gli ultimi contributi di Habraken, di sicuro interesse, si concentrano però più sull'interpretazione delle invarianti e degli elementi guida dello spazio urbano ed abitativo diffuso, per ricavarvi, con intento simile a quello di Alexander, criteri e principi per l'inserimento contestualmente appropriato del progetto architettonico⁹⁹.

2.6 Sintesi dei temi emergenti

Il percorso critico precedentemente ricostruito pone in rilievo alcuni temi e concetti fondamentali che verranno ripresi in seguito e che potranno aiutare a stabilire un comune inquadramento per le scelte di politica territoriale e di politica edilizia.

1. una concezione di intervento sul territorio per *progetti-programma*; nel-

⁹⁶Habraken, John N., Boekhalt, J.Th., Dinjens, P.J.M., Thijssen, A.P., *Variations: the systematic design of supports*, Mit press, Cambridge Mass. and London, 1976, p.76.

⁹⁷Cfr. nota n.12.

⁹⁸Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.182.

⁹⁹Habraken, John N., *The structure of the ordinary*, Mit press, Cambridge Mass., 1998.

la quale la formulazione delle scelte di sviluppo e di assetto della città viene affidata all'individuazione di alcuni, pochi, progetti di importanza cruciale per la collettività (visto nelle proposte di Aymonino e Lynch). È conseguente la necessità di avere un insieme di regole differenziato: uno per indirizzare gli interventi delle opere pubbliche, l'altro per regolare le dinamiche di assetto interno e locale dei tessuti;

2. la minore rilevanza e portata di un approccio di tipo oggettuale o di tipo figurativo rispetto all'individuazione di una *disciplina prestazionale*. La definizione dell'intervento urbano come sistema di relazioni e di gestione dei processi necessita di una disciplina flessibile ed orientativa, che sia applicabile indipendentemente dalle scale e dall'estensione territoriale e attraverso la quale si riesca valutare il rendimento e la compatibilità degli interventi. Declinabile ed adattabile alle difformità dei singoli contesti, applicabile ai tessuti diffusi e alle aree nelle quali si opera per piccoli ed incrementali progetti, (una esigenza presente nel concetto di *tipologia urbanistica e territoriale* di Samonà, nella definizione di unità di vicinato e di quartiere di Lynch e Quaroni);
3. la concezione della *città per parti*, incontrata in quasi tutti gli autori esaminati. Essa implica una visione dell'intervento urbano al contempo prudente e sensibile, nella quale ci si trova ad operare individuando luoghi caratterizzati da relazioni di coesione interna. Successivamente, partendo da questa mappa, si opera un modesto tentativo di leggere l'insieme di questi luoghi come flessibilmente e reciprocamente legati, attraverso relazioni orizzontali e verticali, alla struttura complessiva. Il riconoscimento del ruolo di quest'ultima (magari attraverso l'uso dei progetti-programma) si fa garante del funzionamento e dell'armatura complessiva (le sequenze progressive di costruzione insediativa di Alexander, i contributi di Aymonino, Quaroni, Samonà, tutti probabilmente debitori della concezione di Geddes di una metropoli fatta di villaggi, come una *madrepora urbana*)¹⁰⁰;
4. l'importanza della *flessibilità*, sia spaziale che temporale; è attraverso questa dimensione che si rende possibile il dialogo con i soggetti territoriali, dando spazio alle possibilità di emersione dei valori individuali e culturali nonché il margine per sviluppare valori condivisi (presente trasversalmente in tutti gli autori, operativamente applicata soprattutto da Habraken);
5. una lettura della forma dell'ambiente e dei luoghi di tipo aggregativo ed incrementale, processuale, nella quale ogni nuovo inserimento concorre a rafforzare i legami e le relazioni che forniscono le prerogative di vitalità allo spazio pre-esistente; questo comporta che si intervenga

¹⁰⁰Cfr. nota n.6.

per progetti integrati su aree ben individuabili ed identitariamente coese (Alexander, Habraken);

6. il nesso tra politica territoriale e politica edilizia, da stabilire attraverso le scelte tecnologiche e di selezione del sistema costruttivo; in particolare abbiamo visto un approccio nel quale si riconoscono i capisaldi di una definizione di progetto-programma come elemento portante (i supporti) di una variabilità di zone abitative (unità flessibili), che si rispecchia nei concetti della città costituita da invarianti e aree tessuto (Habraken);
7. una visione politica e collettiva della costruzione del progetto, come *sistema concreto di interazioni* e non come insieme di *stati di cose*¹⁰¹, unione di persone ed oggetti, nel quale il ruolo della gestione diventa quello di seguire l'intero percorso di elaborazione del progetto e del piano: dal contratto sociale al processo di realizzazione, all'accompagnamento del processo realizzativo a fronte dell'instabilità delle condizioni di contesto. Un processo di gestione attento quindi a fasi e funzioni, relazioni tra soggetti, decisori, istituzioni, produttori e abitanti (una visione presente in tutti gli autori riportati, con diverse connotazioni).

2.7 Il fatto irritante in urbanistica

In questo capitolo sono stati esaminati alcuni contributi culturali esemplari che hanno cercato di definire alcune prospettive attraverso le quali interpretare l'unità architettura-urbanistica. Con questo termine sintetico si sono indicati quei molti approcci che hanno mirato alla lettura o alla preparazione di strumenti di progetto attenti alle relazioni tra forme fisiche e forme sociali presenti sul territorio. Ancora più, tali approcci hanno mirato a ricostruire, secondo modelli e punti di vista anche molto diversi, i legami tra le regole che reggono l'assetto complessivo della compagine urbana e le caratteristiche degli eventi individuali che in essa accadono.

Il distacco tra l'esigenza di sintesi formale e la pluralità dei fatti urbani appare, se affrontato come problema di solo disegno della città, insanabile. Questa irriducibilità tra individualismo e visione integrata degli elementi costitutivi della città mostra l'inattualità di qualsiasi programma di ricerca che esprima la volontà di applicare un controllo della forma urbana secondo uno schema unitario. Per quanto l'architetto-urbanista tenda a proiettarsi verso un'idea sintetica della città, l'autonomia delle parti che la costituiscono, anche soltanto dal punto di vista morfologico e paesaggistico, risulta irriducibile.

¹⁰¹Palermo, Pier Carlo, *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Angeli, Milano, 1992, pp.57-59.

Si è fatto riferimento a questo insanabile dissidio tra unità e molteplicità dei fatti urbani a proposito della suggestiva metafora della città come corrispettivo della Torre di Babele. Attraverso di essa, Quaroni ha bene illustrato una città composta da segmenti autonomi, ognuno dei quali porta ad esprimere un intreccio tra forme fisiche, stili di vita e relazioni sociali, sempre diversi ed in continua evoluzione; una città fatta di elementi mutevoli (spazialmente e temporalmente) alla quale, malgrado ciò, non si rinuncia comunque testardamente a volere dare una interpretazione progettuale (urbanistica o architettonica)¹⁰².

Per Quaroni, quindi, la città esprimerà sempre in modo ricorrente la necessità di restituire un quadro complessivo della propria forma ma, nelle dinamiche che la attraversano, la sua complessa costituzione non sembra soltanto riducibile alla regolazione sistematica dei suoi elementi fisici. Le dinamiche che attraversano la città determinano relazioni mutevoli tra le sue parti, non leggibili secondo schemi d'ordine generale. Questa impossibilità di arrivare ad una sintesi progettuale soltanto attraverso un disegno complessivo, frutto della superiore capacità e sensibilità del progettista, ha portato l'urbanistica a spostare il proprio bersaglio e ad occuparsi più delle dimensioni della programmazione e della politica¹⁰³. Il progetto della città non si può ricondurre al progetto di architettura (o ad una somma di questi). I due versanti, come abbiamo visto affermare da Lynch, non implicano un semplice passaggio di scala ma coinvolgono problemi, contesti e processi che non possono essere considerati equivalenti¹⁰⁴.

Queste posizioni, come molti altri temi emersi nella disamina dei contributi di questo primo capitolo, emergono molto lucidamente, in modo inaugurale, nell'opera di Patrick Geddes, che affronta la tensione tra una città complessa e plurale e la necessità di avere un organico principio d'ordine alla base del funzionamento di questa, in quanto la città costituisce il sostrato biologico e funzionale finalizzato a sostenere la vita umana¹⁰⁵. Se l'organismo urbano è una unione di uomini e di luoghi allora il suo progetto non può essere intrapreso senza considerare la dimensione politica e il contratto sociale che lo caratterizzano.

La dimensione politico-sociale deve, quindi, informare profondamente tutti gli studi di analisi territoriale. La pratica dell'urbanistica si potrebbe ricondurre in definitiva ad un complesso di approcci di teorie, concetti e tecniche riferibili principalmente alle scienze umane (che Geddes chiama *scienze*

¹⁰²Quaroni, Ludovico, *La torre di Babele*, Marsilio, Padova, 1967, p.124.

¹⁰³Quaroni, Ludovico, *La torre di Babele*, Marsilio, Padova, 1967, p.122.

¹⁰⁴Palermo, Pier Carlo, *Prove di innovazione*, Angeli, Milano, 2001, p.36.

¹⁰⁵È in tal senso che si può interpretare la nozione di *bilancio vitale*, formulata dal più autorevole caposcuola dell'urbanistica ecologica. Cfr. Geddes, Patrick, *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano, 1970 (ed. or. 1915), p.92.

civiche, sottolineando in tal modo il legame indissolubile e coevolutivo che lega la comunità con la dimensione territoriale). La ricomposizione dei fatti urbani è prima di tutto una ricomposizione della vita civica della comunità insediata. Essa deve affrontare conflitti e tensioni che non sono soltanto legati alle dimensioni costruttive, geografiche, morfologiche ma che invece fanno capo alla lettura dell'azione sociale¹⁰⁶.

Le discipline sociali possono, in tal senso, aiutare a mettere in luce alcuni meccanismi dell'oscillazione tra visione globale e visione frammentaria dei fatti urbani. Esse hanno infatti posto, fin dalla loro fondazione, il problema del riconoscimento delle mutue relazioni tra fenomeni individuali e strutture collettive ed hanno esaminato tali intrecci dal punto di vista delle azioni e delle motivazioni che le condizionano. Queste tradizioni di ricerca hanno messo in rilievo come la società nel suo complesso sia inseparabile dai suoi componenti individuali. Si può leggere l'intero sviluppo della disciplina sociologica come il tentativo di distinguere le dinamiche reciproche che caratterizzano la competizione dei due opposti estremi dell'analisi di stampo individualista e di quella di tipo collettivista¹⁰⁷.

Ci si trova ad oscillare tra le opposte interpretazioni di una azione sociale che cerca di ricomporre le strutture istituzionali ed aggregate a partire dagli atti dei singoli soggetti e dalle loro motivazioni ed una opposta tendenza che inquadra i comportamenti dei singoli a partire dai vincoli e dalla struttura di regole istituzionali della compagine collettiva che li ospita¹⁰⁸. Come ogni costruito fondato su modelli ideal-tipici, queste teorie rappresentano dei manifesti culturali, più che dei reali riferimenti per il comportamento degli attori sociali. Essi hanno però il vantaggio di porre con chiarezza la questione dell'interpretazione delle forme aggregative sociali attraverso la disamina dell'azione che in esse si sviluppa¹⁰⁹.

Questa interpretazione della società come inesauribilmente sottesa tra i due estremi della struttura e del singolo soggetto ha portato alcuni studiosi ad indicare questo dissidio come il *fatto irritante* della sociologia¹¹⁰. Tra un approccio dal basso e un approccio dall'alto esiste quindi una distanza difficilmente colmabile, che irrigidisce gli schemi interpretativi e impedisce di inquadrare i fenomeni sociali (e urbani) nei reali livelli di crescente comples-

¹⁰⁶Geddes, Patrick, *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano, 1970 (ed. or. 1915), pp.253 e segg.

¹⁰⁷Si veda la questione dell'interpretazione metodologica dei fenomeni sociali che superi le ripartizioni classiche tra spiegazione e comprensione, orientamento ai fatti ed orientamento ai valori, dominio dei significati e dominio delle leggi. Cfr. Weber, Max, *Il metodo delle scienze storico sociali*, Einaudi, Torino, 1958, p.227.

¹⁰⁸Archer, Margareth S., *La morfogenesi della società.*, Angeli, Milano, 1997, p.45.

¹⁰⁹Boudon, Raymond, *Il posto del disordine. Critica alle teorie del mutamento sociale*, Il mulino, Bologna, 1980, p.31.

¹¹⁰Archer, Margareth S., *La morfogenesi della società.*, Angeli, Milano, 1997, p.16.

sità che li caratterizzano¹¹¹.

In urbanistica, o meglio nel progetto dell'ambiente collettivo e nel governo delle sue dinamiche, si sono riscontrate simili fratture e perdite di definizione dell'oggetto di studio. La differenza con la teoria sociale, però, risiede nel fatto che, mentre la realtà sociale si può intendere come un costruito collettivo eminentemente di natura consensuale¹¹², nella realtà territoriale ci si trova comunque di fronte ad una entità fisica pre-esistente, con una propria autonomia comportamentale, fatta di inerzie al mutamento che inseriscono all'interno del progetto territoriale un filtro fisico e tecnologico. Se già la possibilità d'individuazione dei principî d'ordine non contingenti sembra molto incerta nell'analisi sociologica, che tratta di costrutti politici artificiali, tale ricomposizione appare inarrivabile qualora subentrino anche i fattori legati alle dinamiche ed alle inerzie dell'ambiente fisico¹¹³.

Per tale ragione, i contributi che cercano di ricomporre una interpretazione unitaria e coerente degli esiti delle azioni umane su territorio, in relazione all'obiettivo di ottenere coesione ed identità dello spazio abitabile, si sono trovati a dosare secondo proporzioni variabili il ricorso al progetto della forma e l'interpretazione dei processi, delle azioni, delle politiche.

In conseguenza, si può leggere una ipotetica linea evolutiva all'interno delle teorie del progetto del territorio, che ha portato progressivamente ad un peso sempre meno determinante del progetto dell'ambiente fisico ed alla contemporanea maggiore attenzione nei confronti della dimensione del progetto immateriale del sistema di governo, della pratica di gestione, controllo e guida delle azioni e delle dinamiche di interazione¹¹⁴.

Da un lato, sembra che la pianificazione territoriale non possa che poggiare sugli aspetti fisico-morfologici del progetto per potere erogare le prestazioni dei propri servizi, dall'altro lato, l'efficacia dei progetti territoriali e la loro capacità di buon inserimento sembra dipendere in modo ineludibile dalla messa a punto di strumenti che permettono di governare i diversi fenomeni e le azioni sul territorio in un quadro di condizioni ambientali complesse e perturbate. La preminenza della dimensione immateriale, capace di regolare e guidare i comportamenti e le azioni, le transazioni ed i rendimenti,

¹¹¹È interessante notare come gli studi di *morfogenesi sociale* trovino un corrispettivo anche in alcuni testi di urbanistica. Cfr. Piroddi, Elio, *Le regole della ricomposizione urbana*, Angeli, Milano, 2000, p.53

¹¹²Cfr. Berger, Peter, Luckmann, Thomas, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1969, pp.82 e segg.

¹¹³Crotti, Sergio, 'Progetto e morfogenesi urbana. Per un'architettura delle differenze', in *Urbanistica*, n.82, 1986.

¹¹⁴Si è, in definitiva, realizzato quel processo di smaterializzazione degli strumenti prodotti dalla cultura materiale umana, ben esaminato in un classico testo. Cfr. Toynbee, Arnold J., *Storia comparata delle civiltà*, Newton Compton, Roma, 1974, vol.I, p.205-206.

sembra connaturata alla sempre maggiore richiesta, da parte dei tecnici, di esprimere una capacità di gestione ed accompagnamento dei processi.

La forma è, quindi, intesa come esito di regole e azioni; l'esercizio della funzione di progetto e di analisi dovrebbe presentarsi con una natura relazionale ed evolutiva corrispondente. La dimensione politica e la dimensione gestionale sembrano, nella condizione di molecolarizzazione dei soggetti, degli ambienti e delle tecniche, avere assunto una preminenza ed una capacità di penetrazione che sembra indicarle come strumenti centrali per operare attraverso le instabilità dell'azione collettiva e della complessità ambientale, a tutte varie scale di intervento, per tentare di ricomporre la coerenza delle decisioni pubbliche rispetto agli esiti delle azioni territoriali di trasformazione ¹¹⁵.

¹¹⁵Pasqui, Gabriele, *Progetto, governo, società*, Angeli, Milano, 2005, p.26.

Capitolo 3

I caratteri della gestione urbana

3.1 Piano, programma, gestione

L'attività di elaborazione e direzione dei progetti strategici delle aziende di produzione è costituita da una successione di decisioni correlate, orientate alla efficacia complessiva del processo. La gestione dei progetti e degli interventi riguarda, quindi, l'intera sequenza che parte dalle decisioni preliminari fino a ricucire l'intero corso dell'azione: dalle scelte in merito all'uso delle risorse, alle tecniche adottate, al coinvolgimento dei soggetti partecipanti. Durante lo svolgimento di questa procedura, spesso, la attività di formulazione delle decisioni non è distinguibile dalla funzione gestionale ed operativa.

Nell'organizzazione aziendale classica abbiamo una prima distinzione in attività *direttive* ed *esecutive*, che separano i meccanismi base di sviluppo di un progetto: la prima attiene alla facoltà di coordinare e fare eseguire le decisioni in conformità a quanto stabilito dalle previsioni, la seconda è di pertinenza dei soggetti operativi. Nella dottrina delle decisioni gestionali d'azienda, a questa individuazione delle competenze direttive ed esecutive si affianca una classificazione in cui vengono descritte le funzioni che caratterizzano orizzontalmente l'attività di amministrazione aziendale complessiva: gestione, organizzazione e controllo¹.

Come si può vedere, anche con questa elementare suddivisione abbiamo già in ognuna delle tre classi dei fenomeni costitutivi d'azienda la compresenza e la contaminazione di attività di direzione e di produzione, in esse intrecciate ed inestricabili. Le funzioni base di una azienda, soprattutto quelle decisionali, attengono quindi alla previsione dell'andamento delle attività esecutive già in fase di formulazione delle scelte, contaminando in tal modo le due dimensioni della direzione e dell'esecuzione, della politica e del-

¹Rugiadini, Andrea, *Organizzazione d'impresa*, Giuffré, Milano, 1979, p.72.

la tecnica. Questo rimescolamento viene ad essere ancora più estremizzato dall'attuale esigenza che porta ad operare in condizioni ambientali perturbate, con una continua retroazione tra le facoltà di previsione degli assetti futuri e i dati acquisiti dalle esperienze passate².

Le fasi dell'amministrazione di impresa che definiscono questa relazione tra previsioni di andamenti futuri ed influenze di eventi già verificati nella conduzione dei progetti complessi in ambienti mutevoli sono:

- la pianificazione;
- la programmazione;
- il controllo.

I primi due termini sono classicamente definiti come: la prima è l'attività che si occupa della formulazione delle decisioni e delle scelte strategiche e di indirizzo per lo sviluppo delle funzioni d'impresa (si occupa di finalità ed obiettivi), la seconda è l'attività che definisce operativamente le sequenze esecutive più adatte a raggiungere gli obiettivi produttivi fissati.

In sostanza la prima definisce gli scopi e la seconda seleziona i mezzi. La prima, inoltre, occupandosi della definizione degli orizzonti dell'attività aziendale, si esplicherebbe entro un quadro temporale di lungo periodo; la seconda, agendo in termini di scelta efficiente degli strumenti e di gestione operativa, attiene all'orizzonte del breve periodo³.

Sebbene le due attività della programmazione e della pianificazione vengano distinte per oggetto e strumenti, esse comunque implicano un approccio che coinvolge processi decisionali concettualmente affini. In entrambi i casi si tratta di formulare ipotesi plausibili e fondate sulla realizzabilità futura di determinate trasformazioni dell'assetto di una organizzazione (o di un ente territoriale). I collegamenti tra pianificazione e programmazione non consentono quindi di scindere i due processi: l'attendibilità di uno scenario pianificato è spesso preceduto da ipotesi ben definite sulle azioni tecniche da intraprendere per cercare di raggiungere gli obiettivi auspicati.

La fissazione di tali obiettivi non può considerarsi funzione autonoma, essa è sottoposta al confronto con vincoli e mezzi disponibili: con la fattibilità, la convenienza economica e le risorse di consenso; si ha quindi una penetrazione tra anticipazione degli scopi e prefigurazione dei mezzi disponibili e presenti, che nei casi di beni che coinvolgono una dimensione politico-autoritativa accentuano ancora più la loro reciproca commistione: vi sono spesso obiettivi molteplici, progetti abbozzati che attendono una definizione

²Bubbio, Alberto, *Il budget*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.6.

³Bubbio, Alberto, *Il budget*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.9.

in base alle risorse presenti; tutto questo porta allo scambio continuo tra messa a fuoco degli obiettivi e scelta dei mezzi, che avviene in modo progressivo man mano che il processo e l'azione prendono forma⁴.

Pianificazione e programmazione restituiscono quindi nel complesso l'attività di governo e la prefigurazione dell'andamento delle operazioni concrete di amministrazione della produzione. Esse, però, possono risultare poco distinguibili se si usano come parametri soltanto quelli che cercano di individuare il carattere e la portata temporale, la precisione e definizione dei contenuti, la flessibilità delle tecniche adoperate in relazione alle prerogative di instabilità del contesto.

La programmazione spesso non propone schemi tecnici compiuti e dettagliati per l'amministrazione, il più delle volte invece viene usata in modo esplorativo come strumento di orientamento, pre-selezione e calibratura dei diversi obiettivi; la pianificazione, dal canto suo, cerca spesso di anticipare il momento esecutivo, incamerandolo già nelle sue prescrizioni generali e di indirizzo.

Questo scambio tra le prerogative dei due momenti di costruzione del progetto territoriale è riscontrabile in molti meccanismi chiave che definiscono il rapporto tradizionale tra i vari strumenti di governo del territorio (gerarchia tra piani generali e piani esecutivi, tra piani di settore e piani ambientali, tra programmi per le OO.PP. e prescrizioni urbanistiche)⁵.

In ultimo, la funzione del controllo attiene alla verifica ed al confronto tra risultati ottenuti e risultati desiderati dalla direzione e dal programma. Il sistema di controllo è allo stesso tempo l'anello di chiusura del processo di gestione aziendale ed al contempo ne rappresenta il momento di avviamento. Esso svolge una funzione di apprendimento e riconsiderazione su tutto quello che ha riguardato le fasi precedenti. Non si tratta, quindi, soltanto di un momento di verifica delle motivazioni di rendimento di un ciclo ma costituisce un meccanismo influente di ri-modulazione di tutto il processo decisionale e direzionale, esso sintetizza nei suoi esiti, sia il momento strategico che quello strumentale, di verificare il rendimento dei fenomeni gestionali nel più ampio quadro delle dinamiche di contesto e dei meccanismi interni. Esso è un supporto alle decisioni ma è anche lo strumento con il quale si influisce in modo determinante sul comportamento organizzativo dei soggetti decisionali. Il controllo può essere quindi inteso come un momento

⁴Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, *Attore sociale e sistema*, Etas, Milano, 1978 (ed. or. 1977), p. 35.

⁵Stella Richter, Paolo, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984, pp.34-35. In particolare si fa qui riferimento alle funzioni di tutela dei BB.CC. e di localizzazione delle OO.PP. come esempi di retroazione tra indicazioni di piano e provvedimenti esecutivi diretti. Per una prima disamina del controverso rapporto tra pianificazione e programmazione, cfr. Archibugi, Franco, *Principi di pianificazione regionale. Metodi e obiettivi*, Angeli, Milano, 1981, vol.I, p.21.

conclusivo del processo gestionale (verifica di un piano strategico, dei programmi operativi complessivi o di specifiche attività) oppure, in modo più ampio, come governo e guida delle azioni aziendali (in continua interazione con la formulazione delle strategie) ⁶.

Determinare le interazioni tra le funzioni di pianificazione e controllo risulta determinante per definire la portata dell'efficacia dell'azione pubblica nel guidare i processi di trasformazione collettiva del territorio. La applicazione di strumenti di controllo gestionale entra sia nella esecuzione dei progetti integrati, sia nella predisposizione di una appropriata azione amministrativa.

3.2 Le tecniche della gestione strategica

Una gestione dei processi di produzione di valore (economico o territoriale, nel nostro caso) che debba orientarsi in un ambiente complesso, facente capo ad una pluralità di soggetti, obiettivi e tecniche si trova a dovere ricorrere ad alcuni strumenti operativi che permettano di seguire il rendimento, i costi e l'efficienza delle azioni intraprese, attribuire responsabilità specifiche agli operatori e valutare le possibilità di impiego delle risorse da parte di tutti i soggetti che partecipano ai progetti (produttori e imprese, settori della pubblica amministrazione, associazioni di cittadini, consulenti e professionisti, politici, aziende di credito).

Si tratta generalmente di strumenti di pianificazione e controllo che agiscono nel breve periodo, ovvero mirati a guidare il felice compimento di azioni esecutive definite.

La formulazione degli scenari e la loro valutazione in termini di realizzabilità ed efficienza richiama altre dimensioni e tecniche di costruzione politico-consensuale, che non possono essere valutate soltanto per la loro efficienza di processo.

Nel momento in cui un progetto viene formulato e definito nei suoi aspetti tecnici ed economici, viene avviato un processo di costruzione per fasi sequenziali di realizzazione, che intraprende un doppio regime di scambio e di contrattazione, interno all'ente/azienda ed esterno ad esso (con l'ambiente circostante). Questa dinamica presenta dei caratteri di instabilità simili a quelli che delineano il rapporto tra politiche pubbliche e gestione urbana. La turbolenza e la complessità del contesto, le necessità di coordinamento e controllo temporale delle fasi di realizzazione, di controllo dei costi e degli scostamenti, di composizione dei conflitti, di rinegoziazione delle condizioni base del contratto, finiscono con il rendere la fase realizzativo-gestionale altrettanto interattiva quanto quella politico-sociale.

⁶Bubbio, Alberto, *Il budget*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.40.

Gli strumenti tradizionali con i quali le aziende di produzione governano i loro processi secondo criteri di efficienza e redditività fanno riferimento a quel cospicuo repertorio di tecniche riassumibili nei sistemi di informazione, ascolto interno e controllo di gestione. Sono strumenti che hanno garantito una buona supervisione dei processi aziendali ma che devono essere usati con consapevolezza, poiché presentano logiche settoriali e parziali che spesso si trovano in difficoltà nei confronti di un ambiente molto dinamico ed instabile. Le tecniche presentate sono comunque di grande interesse, se analizzate come sistemi capaci di fare emergere le criticità decisionali e procedurali; in tal senso esse hanno acquisito grande importanza nella comprensione dei meccanismi di intervento interni alla pubblica amministrazione.

Il controllo di gestione di un'attività aziendale si trova spesso ad operare in condizioni ambientali perturbate, in contesti competitivi e mutevoli, dove diventa arduo distinguere tra aspetti strategici ed aspetti operativi. Si deve ricorrere, anche per quello che riguarda le tecniche di gestione dei procedimenti, ad una molteplicità di strumenti e misure, che valutino e bilancino le contraddittorie istanze tra unità del progetto e diversità dei soggetti che vi partecipano, ognuno con parametri di valore diversi, con incompatibilità tra scopi, obiettivi e tempi⁷.

Il controllo gestionale dei processi presuppone di potere correlare esiti e finalità rispetto ad una serie di scelte ed interventi di economia produttiva. Si suppone quindi di poter comparare:

- la programmazione dei risultati di un complesso di interventi (prestazioni-obiettivo);
- la misura dei risultati (pertinenza del modello a restituire i comportamenti effettivi);
- gli scostamenti rispetto ai risultati (valutando sia le esternalità che le variabili endogene);
- la scelta delle azioni correttive (per adattarsi al nuovo scenario e ai mutamenti dell'ambiente esterno).

Tutto questo deve essere riferibile ad un determinato assetto del sistema di unità operative che partecipano al processo aziendale specifico ovvero deve essere adattato alla configurazione dei sistemi di direzione, dell'organismo personale, delle specificità produttive e della forma istituzionale di un'impresa⁸.

⁷Azzone, Giovanni, *Innovare il sistema di controllo di gestione*, Etas, Milano, 2000, p.xviii.

⁸Airoldi, Giuseppe, Brunetti, Giorgio, Coda, Vittorio, *Economia aziendale*, Il mulino, 1994, p.85.

Il controllo di gestione si configura quindi come una infrastruttura di supporto flessibile, le cui caratteristiche e prestazioni possono essere dosate e scelte in base all'articolazione dei processi e degli istituti che si considerano.

Le determinanti del controllo di gestione sono riconducibili a tre categorie:

1. le tecniche: strumenti specifici delle fasi di controllo e valutazione;
2. l'architettura: che adatta le tecniche all'assetto dell'impresa;
3. i processi: che stabiliscono i livelli di controllo, le responsabilità e le procedure.

Al fine di potere misurare il rendimento di programmi e progetti complessi, il sistema di controllo di gestione fa riferimento ad una serie di requisiti prestazionali, spesso onerosi da rispettare e vicendevolmente conflittuali, valutando o meno l'opportunità di applicarli per giudicare il rendimento delle tecniche, dell'architettura, dei processi. Essi sono: completezza, precisione, orientamento di lungo periodo, misurabilità, responsabilità specifiche, tempestività⁹.

3.2.1 Le tecniche di controllo gestionale

Le tecniche del controllo gestionale sono gli strumenti attraverso i quali si individuano i rendimenti delle singole unità organizzative che operano nell'ambito di un progetto complesso.

La complessità e variabilità dei requisiti valutativi attraverso i quali misurare l'efficienza di un processo di gestione di una trasformazione urbana portano alla necessità di adottare un repertorio molto ampio di tecniche di analisi del valore aggiunto prodotto e dei costi gestionali ed amministrativi:

- **tecniche economiche:** sono mirate specificamente alla valutazione del rendimento o dei costi economici di un processo. Nelle trasformazioni territoriali e nella valutazione dell'operato delle pubbliche amministrazioni che le promuovono hanno poca rilevanza gli indicatori di redditività aziendale o di generazione del valore di cassa (ROE, ROI, EVA) mentre assumono un ruolo importante le analisi di costo. Perché queste possano fornire indicazioni plausibili per valutare il rendimento di una operazione edilizia o urbanistica devono operare in parallelo sui costi delle attività di supporto (amministrativi) e sui costi delle attività primarie (produttivi).

Nell'ambito del controllo del processo edilizio le tecniche tradizionali di determinazione del costo si sono affermate da tempo: *costo pieno*

⁹Azzone, Giovanni, *Innovare il sistema di controllo di gestione*, Etas, Milano, 2000, p.23.

e *costo diretto* sono usati correntemente per valutare il grado di integrazione delle operazioni nei processi di produzione edilizia¹⁰. Essi presuppongono l'esistenza di un sistema di contabilità analitica, che negli ultimi anni è stato introdotto come meccanismo di controllo di gestione anche nelle amministrazioni pubbliche, per l'attribuzione delle responsabilità specifiche alle diverse unità o attività, in merito alle molte funzioni di spesa.

Nell'ambito degli interventi urbanistici si cerca di valutare in modo complessivo l'onere da attribuire ai diversi attori che partecipano ad un progetto. Gli interventi per programmi complessi si sono avvalsi, proprio per la loro natura integrata e sintetica, di una valutazione per *costi standard*, in modo da individuare la ripartizione delle risorse e gli oneri per i vari operatori (oneri progettuali, oneri per infrastrutture, oneri per gli interventi edilizi, oneri contrattuali).

- **tecniche non finanziarie:** sono indicatori non monetari o finanziari. Esprimono le prestazioni di un intervento progettuale. In quanto indicatori prestazionali, tali criteri hanno sia una natura parametrica e misurabile ma spesso (come visto con alcune delle prestazioni urbane della teoria di Lynch) non sono riconducibili ad un giudizio valutativo di sintesi. La natura eterogenea di queste prestazioni implica una definizione consensualmente fondata delle priorità da attribuire loro; ci troviamo, infatti a dovere soppesare indicatori che considerano misure di qualità (del prodotto), misure di tempo, misure di compatibilità (ambientale), misure di produttività, misure di flessibilità (gestionale: dei prodotti, delle operazioni, dei sistemi), misure di soddisfazione del destinatario del servizio.

Nel processo edilizio ci si confronta da tempo con la necessità di assicurare codici condivisi per la misura delle qualità del prodotto e della flessibilità dei sistemi, attraverso il ricorso a protocolli di unificazione, regole e parametri generalissimi di valutazione, emessi da enti centralizzati di normazione in modo indipendente dai contesti di applicazione¹¹; nelle pratiche urbanistiche, necessariamente molto più legate alla costruzione locale del proprio sistema di prestazioni, la valutazione di questi requisiti si sta facendo avanti nell'ambito della redazione delle normative interne ai programmi complessi, dove i criteri prestazionali hanno trovato una applicazione condivisa al momento di fissare i termini politici e contrattuali dell'intervento.

- **tecniche ibride:** sono tecniche che incrociano i livelli qualitativi con

¹⁰Costantini, Maurizio, 'Rapporti tra produzione e progetto', in Norsa, Aldo, *La gestione del costruire*, Angeli, Milano, 2005, pp.148-150.

¹¹Maggi, Pietro Natale, Morra, Luigi, Gottfried, Arie, *Qualità tecnologica dei prodotti complessi per l'edilizia*, Progetto Leonardo, Bologna, 1992.

i costi legati al raggiungimento degli obiettivi previsti; queste tecniche considerano aspetti di progettazione e produzione assieme. I diversi aspetti (ambientali, lavorativi, tecnici, di innovazione) vengono bilanciati in indicatori sintetici che cercano di individuare l'andamento delle prestazioni ambientali nel tempo, pur con tutte le difficoltà che presenta una logica valutativa di tipo parametrico¹².

Queste tecniche possono quindi agire per prestazioni e processi, individuano le buone pratiche, le modalità di gestione funzionanti, i livelli di responsabilità, le criticità.

Il processo edilizio, per sua natura diviso in fasi e operatori, ha fatto molto affidamento su questi dispositivi: la loro natura specialistica li rende adatti ad accompagnare un intervento strutturato per fasi, funzioni e procedimenti, soprattutto per quello che riguarda la valutazione delle diverse alternative di progetto.

L'ambito delle politiche urbanistiche implica invece una dimensione di tipo concertativo e di definizione interattiva dei valori e dei vincoli, che rende il compimento di un processo valutativo così definito molto meno praticabile. Una architettura di piano modulare e gerarchica, come nella pianificazione procedurale, che prefigura fin da subito gli esiti finali del processo di piano, attraverso l'applicazione di regole e controlli, prevedendo tutti i comportamenti degli attori durante il processo di piano e considerando la valutazione di tutte le alternative disponibili, mette in ombra la natura del piano come pratica di azione collettiva e interattiva¹³.

Nonostante questa irriducibilità dei processi di piano ai processi di produzione edilizia, emerge inevitabilmente il problema di considerare se esistono configurazioni organizzative entro le quali possono essere valutate prestazioni e costi degli interventi urbanistici ed edilizi nel loro esito finale e congiunto.

3.2.2 L'architettura gestionale

Per potere valutare la validità di un'azione progettuale, costituire un reale supporto alla formulazione ed attuazione delle decisioni di intervento, per favorire l'innovazione di processo, l'apprendimento organizzativo e l'incentivazione il sistema gestionale deve adattare il proprio assetto alle specificità dell'architettura organizzativa e dei rapporti che intervengono tra le singole unità di un sistema amministrativo. I modelli applicabili sono moltissimi ma quasi tutti riconducibili a tre schemi di base¹⁴:

¹² Azzone, Giovanni, *Innovare il sistema di controllo di gestione*, Etas, Milano, 2000, p.176.

¹³ Per una descrizione dell'approccio procedurale alla pianificazione del territorio, cfr. Archibugi, Franco, *Principi di pianificazione regionale*, Angeli, Milano, pp.50-52.

¹⁴ Azzone, Giovanni, *Innovare il sistema di controllo di gestione*, Etas, Milano, 2000, p.176.

1. un'architettura gestionale di tipo verticale;
2. un'architettura gestionale di tipo orizzontale;
3. un'architettura gestionale per progetti/processi.

I primi due configurano un'assetto gestionale adatto ad operare in condizioni relativamente stabili, essi gestiscono il coordinamento delle azioni delle singole unità operative sostanzialmente attraverso l'attribuzione dei costi di transazione reciproci e del valore aggiunto sviluppato durante lo svolgimento del progetto, affinando la valutazione per progressivi livelli di disaggregazione dei parametri di produzione.

L'aumento della complessità ambientale e dell'instabilità che coinvolgono il percorso realizzativo di un progetto spinge verso una attenzione alle dinamiche di tipo trasversale, riguardanti simultaneamente unità operative differenti e livelli decisionali differenti, con necessità di integrazione e verifica reciproca delle azioni e con una spinta condivisione delle informazioni. L'aumento delle interdipendenze tra gli operatori e i soggetti che partecipano ad un processo produttivo portano alla necessità di seguire e valutare il progetto durante tutto il suo intero ciclo di completamento. Costi, tempi e qualità delle prestazioni vanno visti in modo complessivo e continuativo per l'intero periodo di vita di un intervento: formulazione delle decisioni, progettazione, sviluppo del prodotto, dismissione sono fasi non scindibili, percorse trasversalmente dalle funzioni di decisione e di esecuzione da parte delle diverse unità operative, nel corso della definizione degli esiti di un procedimento.

La *gestione per processi* considera l'interazione tra le diverse attività che contribuiscono ad un progetto, individua le sequenze e i punti critici, in base a queste cerca di trovare le migliori combinazioni nell'attribuzione delle funzioni volte, da gestire internamente o da delegare all'esterno. Emerge come prioritaria la capacità di governare e coordinare le interazioni tra le singole attività all'interno dei processi e di controllare il loro andamento, attraverso un continuo confronto con gli indicatori prestazionali complessivi stabiliti in fase di impostazione del progetto¹⁵.

La gestione del processo diventa quindi prioritaria rispetto alla definizione delle caratteristiche prodotto: lo slittamento verso un approccio per progetti integrati ha caratterizzato le innovazioni gestionali dei programmi di intervento urbano e dei programmi per lo sviluppo del territorio attraverso le opere pubbliche: entrambe queste esperienze di intervento sul territorio hanno cercato di gestire i progetti attraverso l'individuazione di apposite unità operative; da un lato si tratta di unità territoriali e dall'altra di unità gestionali ed amministrative. Nell'ambito di ciascuna di esse si individuano costi, prestazioni e responsabilità definite.

¹⁵Bastia, Paolo, *Programmazione e controllo dei progetti integrati*, Clueb, Bologna, 1986, p.41.

3.3 Gestione del piano e gestione urbanistica

Dalla concezione di *piano-processo*, che abbiamo definito in riferimento all'opera di alcuni teorici dell'analisi urbana, emerge una attitudine ad interpretare le funzioni e gli esiti della pianificazione territoriale come riferibili ad una produzione continua di decisioni e azioni, un percorso nel quale gli obiettivi e gli strumenti usati dialogano continuamente con le condizioni di contesto. Questa visione del processo di piano come avanzamento dinamico, le cui fasi e funzioni sono strettamente correlate, si ritrova nella ricostruzione che è stata elaborata dei processi di *implementazione* delle politiche pubbliche, dove si è già da tempo messo in luce come tra la formulazione degli obiettivi di una decisione politica e le susseguenti fasi attuative, vi sia un filtro ed uno scarto che è dato dalla natura dinamica e interattiva dell'azione collettiva che governa il momento realizzativo. Questo fa in modo che tra segmenti concettualmente ed operativamente separati di una azione di politica pubblica avvenga un dialogo continuo ed uno scambio che necessita di una gestione attenta e costante¹⁶.

Nell'architettura normativa del piano la funzione di gestione viene intesa invece, classicamente, come l'applicazione degli strumenti realizzativi al servizio delle pre-esistenti decisioni di piano. La accettazione di tale netta suddivisione tra scopi e mezzi, tra progetto-programma-esecuzione-controllo, implica due visioni molto diverse del ruolo della gestione all'interno del processo di piano e del processo edilizio, l'una di tipo strettamente operativo, l'altra di tipo interattivo.

Anche per quel che riguarda il processo edilizio la pratica della gestione presenta un duplice riferimento, essa è:

- la fase, determinata e circoscritta, che sovrintende e prescrive le regole di appropriato uso di un manufatto realizzato, al fine di garantire sicurezza, efficienza, mantenimento nel tempo¹⁷;
- la pratica di conduzione dell'intero percorso progettuale, dalla formulazione alla realizzazione, identificandosi in modo totale l'attività di gestione con l'intero processo edilizio, accompagnandone la buona riuscita e l'accordo tra i diversi momenti e gli operatori che lo costituiscono¹⁸.

¹⁶Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California, Berkeley, 1984 (seconda ed.).

¹⁷Maggi, Pietro Natale, *Il processo edilizio*, Città Studi, Milano, 1994, vol.2, p.154 e segg.

¹⁸Costantini, Maurizio, Norsa, Aldo, *Prospettive di politica tecnica*, Angeli, Milano, 1984, pp.50-51; come vedremo in seguito, il discorso si può ampliare fino alla dimensione della politica produttiva e del coinvolgimento degli operatori istituzionali.

In questo capitolo si cercheranno di illustrare eminentemente le caratteristiche della gestione all'interno delle pratiche urbanistiche, rimandando in seguito l'approfondimento della gestione del processo edilizio. Si specificeranno i caratteri e gli effetti dell'adozione delle due concezioni di gestione urbanistica:

- le caratteristiche della gestione del piano, intesa come gestione delle funzioni dello strumento tecnico-normativo, al fine di fare corrispondere indirizzi e prescrizioni alle azioni di trasformazione risultanti;
- le caratteristiche della gestione urbana come processo di accompagnamento di un complesso di azioni, al fine di facilitare la convergenza e l'accordo tra fasi, obiettivi, soggetti e tecniche di intervento.

La pratica di gestione urbana, nella seconda accezione, non corrisponde ad una fase specifica e ad un segmento individuabile di un processo sequenziale che porta dalla formulazione delle politiche urbane alla realizzazione edilizia, essa è invece intesa come una azione continuativa e attenta che accompagna l'iniziativa pubblica e collettiva di costruzione del territorio.

In quanto tale, la sua natura, gli strumenti che usa e i soggetti che se ne fanno carico possono mutare a seconda delle fasi e delle scale di intervento che si presentano durante l'avanzamento del processo, pur continuando ad essere una pratica unificante di intervento sul territorio, attraverso l'attenzione continuativa che pone gli aspetti relazionali che legano operatori e procedure, prestazioni e qualità insediativa, in modo non strettamente connesso al passaggio tra le diverse dimensioni scalari, attraverso l'inquadramento congiunto di politiche urbane e politiche edilizie, viste entrambe come complessi sistemi di dialogo tra attori, fasi, sistemi di norme e strumenti tecnici¹⁹.

3.3.1 La gestione del piano

Nella dottrina e nella prassi amministrativa del piano regolatore le funzioni della gestione sono identificate come quelle attività che sovrintendono alle fasi esecutive e realizzative delle previsioni urbanistiche. Il piano regolatore è, infatti, un documento dal carattere generalissimo, investito di una molteplicità di funzioni eterogenee (regolazione del mercato, conformazione della struttura della proprietà fondiaria, produzione di capitale territoriale e dei servizi ad esso connessi, produzione di tecnologia istituzionale)²⁰. Perché questi indirizzi generali ad amplissimo spettro acquistino una loro realizzabilità architettonica, all'interno di una riconoscibile coerenza con il

¹⁹Aa.Vv., *Regione Emilia Romagna. Organismo abitativo e alloggio*, Angeli, Milano, 1981, p.34.

²⁰Pasqui, Gabriele, *Il territorio delle politiche*, Angeli, Milano, 2001, p.12

disegno generale del piano, si sono messi a punto alcuni strumenti di dettaglio finalizzati alla definizione e progettazione dei manufatti urbani ovvero alla coerente realizzazione delle singole previsioni di trasformazione fisica delle aree in accordo con criteri di interesse generale²¹. Ci si trova ancora di fronte ad una netta e trasparente separazione tra fini e mezzi del piano, tra la formulazione degli indirizzi e delle regole e la loro conseguente realizzazione, in modo da configurare un processo di piano lineare e governabile.

Alcune fonti autorevoli di questa concezione procedurale del piano regolatore possono essere trovate nella sequenza *rilievo-analisi-piano*, di Geddes²² oppure nella distinzione delle attività dell'urbanistica in *conoscere-comprendere-valutare-intervenire*, di Astengo²³.

Coerentemente con questo presupposto e modello metodologico, si sono concepiti gli strumenti della gestione del piano come tecnica applicativa delle previsioni in esso contenute, momenti attuativi dalla fisionomia definita e ben circoscritta di una strategia di governo pubblico della città e quindi come momento di verifica della efficacia delle funzioni svolte dal piano in quanto strumento di realizzazione della città pubblica, capace di ricondurre gli interessi privatistici di uso del territorio ad un più generale sistema di interessi collettivi, tutelati tramite gli strumenti di intervento a disposizione dell'operatore pubblico²⁴.

Il piano regolatore conclude con la fase di gestione attuativa un percorso concepito per dare efficacia ed equità all'azione pubblica: tale complesso di atti poggia le proprie basi di legittimità sul riconosciuto ruolo di strumento pubblicistico dell'urbanistica, strutturato in modo da fare parte di un insieme di previsioni pianificatorie di portata e scala diverse che legano a cascata le scelte di tutti gli enti di governo nazionale e locale per culminare in un insieme di strumenti esecutivi diretti.

Questo complesso normativo, attraverso i suoi piani gerarchici, si trova a disciplinare nel dettaglio l'uso di ogni parte del territorio, dalle grandi scelte di assetto alla iniziativa di costruzione privata. I piani attuativi concludono questa catena inter-scalare di piani. Essi erano concepiti inizialmente come documenti di tipo tecnico-progettuale-oggettuale, sono cioè schemi di dettaglio che danno corpo, attraverso i propri elaborati, ad un insieme di scelte politiche precedente, che si ritiene già maturato e pubblicamente condiviso.

Tali scelte hanno la loro legittimità nel principio che vede l'intervento dell'operatore pubblico come garanzia per assicurare alla collettività parte

²¹Secondo questa impostazione dottrinale, il P.R.G. è, con espressione molto efficace, un *piano serbatoio*. I suoi contenuti non hanno reale effettività se non quando vengono riportati in uno strumento attuativo. Campos Venuti, Giuseppe, *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1966, p.104.

²²Geddes, Patrick, *Città in evoluzione*, Il saggiatore, Milano, 1979 (ed.or. 1915), p.312.

²³Cfr. Astengo, Giovanni (a cura di), *I piani regionali*, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma, 1953, Vol.II, p.8.

²⁴Erba, Valeria, *L'attuazione dei piani urbanistici*, Ed. delle Autonomie, Roma, 1987, p.24.

dei vantaggi che gli operatori privati ottengono dalla facoltà di edificazione e trasformazione edilizia dei suoli. Oltre a questa funzione di gestione conformativa e indiretta delle trasformazioni ve ne è una altra di tipo diretto, che ha rappresentato uno dei baluardi culturali dell'urbanistica riformista: l'operatore pubblico può gestire in prima persona la trasformazione e l'edificazione di alcune aree urbane o può stabilirne il controllo programmatico, per finalità sociali e per garantire il riequilibrio e la qualità complessivi degli interventi sul territorio²⁵.

Tutte queste azioni di gestione attuativa del piano avvengono tramite documenti che con il tempo si sono andati progressivamente differenziando. Alcuni di questi schemi sono di natura eminentemente disegnata, altri (promulgati a corredo del piano regolatore con leggi approvate in tempi successivi) hanno carattere di tipo programmatico, intendendo comunque il ruolo del programma come competente in modo esclusivo sulla distribuzione temporale degli interventi, attraverso l'individuazione delle fasi, degli atti e delle risorse; quindi il programma è soltanto il braccio esecutivo di uno schema politico considerato come concluso e blindato²⁶.

Ne segue che gli strumenti di gestione canonici del piano sono mirati e definiti in relazione a specifici obiettivi e profili funzionali. Essi possono essere distinti quindi in:

- strumenti di programmazione attuativa;
- piani attuativi e funzionali;
- strumenti di natura negoziale e contrattuale.

I primi sono essenzialmente documenti che si occupano della regolazione cronologica degli interventi edilizi, pubblici e privati, presenti nelle previsioni del piano. La legge n. 10/1978 ('Bucalossi'), nell'art.13, li introduce esplicitamente per la prima volta come elementi di accompagnamento del P.R.G., con il nome di *Programmi poliennali di attuazione* (PPA); si tratta di istituti tramite i quali viene dato compimento alla funzione di ordine temporale della gestione. Essi presuppongono la necessità di una guida pubblica che disciplini la realizzazione delle destinazioni d'uso previste dal piano, secondo il criterio che vede uno sviluppo del territorio lasciato alla libera iniziativa dei privati come non rispondente alle esigenze di equilibrio e coordinamento delle varie funzioni previste, che comporta il perenne rischio che alcune di esse si realizzino a scapito di altre.

²⁵Erba, Valeria, *L'attuazione dei piani urbanistici*, Ed. delle Autonomie, Roma, 1987, p.29.

²⁶La previsione di una cadenza programmata all'interno delle prescrizioni di realizzazione edilizia del piano è presente in modo esemplare in alcune esperienze famose di piano, come quello di Bergamo della fine degli anni '60. Occasione in cui Astengo conia l'espressione di piano 'programmatico-operativo'. Cfr. *Bergamo. Gli studi per il nuovo Prg 1965-1969*, Edizione della rivista Urbanistica, Torino, 1970, p.205 e segg.

Il programma determina le aree e le zone nelle quali devono realizzarsi le previsioni del piano, con riferimento ad un periodo tra i tre e i cinque anni, prescrivendo ai proprietari di richiedere la concessione edilizia entro i termini stabiliti, pena l'esproprio e la conseguente realizzazione dell'intervento da parte del comune²⁷. Gli esiti del PPA si sono rivelati deludenti, in quanto non congruenti con la reale capacità finanziaria dell'ente pubblico: alla fine gli amministratori inserivano nel programma gli interventi seguendo quanto veniva preliminarmente richiesto dagli operatori oppure ricorrendo all'attuazione congiunta pubblico-privato. Tutto questo ha portato alla revisione dello strumento del PPA. Con la L.136/1999 si stabilisce di includere nel programma soltanto gli interventi di nuovi insediamenti o di rilevanti ristrutturazioni urbanistiche, legando l'obbligatorietà delle trasformazioni a reali necessità di sviluppo della città²⁸.

I secondi sono i classici piani attuativi o piani urbanistici esecutivi. Sono documenti progettuali che definiscono le caratteristiche economiche, morfologiche e quantitativo-dimensionali di un intervento previsto dal piano regolatore su di una determinata area urbana. Essi sono di iniziativa privata o pubblica; in quest'ultimo caso sono destinati ad assolvere alla funzione di gestione attuativa degli indirizzi di pubblica utilità contenuti nelle decisioni del piano generale. Al compito di mitigazione dell'impatto sulla città di uno sviluppo edilizio di esclusiva iniziativa privatistica si affianca la possibilità di indirizzare l'iniziativa privata entro aree specifiche, già contenute nelle previsioni di espansione.

Il repertorio di questi strumenti comprende i Piani particolareggiati, i Piani per l'edilizia economica e popolare, i Piani per gli insediamenti produttivi, i Piani di lottizzazione convenzionata, i Piani di recupero urbano, cui di recente si sono aggiunti altri strumenti di settore nonché gli interventi per le opere pubbliche (che costituiranno argomento di discussione del capitolo seguente)²⁹.

Vale la pena accennare ad uno strumento attuativo che risale all'esordio della pianificazione in Italia ma che soltanto di recente è tornato a rivestire un certo interesse: il comparto edificatorio. Secondo la legge urbanistica nazionale, il comune può procedere all'individuazione di più aree da sottoporre ad una attuazione congiunta in sede di piano particolareggiato. Poco usato come mezzo di razionalizzazione attuativa, il comparto è stato invece recuperato come strumento per potere applicare i meccanismi della perequazione urbanistica. La perequazione è il dispositivo che ha informato

²⁷Ciccone, Filippo, Salzano, Edoardo (a cura di), *Il programma poliennale di attuazione*, Ed. delle Autonomie, Roma, 1978.

²⁸Urbani, Paolo, Civitarese Matteucci, Stefano, *Manuale di diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2000, p.198.

²⁹Erba, Valeria, *L'attuazione dei piani urbanistici*, Ed. delle Autonomie, Roma, 1987, pp.44-45.

tutte le proposte di innovazione legislativa degli ultimi quindici anni: grazie ad esso si dovrebbe potere applicare una gestione flessibile degli interventi di nuova realizzazione, redistribuendo oneri e benefici dati dalle previsioni urbanistiche e recuperando risorse a vantaggio dell'operatore pubblico ma si possono nutrire alcuni dubbi, che non è il caso di approfondire in questa sede, sulla rilevanza del dispositivo nel contesto delle attuali dinamiche urbane³⁰.

Gli strumenti compresi nella terza categoria presentano una natura spiccatamente concertativa. Essi fanno riferimento a forme societarie di tipo misto, che vedono partecipare enti pubblici, istituti di credito, aziende municipalizzate, proprietari delle aree, imprese private. Queste forme societarie hanno natura di associazione temporanea e sono finalizzate alla progettazione, realizzazione e commercializzazione di interventi di trasformazione urbanistica in attuazione di strumenti vigenti: si tratta principalmente delle *Società di trasformazione urbana* e della *Finanza di progetto*. Sono l'evoluzione dell'urbanistica contrattata in un quadro di drastica contrazione delle risorse pubbliche. Infatti, tramite questi si cercano di favorire interventi di trasformazione e riconversione del territorio che contemperino interessi pubblici e ricorso alle fonti di finanziamento private, attraverso la rappresentanza bilanciata dei vari interessi all'interno degli organi consiliari; per ragioni di spazio non se ne può che dare una sommaria descrizione, anche se negli ultimi dieci anni essi hanno rappresentato un momento preminente del dibattito disciplinare e della prassi operativa³¹.

La natura specialistica di questi documenti tecnici è, col tempo, andata incontro ad una contaminazione evidente, attraverso l'assunzione di funzioni e meccanismi di tipo concertativo nei quali la partecipazione pubblico-privato è conseguenza della natura non esclusivamente pubblicistica delle azioni sul territorio e delle mutate condizioni di disponibilità delle risorse nonché dell'incertezza nell'individuazione degli obiettivi di pubblica utilità. La gestione dei processi di piano assume quindi una dimensione molto più legata alle pratiche di gestione pluralistica dei processi che coinvolgono l'azione collettiva.

3.3.2 La gestione dei processi urbani

Nella sezione precedente si è cercato di delineare la funzione di gestione del piano regolatore per come la prassi e la legislazione la definiscono, ovvero

³⁰Micelli, Ezio, *La perequazione urbanistica*, Marsilio, Padova, 2005. Per una visione critica, cfr. Stella Richter, *Principi di diritto urbanistico*, Giuffrè, II ed., Milano, 2006, p.159.

³¹Micelli, Ezio, 'Nuovi strumenti per la gestione dei piani urbanistici: una interpretazione economico-estimativa', in *Scienze regionali*, n.2, 2004, p.17 e segg.

come una 'fattispecie procedimentale' di atti del potere pubblico collegati a cascata, l'uno con la funzione di precisare meglio quello che già era stato disposto dal precedente, secondo rapporti di sopra e sotto-ordinazione, che vanno dal generale allo speciale³². In tale disegno complessivo di coordinazione organica, gli atti si condizionano vicendevolmente, in un percorso che parte dal Piano territoriale di coordinamento per arrivare alla definizione della singola costruzione: in questa successione di atti la funzione di gestione si trova ad essere posta in posizione terminale³³. La crisi di efficacia di questo modello di gestione del piano è insita nella logica totalizzante con la quale si fa carico dell'armonioso contemperamento delle esigenze private e pubbliche, con la quale si cerca di operare il coordinamento sequenziale ed ordinato di tutti gli atti alle diverse scale di intervento, con la quale si assegna una titolarità specifica delle funzioni di governo in corrispondenza di un insieme di ambiti territorialmente definiti.

Con l'evolversi delle dinamiche di intervento sul territorio, agli atti di pianificazione intesi come insiemi di decisioni formalizzate da parte di un'autorità pubblica si sono affiancate pratiche di *pianificazione-programmazione-progettazione* di natura molto diversificata, formali ed informali, istituzionali e privatistiche, dinamiche e pluralistiche³⁴. A questa congerie di pratiche collettive e plurali, che concorrono a determinare le azioni di trasformazione del territorio con azioni politiche a geometria variabile, si fa riferimento quando si parla di una urbanistica come attinente alle dimensioni della costruzione e gestione pragmatica dei processi di accordo tra attori di natura diversa, azioni e iniziative che vengono complessivamente riassunte con il termine ombrello di *governance* (da ora in poi *conduzione o gestione dei processi*)³⁵.

Questa nuova complessità del quadro d'azione rappresenta la riprova e la presa d'atto di come il campo operativo della pianificazione territoriale difficilmente si sia mai configurato come riconducibile alle prerogative di una unica autorità pubblica. Sembra, quindi, ancora più anacronistico il lungo processo di elaborazione di proposte di riforma amministrativa vissuto nel decennio precedente, per il quale uno dei capisaldi consisteva nell'individuazione dell'ente territoriale privilegiato cui ricondurre le funzioni di coordinamento di tutti i livelli istituzionali di piano, quando questa aspirazione poteva essere poco plausibile perfino agli esordi della disciplina,

³²Spantigati, Federico, *Diritto urbanistico*, Giuffrè, 1969, p.84.

³³Stella Richter, Paolo, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984, pp.7-8.

³⁴Crosta, Pier Luigi, 'La politica urbanistica', in Dente, Bruno, *Le politiche pubbliche in Italia*, Il mulino, Bologna, 1990, p.260 e segg.

³⁵Vi sono alcuni lodevoli tentativi di trovare l'equivalente del termine *governance* in lingua italiana. Cfr. Carta, Maurizio, 'Il Piano territoriale della provincia di Palermo. Interpretazioni strutturali e obiettivi per il governo del territorio', in Carta, Maurizio, Leone, Nicola Giuliano, Ronsisvalle, Daniele, *Terre d'Europe e fronti mediterranei*, Università degli studi di Palermo, Palermo, 2005, vol.1, p. 79.

in un quadro istituzionale e professionale molto meno complesso di quello attuale³⁶.

Anche se potessimo estrarre un unico istituto o attore pubblico responsabile su un determinato dominio territoriale, cadendo ancora una volta nel tranello di considerare il perimetro territoriale e non i profili funzionali o gli interessi concorrenti³⁷ su di esso, emergerebbe comunque il fatto evidente che gli enti pubblici titolari dell'autorità su di un territorio non sono soggetti compatti ed unitari. La pubblica amministrazione è un soggetto plurale, un insieme di elementi coordinati i quali, come in qualunque altra realtà collettiva di tipo aziendale, possiedono ognuno un apparato di vincoli, risorse ed obiettivi attraverso i quali dialogare con il proprio ambiente e con le altre unità interne dell'ente³⁸. La pluralità e complessità interna non è una peculiarità delle sole aziende pubbliche, essa comprende tutti gli istituti e i soggetti territoriali e si rispecchia in una parallela eterogeneità del quadro complessivo ambientale. L'insieme degli attori che partecipano alle decisioni di intervento sul territorio è, in conseguenza di questi fenomeni, sottoposto ad una ancora più estrema ridefinizione e segmentazione:

- a livello di rapporti inter-istituzionali: si verifica la sovrapposizione di diversi istituti pubblici e di governo, i cui rapporti sono regolati da una geometria complessa di relazioni di sussidiarietà e verticismo (soprattutto sulle questioni dell'ambiente e delle infrastrutture);
- a livello di rapporti tra istituzioni ed enti di natura diversa: si ha una compenetrazione e contaminazione nei ruoli e nelle funzioni rispettivi del pubblico e del privato, con l'affermarsi della crescente importanza dei soggetti intermedi, come promotori o erogatori diretti di servizi al territorio (autorità di settore, aziende a partecipazione mista, consorzi, agenzie di sviluppo) o come istituti di natura societaria mista, esito di pratiche di intervento nuove e più flessibili (la finanza di progetto, le società di trasformazione urbana).

L'ingresso di nuovi soggetti, come portatori di risorse sia economiche che professionali e di servizio, ha parallelamente indebolito il ruolo delle strutture della burocrazia professionale, portando ad una sempre più evidente sovrapposizione tra le attribuzioni di competenza rispettivamente della burocrazia

³⁶Tale ente viene individuato, dalla legge n. 142/90, prima nella provincia e successivamente nelle città metropolitane. La pervasività di questo nodo della disciplina è rispecchiata da un dibattito che ha assunto spesso strumentalmente la pianificazione provinciale come pratica privilegiata per il governo complessivo del territorio. Cfr. Campos Venuti, Giuseppe, Oliva Federico, 'La forma strutturale del Ptcp provinciale', in *territorio*, n.20, 2000. Per una visione più critica sul ruolo della pianificazione provinciale, cfr. Palermo, Pier Carlo, *Prove di innovazione*, Angeli, Milano, 2001, p.41 e 44

³⁷Cfr. cap.2, nota n.4.

³⁸Rebora, Gianfranco, Meneguzzo, Marco, *Strategie delle pubbliche amministrazioni*, UTET, Torino, 1993, pp.3-4.

tecnica e burocrazia politica. Muta anche la natura della committenza, non più soltanto attinente ad istituti e strutture pubbliche ma riferibile alla domanda sociale e politica di un più ampio contesto collettivo e che porta quindi ad una richiesta non più di prodotti ma soprattutto di prestazioni, erogate sia all'utente finale sia alle strutture di servizio intermedie. In corrispondenza di questo fenomeno, verso le strutture professionali, interne ed esterne agli enti, si sollecita una domanda di servizi e prestazioni che riguardano eminentemente la gestione dei processi e non più solo la produzione di un elaborato o un documento di tipo professionale³⁹.

La domanda di capacità di gestione del processo si può articolare in⁴⁰:

- un passaggio dal confezionamento dei piani all'accompagnamento di progetti, programmi e politiche;
- un passaggio dalla specializzazione del contributo tecnico-professionale alla integrazione politica;
- un passaggio dalla definizione autoritativa e prescrittiva delle norme a forme di cooperazione strutturata e partecipata tra i diversi portatori di interessi.

La conseguente moltiplicazione di tecniche, competenze e strumenti è stata la reazione con la quale la prassi di governo del territorio ha cercato di ovviare alla rigidità della gerarchia ordinativa dei piani, elaborando un repertorio quasi inesauribile di strumenti settoriali che, essendo concepiti come procedimenti singoli ed integrati, permettono di operare con una modalità di gestione multilivello e su ambiti spaziali non omogenei. Non sono più soltanto dei meccanismi di gestione ed attuazione delle decisioni pubbliche ma sono iniziative che cercano, grazie alla loro natura di intervento mirato e monografico, di circoscrivere uno spazio collettivo entro il quale politiche, strategie e decisioni tecniche vengono definite contestualmente. Si tratta di un processo di confronto con l'ambiente del progetto, con forme di continuo apprendimento istituzionale e tecnico, nel quale i risultati si misurano non soltanto in termini di bontà degli esiti finali ma soprattutto in termini di apprendimento organizzativo, vero banco di prova per dare validità all'efficacia dell'azione intrapresa⁴¹.

In conclusione, il modo di gestire gli interventi sul territorio tramite un approccio per programmi e progetti integrati risponde alla necessità di considerare contemporaneamente tutti i diversi fattori contestuali che convergono su una determinata questione urbanistica; l'integrazione del processo progettuale, difatti, permette una gestione flessibile ed a geometria variabile, entro la quale:

³⁹Pasqui, Gabriele, *Il territorio delle politiche*, Angeli, Milano, 2001, p.19.

⁴⁰Balducci, Alessandro, 'Come cambiano i mestieri dell'urbanista in Italia', in *Territorio*, n.7, 1998, pp.8-10.

⁴¹Pasqui, Gabriele, *Il territorio delle politiche*, Angeli, Milano, 2001, p.26

- molti attori partecipano ad un medesimo progetto, dal quale ognuno trae benefici specifici ed al quale porta risorse e competenze specifiche;
- si possono configurare strumenti non soltanto multi-attoriali, ma anche multi-progetto. Una singola iniziativa si può presentare in realtà come un contenitore di progetti integrati e di natura diversa, ognuno dei quali dovrebbe farsi carico di uno specifico nodo di problemi territoriali, ognuno dei quali fa capo a referenti e titolari di natura molto diversa.

Una gestione urbana che adotta questi approcci per programmi, con strumenti multi-attoriali e multi-tematici, necessita di una attenta conduzione dell'intero iter progettuale: il progetto non è più da intendersi come lo schema di prefigurazione di un risultato finale ma acquista il significato (di matrice anglo-sassone) di un piano d'azione che integra e rende coerenti le diverse fasi che in esso si verificano⁴².

L'inquadramento processuale e gestionale del progetto è emerso come istanza imprescindibile anche all'interno delle discipline che si occupano della guida e della qualità della produzione edilizia.

Di seguito si esamineranno due temi fondamentali della gestione urbana, che stabiliscono nessi precisi con i requisiti di efficienza e governo del processo edilizio: la gestione dei conflitti e l'integrazione delle decisioni e delle tecniche di intervento.

3.3.3 La gestione integrata dello sviluppo urbano

La necessità di gestire e coordinare le diverse dinamiche che riguardano lo sviluppo dell'ambiente urbano può riferirsi, come abbiamo visto, ad un insieme diversificato di fenomeni in atto e di domande emergenti da parte di soggetti eterogenei. Gli studiosi sono abituati a rilevare come i cambiamenti e le trasformazioni della struttura urbana avvengano prima di tutto a seguito della crescita dimensionale e quantitativa della città, con le conseguenti ripercussioni sugli aspetti fisico-funzionali e socioeconomici. Mutano le domande della popolazione, i servizi richiesti, i tempi di adeguamento delle strutture amministrative ai fenomeni emergenti, i costi e i valori fondiari.

La gestione urbana, però, non è soltanto riferibile all'aspetto della crescita dimensionale degli insediamenti, questi fenomeni di trasformazione dell'assetto urbano avvengono sotto lo spinta di cambiamenti e riconfigurazioni dell'organizzazione interna della città e dei valori che la legano alla propria

⁴²Norsa, Aldo, 'Produzione di progetto e project management', in Missori, Andrea (a cura di), *Tecnologia, progetto, manutenzione. Scritti in ricordo di Giovanni Ferracuti*, Angeli, Milano, 2004. pp. 160-161.

comunità insediata⁴³. Abbiamo a che fare con trasformazioni e riconversioni fisiche e funzionali all'interno degli spazi esistenti, a causa del cambiamento degli stili di vita, ad esempio per il sopraggiungere delle nuove popolazioni migranti o semplicemente per il sopraggiungere di una nuova sensibilità civica. D'ora in poi, quindi, per *gestione dello sviluppo urbano* si intenderà significare qualunque azione che comporta il dovere affrontare il governo delle dinamiche di intervento sulla città per motivi di trasformazione, adeguamento o conservazione dei valori.

Non sembra possibile stralciare uno di questi aspetti (crescita, trasformazione, adeguamento, conservazione, abbandono, dismissione) del cambiamento della città dai restanti altri, in modo tale da poterlo trattare chirurgicamente con uno strumento appropriato. Gli schemi della geografia quantitativa che identificavano fasi diverse della vita urbana in riferimento a corrispondenti fenomeni che ne spiegavano l'andamento, risultano inapplicabili alle formazioni metropolitane attuali, nelle quali dinamiche di crescita, trasformazione e riconversione funzionale, declino e abbandono avvengono spesso contemporaneamente⁴⁴.

Gestione urbana quindi non significa soltanto gestione equilibrata della crescita e neppure controllo delle dinamiche che la caratterizzano. Essa è una pratica di pianificazione amministrativa, di accompagnamento e coordinamento, che si deve fare carico di una pluralità di condizioni operative, riferibili alla diversità degli obiettivi, degli strumenti, dei vincoli di partenza, dei soggetti coinvolti. È evidente come una pratica di governo tanto integrata ed eclettica non possa che attuarsi attraverso programmi di intervento (locale e) mirato, nei quali la collaborazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati arrivi a portare ad una condizione minimale di coerenza e convergenza le istanze contraddittorie che emergono dal contesto urbano⁴⁵.

Classicamente, le tecniche di gestione urbana possono essere intese come un repertorio finalizzato al potenziamento delle funzioni pubbliche di governo del territorio. Esse cioè costituiscono un insieme di piani, attività, iniziative, incentivi, politiche e regolamenti concepiti per permettere all'operatore pubblico di guidare in modo appropriato ed equilibrato l'iniziativa di sviluppo privato, influenzando il tasso, il tipo e l'intensità dello sviluppo locale (non diversamente da come abbiamo visto intendere le funzioni e gli usi degli strumenti attuativi del piano regolatore in Italia)⁴⁶.

In modo più corrispondente con quanto detto precedentemente a proposi-

⁴³Come abbiamo visto esaminando l'opera di Lynch. Cfr. Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.294.

⁴⁴Palermo, Pier Carlo, 'Ambienti insediativi e processi di trasformazione. Verso nuove immagini e interpretazioni della regione urbana milanese', in id. (a cura di), *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese: atlante delle trasformazioni insediative*, Angeli, Milano, 1997, pp.10-11.

⁴⁵Porter, Douglas R. (a cura di), *Profiles in urban growth management*, ULI (Urban Land Institute), Washington, 1996, p.5.

⁴⁶Kelly, Eric D., *Managing community growth*, Preger, Westport, 1993, p.19.

to dell'incerto quadro di condizioni di contesto, la gestione urbana può essere invece intesa come un'attività dinamica, che mira ad accompagnare e a guidare i processi di trasformazione al fine di ottenere un giusto equilibrio tra le istanze dello sviluppo e della conservazione, tra nuovi valori, nuove domande e corrispondente adeguamento dell'infrastruttura fisica e dei servizi erogati dalla città, cercando di mantenere un altrettanto equilibrato rapporto tra risorse mobilitate dall'iniziativa pubblica e privata, tra interessi generali della collettività e domande individualistiche di uso del territorio.

La gestione dello sviluppo urbano quindi opera per azioni e programmi integrati, flessibili e dinamici, cercando di contemperare diversi obiettivi e per il tramite di strumenti diversificati. A causa della necessità di fronteggiare fenomeni variabili e problemi eterogenei e dinamici, essa dovrebbe agire in modo prestazionale: individuare i molti bisogni emergenti, indotti dalle trasformazioni dello scenario della compagine urbana e predisporre progetti che integrino i diversi requisiti richiesti dal trattamento di questi bisogni. I tanti dispositivi tecnici e normativi che si sono elaborati nel corso del tempo sono rivolti a contemperare e bilanciare i concorrenti interessi che vengono mobilitati dallo sviluppo urbano, i vincoli nella disponibilità di risorse pubbliche, le domande di conservazione e mantenimento della qualità ambientale. Ci si deve inoltre fare carico delle indicazioni che provengono dai livelli istituzionali superiori, abbracciando una visione di sviluppo che superi il localismo spinto e concorra a sviluppare un capitale territoriale di rango superiore⁴⁷.

Si tratta, in definitiva, di un'azione il cui profilo politico risulta strettamente legato a quello tecnico:

- un processo politico nel quale si cerca di accompagnare la collettività verso una convergenza consensuale e condivisa sulle scelte di indirizzo che definiscono le articolazioni dello sviluppo urbano futuro;
- un processo tecnico che contiene l'elaborazione delle linee di intervento, delle azioni realizzative, dei programmi e l'individuazione dei finanziamenti che li devono sorreggere. Tutte queste funzioni diverse richiedono una strumentazione regolativa complessa, tramite la quale le diverse agenzie responsabili degli interventi possano definire nel dettaglio i meccanismi tecnici che prefigurano le forme più appropriate di gestione del processo e degli esiti.

La gestione urbana, pur potendosi affiancare agli strumenti di pianificazione tradizionale, è una pratica di tipo interattivo, un insieme combinato di programmi, incentivi, regolamenti e azioni pubbliche e private, che servono da facilitatori per fare emergere le potenzialità che il corpo sociale

⁴⁷Porter, Douglas R. (a cura di), *Profiles in urban growth management*, ULI (Urban Land Institute), Washington, 1996, p.7.

intende esprimere in base ai suoi obiettivi di crescita quantitativa, di progresso e di riabilitazione sociale, di rilancio competitivo, di riadeguamento o di recupero delle situazioni di forte disagio urbano.

L'articolazione dei temi e dei fenomeni principali sui quali fa leva la pratica della gestione urbana può suddividersi nelle seguenti categorie, ognuna relativamente omogenea al proprio interno ma perseguita attraverso l'uso di strumenti attuativi diversificati:

1. strategie per gestire la localizzazione e il carattere della crescita insediativa;
2. strategie di conservazione delle risorse naturali ed ambientali, storiche e monumentali;
3. strategie per il progetto appropriato del capitale infrastrutturale e dei servizi;
4. strategie per incrementare o mantenere i livelli di qualità della vita e le prestazioni dell'ambiente urbano;
5. strategie per la riabilitazione socio-economica e per l'aumento delle opportunità a favore della popolazione;
6. strategie per il coordinamento e la coerenza di rango superiore delle iniziative di trasformazione urbana⁴⁸.

Tutti questi temi di progetto si presentano come altamente rilevanti. In questa sede, interessando principalmente l'inquadramento congiunto delle scelte sulla qualità delle politiche edilizie in relazione alle linee di sviluppo emerse dalla politica urbana, si provvederà ad esaminare più nel dettaglio principalmente il terzo, il quarto ed il quinto punto, in quanto legati direttamente agli esiti qualitativi della produzione dei manufatti che insistono all'interno dei programmi per le opere pubbliche, concentrandoci sulla qualità tecnico-ambientale degli interventi progettuali nell'ambito dei programmi complessi.

Nei piani urbanistici che gestiscono lo sviluppo della città si ritrova, quindi, una pluralità di indirizzi e di strumenti tecnici diversi, specchio fedele delle articolazioni del contesto socio territoriale, della moltiplicazione degli obiettivi, dei soggetti e dei livelli di governo. Il documento di pianificazione deve fare leva su piani, programmi e azioni, la cui efficacia è legata alle modalità con le quali sono stati consensualmente costruiti⁴⁹.

⁴⁸Porter, Douglas R., *Managing growth in american communities*, Island press, Washington, 1997, p.43.

⁴⁹Deakin, Elizabeth, 'Growth control and growth management: a summary and review of empirical research', in Brower, David J., Godschalk, David R., Porter, Douglas R., *Understanding growth management. Critical issue and a research agenda*, Urban Land Institute, Washington, 1989, p.14.

La co-pianificazione, strumento che ha acquistato una grande rilevanza a seguito della necessità di dare efficacia ed esiti convincenti ad un'azione pubblica poco capace di seguire in modo coerente la formulazione degli scenari e la contestuale definizione dei progetti di intervento, implica una pratica urbanistica nella quale la gestione segue l'intero percorso di elaborazione delle politiche e dei progetti urbani e ne accompagna la fattibilità con un repertorio di strumenti adatto ad operare a contatto con un contesto instabile.

Gli strumenti e i temi della gestione urbana, per potere seguire un processo di piano non lineare e nel quale attori pubblici e privati assumono ruoli divergenti e esprimono domande irriducibili, si concentrano, quindi, sui temi diversificati che si sono elencati precedentemente. Tra questi, alcuni sembrano particolarmente rilevanti al fine di mettere in luce il ruolo delle decisioni della pubblica amministrazione in funzione del dialogo con l'iniziativa privata, al fine di stabilire uno sfondo comune che restituisca un legame di coerenza di indirizzo tra governo del territorio e singoli atti di progetto.

Un piano di tipo comprensivo, nel quale sono contenute nel dettaglio tutte le localizzazioni delle attrezzature pubbliche assieme alle prescrizioni di uso del suolo da parte degli operatori privati, un piano che disciplina ogni particella fondiaria del territorio pianificato, nel quale le linee di assetto e di sviluppo sono già tutte definite e previste, appartiene ad una concezione che intende l'urbanistica come grande disegno di natura pubblica. Questa concezione si è rivelata troppo sovraordinata e generale per avere poi un esito concreto sul controllo delle reali trasformazioni territoriali oppure si è rivelata troppo dettagliata e costrittiva, incapace quindi di dialogare con le dinamiche di mutamento della città.

La gestione integrata dei processi di trasformazione urbana si è quindi concentrata su strumenti di natura più flessibile, capaci di facilitare la convergenza, entro un quadro minimale di garanzie e indirizzi pubblici, di una collettività di attori sociali e di portatori di interessi⁵⁰. A strumenti che definiscono una disciplina dettagliata per le singole aree, a piani di tipo funzionale, che vorrebbero coordinare e compensare tutte le scelte di uso dei suoli, alla zonizzazione (spesso calibrata su grandi estensioni e quindi incapace di rilevare adeguatamente le domande di servizi), alla rigidità degli standard si possono contrapporre altri dispositivi di intervento, più adatti ad operare sui temi della gestione urbana per come li abbiamo elencati in precedenza:

- zonizzazione flessibile e standard prestazionali: è un orientamento che tende a definire degli indici di prestazione da applicare per valutare il

⁵⁰Cfr. le prerogative di prototipo guida che Lynch attribuisce al progetto urbano. Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.287.

rendimento e la compatibilità degli interventi sul territorio. Questi si configurano come indirizzi e criteri di base, direttive che non entrano nella definizione oggettuale del disegno delle aree (come invece avviene pervicacemente per i RUE, oltre che per gli standard di piano)⁵¹.

Si possono stabilire degli indicatori di soglia che riguardano la dotazione dei servizi di pubblica utilità che accompagnano le iniziative private. La dotazione di servizi risulterebbe connessa con una *zonizzazione prestazionale*, che serva ad inquadrare una pluralità di dimensioni che concernono la qualità urbana (non solo i servizi e le infrastrutture ma anche le prestazioni ambientali). Questo potrebbe portare alla valutazione del progetto anche in termini di relazioni con gli effetti che presenta sulle aree adiacenti e che servirebbe da riferimento per il sistema autorizzativo, impostato su criteri di analisi per progetti, identificati da classi di punteggi (*point systems*) che esprimano chiare priorità sulla base delle quali valutare nello specifico ogni proposta⁵². Le prescrizioni attuative e programmatiche non dovrebbero più occuparsi di cadenzare lo sviluppo delle aree in modo da garantire preventivamente l'appropriato dosaggio di servizi, anch'esse agirebbero per prescrizioni prestazionali, scavalcando quelli che erano i meccanismi, inefficaci e scarsamente gestibili (perché troppo onerosi e comprensivi), del vecchio Programma poliennale di attuazione⁵³;

- dalla pianificazione generale e comprensiva ci si è orientati ad operare per aree speciali, per le quale vengono definite in modo più appropriato condizioni, risorse, prestazioni, domande e norme. È un concetto che la disciplina della gestione urbana e dei programmi di intervento mutua (non sappiamo dire se consapevolmente o meno) dalle elaborazioni culturali della *città per parti*.

Le Unità di Sviluppo del piano (PUD) sono porzioni di territorio che vengono individuate dagli operatori pubblici, che formulano per queste una normativa interna specifica. Una normativa del tipo flessibile e prestazionale che, come abbiamo visto in precedenza, si trovi a contemperare le condizioni esterne e quelle interne all'intervento, una disciplina, quindi, appositamente calibrata sulla qualità del progetto che si

⁵¹La difficoltà nel passaggio ad un regime di regolamenti edilizi di tipo prestazionale è testimoniata dal favore con il quale è stata accolta la proposta di un RUE di tipo cartografico, differenziato per aree, emersa nel contesto della proposta di riforma della legge regionale emiliana sul governo del territorio. Cfr. Campos Venuti, Giuseppe, 'Una valutazione positiva per le modifiche alla legge 20/2000 della Regione Emilia Romagna', in *Inforum*, n. 27, 2006, p.7.

⁵²Porter, Douglas R. (a cura di), *Profiles in urban growth management*, ULI (Urban Land Institute), Washington, 1996, p.9; Porter, Douglas R., *Managing growth in american communities*, Island press, Washington, 1997, p.26.

⁵³Lupi, Maurizio, Mantini, Pierluigi (a cura di), *I principi del governo del territorio*, Il sole 24 ore, Milano, 2005, p.107.

vuole sviluppare, integrata e gestibile per fasi (come avviene nell'esperienza dei programmi complessi). Si possono usare altri strumenti che favoriscano la convergenza di interessi e risorse sulle aree speciali di intervento: zone incentivo (con benefici e compensazioni per la localizzazione di alcune funzioni determinanti), accordi di sviluppo (pubblico privato, che contribuiscano alla dotazione di attrezzature collettive);

- uso della pianificazione infrastrutturale e dei servizi come ossatura delle strategie di sviluppo. L'incremento e l'adeguamento del capitale fisso territoriale è una pre-condizione indiscutibile per lo sviluppo dei programmi locali sul territorio. La determinazione delle priorità, delle strategie di sviluppo e delle fonti di finanziamento richiedono una gestione continua ed attenta attraverso il dosaggio di appositi strumenti: oneri per lo sviluppo (compensazioni e recupero di fondi e spazi per la dotazione di servizi a scala superiore a quella del singolo intervento), tasse speciali e distretti di tassazione, *asset management*, privatizzazioni o partecipazioni miste nella gestione delle infrastrutture.

Queste (ed altre) tecniche possono naturalmente essere poste al servizio di più temi di gestione urbana, purché ne vengano selezionate poche ed in modo opportuno, così da non interferire con gli strumenti normali del piano. Ogni provvedimento in tal senso presenta costi e benefici ugualmente rilevanti e va valutato in modo pertinente con il proprio contesto specifico. La capacità dei governi locali di agire per provvedimenti mirati e specifici, con accordi chiari su indirizzi e tempi è sicuramente una cornice di garanzie per gli operatori privati ed un incentivo alla condivisione degli oneri che sostengono la qualità dello sviluppo urbano, soprattutto in riferimento alla pianificazione delle attrezzature e dei servizi collettivi. Tale pratica operativa per programmi permette di redistribuire i costi e di incamerare i conflitti e prevenirli, stabilendo in modo trasparente quelli che sono gli obiettivi di qualità richiesti agli operatori privati, in cambio di un quadro di certezze da parte dell'operatore pubblico. I piani e le linee di sviluppo vengono negoziati e seguiti con un processo di ascolto e di continua assistenza agli orientamenti del mercato nell'individuazione delle aree opportune di intervento e nella loro dotazione infrastrutturale, limitando così i costi-inefficienza (come invece avvenuto per alcuni casi di sovradimensionamento terziario dei piani, rivelatisi fallimentari)⁵⁴.

3.3.4 La gestione dei conflitti urbani

Le nuove forme dell'azione urbanistica, tecniche, sociali e politiche hanno portato ad una corrispondente moltiplicazione degli strumenti; non sono più

⁵⁴Porter, Douglas R. (a cura di), *Profiles in urban growth management*, ULI (Urban Land Institute), Washington, 1996, p.14.

soltanto strumenti di gestione e attuazione delle decisioni pubbliche, sono strumenti di natura ibrida, sono spazi entro i quali vengono configurate le politiche di sviluppo di un territorio, forme d'azione sulle quali convergono insiemi di operatori di natura eterogenea, i quali nel corso della costruzione e definizione dei progetti da intraprendere, generano effetti di apprendimento e di conflitto.

Il processo di completamento di questi programmi deve, quindi, considerare come prioritaria la consapevole gestione dei conflitti e delle instabilità, ma anche delle opportunità di apprendimento e rinegoziazione, che l'azione sul territorio porta con sé al fine di garantire il compimento del processo di trasformazione.

Passando da una concezione del piano come applicazione normativa di un insieme di deliberazioni pubbliche, per tramite di un apparato professionale, ad un orientamento rivolto a descrivere e guidare le azioni e le condotte dei soggetti nel corso dei processi di trasformazione del territorio, si giunge implicitamente a dovere considerare l'inesauribilità delle pratiche, che sono eventi continuamente soggetti a dinamiche di ridefinizione. Strumenti tecnici e forme di regolamentazione si intrecciano con pratiche sociali e sperimentali che ne ridefiniscono i caratteri.

Le politiche territoriali sono quindi azioni mutevoli e come tali si attuano attraverso l'accompagnamento continuo, tecnico e politico assieme, che sia capace di gestire gli esiti, gli scarti e i conflitti che si verificano durante il processo e non solo la conformità con le previsioni preliminari, garantita attraverso l'esclusiva applicazione delle tecniche aziendalistiche di controllo. Come si è visto in precedenza, infatti, queste ultime possono soltanto gestire processi relativamente semplici a stabili, mentre si rivelano inadatte a seguire una pratica che vede ridefinire drasticamente soggetti e condizioni⁵⁵.

Essendo le pratiche di gestione urbana riferibili ad un orientamento di co-pianificazione che integra contestualmente molti operatori e molti progetti in uno stesso programma, sorge il problema fondamentale della gestione temporale degli interventi. Per gli operatori privati i vincoli posti dalle loro esigenze di confronto con il mercato sono spesso incompatibili con i tempi e le esigenze di gestione parallela di tutti i progetti (edilizi, infrastrutturali, ambientali, di conservazione) che entrano nell'iniziativa di un programma pubblico. Questo fatto richiede un impegno più assiduo e continuo da parte delle pubbliche amministrazioni, un controllo degli avanzamenti e delle procedure da parte delle agenzie e uffici di servizio per potere coordinare la realizzazione delle attrezzature pubbliche e l'avanzamento coerente della pluralità di iniziative private ad esse connesse.

Spesso buoni progetti, qualificati e consensualmente fondati, si arenano a seguito di una fase attuativa imperfetta e poco coordinata. La gestione temporale degli interventi non è quindi soltanto un fattore tecnico, di ela-

⁵⁵Pasqui, Gabriele, *Il territorio delle politiche*, Angeli, Milano, 2001, pp.36-38

borazione dettagliata di cronoprogrammi o di conformità degli adempimenti contrattuali, essa è un vero fattore strategico che richiede un governo continuativo dei possibili conflitti e spesso una rinegoziazione delle condizioni stipulate tra i soggetti partecipanti⁵⁶.

La gestione dei conflitti che informano le pratiche di intervento sul territorio comprende soprattutto i conflitti interni alle strutture delle amministrazioni pubbliche. Già si è detto come gli istituti pubblici, a qualunque livello di governo e qualunque sia la loro funzione specifica, costituiscano tutt'altro che un apparato o un soggetto unitario⁵⁷.

A parte la differenziazione funzionale e di settore, la complessità delle attribuzioni e delle competenze alle varie direzioni o unità operative, si riscontra una instabilità conflittuale che si verifica soprattutto a partire dalla distinzione basilare tra componente politica e componente professionale dell'apparato amministrativo pubblico. L'idea di una distinzione efficiente e trasparente tra i due versanti configura il rapporto classico tra politica ed amministrazione, con le due parti ordinatamente disposte nell'adempimento dei compiti di loro spettanza, le quali prevedono il responsabile politico nel ruolo del soggetto cui spetta la formulazione degli obiettivi mentre l'apparato amministrativo ricopre il ruolo di responsabile esecutivo e realizzativo dei programmi e del servizio. L'interferenza della decisione politica nella gestione amministrativa è vista altresì come impropria, infatti se la prima (secondo alcuni modelli organizzativi) dovrebbe occuparsi dell'innovazione delle politiche, la seconda dovrebbe invece occuparsi della conduzione ordinaria del servizio⁵⁸.

Nella realtà dell'azione pubblica sul territorio, questa improbabile suddivisione tra le due funzioni resta del tutto (e giustamente) disattesa, per molte ragioni.

Si verifica in modo ineludibile il fatto che la gestione dei servizi e delle funzioni amministrative è, nella pratica, tutt'altro che una funzione meccanica e di *routine*. Essa avviene a stretto contatto con il corpo sociale con la conseguenza che la struttura normativa che regola l'azione amministrativa è sottoposta incessantemente all'innovazione delle dinamiche collettive. Nel portare a compimento le proprie funzioni a stretto contatto con l'innovazione sociale, la componente tecnico-amministrativa è investita dalla necessità di mettere in pratica una innovazione ed una capacità progettuale che risulta

⁵⁶Porter, Douglas R. (a cura di), *Profiles in urban growth management*, ULI (Urban Land Institute), Washington, 1996, p.16.

⁵⁷Rebora, Gianfranco, Meneguzzo, Marco, *Strategie delle pubbliche amministrazioni*, UTET, Torino, 1993, p.16 e segg.

⁵⁸Sull'intreccio tra attività politica ed attività amministrativa, cfr. Simon, Herbert, *Il comportamento amministrativo*, Il mulino, Bologna, 1967, p.110; per un riferimento recente alle dinamiche di riforma dell'amministrazione italiana, cfr. Dente, Bruno, *In un diverso stato*, Il mulino, Bologna, 1995, p.52.

indipendente dalle indicazioni date dagli indirizzi politici. Si ha ancora una volta una mutua influenza tra struttura e comportamenti dei singoli, che comporta un forte apprendimento organizzativo autonomo delle strutture professionali pubbliche. Questo porta a ribaltare la concezione dei processi di riforma come atti istituzionali ad un'unica direzione.

L'innovazione investe in modo inscindibile sia le strutture, che le forme, che le tecniche e gli strumenti istituzionali: essa non risiede quindi nei progetti di riforma ma nelle pratiche dirette. Per tale ragione si ha che la natura politica del piano regolatore non è del tutto distinguibile dall'azione tecnica e professionale; senza un approccio che veda la dimensione organizzativa, pratica ed attuativa delle politiche, fin dalla loro formulazione si corre il rischio di ridurre l'azione del piano a quella del pianificatore, riducendo la dimensione gestionale alla sola prassi attuativa da parte della burocrazia tecnica e perdendo in tal modo di vista la concezione programmatica della gestione dei processi di piano, come mezzo per guidare ed articolare una pluralità di iniziative ed azioni. Il piano verrebbe ridotto al solo documento/prodotto professionale, perdendo così la capacità di gestire il conflitto e l'interazione tra i soggetti reali, in ragione dell'ottenimento di efficacia, legittimità, esecutività⁵⁹.

Negli ultimi anni la pubblica amministrazione è andata sperimentando un processo di cambiamento delle proprie funzioni che ha mescolato entrambi gli aspetti dell'innovazione istituzionale e dell'innovazione delle pratiche. La struttura di committenza delle PP.AA. si affianca alle funzioni di tipo realizzativo e gestionale. In questo fatto si delinea quindi il primo problema di come rendere trasparente la formulazione separata delle decisioni della committenza politica e della committenza gestionale. Questo nodo problematico è, come si vedrà in seguito, particolarmente importante nel caso della disciplina di programmazione delle opere pubbliche da parte degli enti, funzione che vede convergere obiettivi politici e conduzione tecnica⁶⁰.

Nell'operato della pubblica amministrazione si sono verificati molti cambiamenti, frutto dell'impatto dei requisiti di efficienza strategica introdotti dalle riforme legislative dell'ultimo quindicennio, realizzati con l'introduzione delle funzioni di controllo di gestione degli enti pubblici. Il quadro complessivo di gestione degli interventi sul territorio ha sviluppato, in conseguenza di questa complessificazione degli strumenti amministrativi e gestionali, procedure ancora più delicate che comportano un ulteriore intreccio tra decisioni politiche e decisioni amministrative, intreccio che si manifesta in modo paritario sia nella fase di formulazione dei programmi che nella fase di gestione attuativa delle opere più importanti e di maggiore impatto. L'autonomia finanziaria e la sussidiarietà che si sono realizzate con le

⁵⁹Pasqui, Gabriele, *Il territorio delle politiche*, Angeli, Milano, 2001, pp.52-56

⁶⁰Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.ix.

riforme recenti, unite al progressivo assottigliarsi dei fondi di trasferimento statale e alla scarsità di risorse a disposizione, ha ampliato ulteriormente la necessità di essere selettivi nella formulazione delle decisioni di intervento e di conseguenza a legare ancor più le motivazioni politiche alla fattibilità tecnica⁶¹.

Inoltre, il tentativo di separare responsabilità politiche e responsabilità esecutive, a seguito dell'esplosione degli scandali sulla corruzione dell'inizio degli anni novanta, genera un insanabile conflitto con la necessità di incamerare la selezione delle azioni tecniche all'interno della formulazione dei requisiti politici. La sola conduzione tecnocratica risulta inconsistente, non soltanto per l'origine politica delle nomine dirigenziali, ma per la mancanza di legittimazione ed efficacia propria di una funzione programmatoria che decida i suoi obiettivi operativi senza un bilanciamento complessivo del costo e delle priorità, cosa che può stabilire soltanto il decisore politico che governa le leve del bilancio. Dal canto suo, l'autorità politica, per potere svolgere pienamente la propria azione di indirizzo, ha bisogno di dotarsi delle necessarie capacità di rilevazione della domanda territoriale. Essa deve mutuare o demandare tali funzioni complesse alle strutture delle dirigenze tecniche per potere esprimere appieno le sue funzioni di committenza. In tal modo le strutture tecniche recuperano un ruolo che le vede intervenire nella costruzione dei contenuti della programmazione⁶².

Il quadro complessivo vede una dinamica contraddittoria del cambiamento organizzativo degli enti pubblici: ai fini della efficienza e responsabilizzazione ci si sta rivolgendo ad un modello operativo per prestazioni e procedimenti specifici, superando una organizzazione per funzioni, gerarchica e settoriale. Anche se la logica aziendalistica non è del tutto applicabile alle amministrazioni pubbliche (per la già citata inseparabilità tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni tecnico-attuative, soprattutto in condizioni ambientali perturbate), la parziale introduzione di alcuni meccanismi di valutazione degli andamenti dei progetti (e non soltanto di un giudizio di conformità) può essere determinante per la gestione efficiente dei procedimenti di intervento sul territorio, per la trasparente enunciazione di obiettivi e indirizzi, per l'individuazione dei centri di responsabilità e di costo, per la condivisione delle informazioni, con la relativa possibilità di avere momenti unificati e comuni di verifica del processo (accordi di programma e conferenze di servizi)⁶³.

Questi temi verranno approfonditi nel prossimo capitolo, qui si è cercato di illustrare alcune funzioni della gestione che costituiscono la strumentazione di base del cambiamento strategico in riferimento alla struttura della

⁶¹ Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.4.

⁶² Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.8.

⁶³ Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.10.

committenza pubblica.

3.4 L'orizzonte della gestione edilizia

All'interno del processo edilizio, la definizione della funzione gestionale ha percorso una parabola simile a quella che abbiamo esaminato riguardo agli istituti di gestione del piano. Abbiamo visto come il cambiamento della visuale, da strumento deliberativo-esecutivo ad attività politica interattiva, ha portato la gestione urbana a ricoprire un ruolo trasversale di guida e definizione dei processi di intervento sul territorio.

Anche per quello che riguarda la gestione edilizia si è verificata una dilatazione delle funzioni, che ha visto il suo ruolo mutare: da sottofase di tipo operativo-esecutivo all'interno del processo edilizio le sue prerogative si sono ampliate fino a farle ricoprire un ruolo di fattore strategico nella politica pubblica e nelle scelte sull'uso del capitale territoriale, fino ad arrivare a considerare la funzione manutentiva come fulcro delle politiche ambientali per il territorio.

Il processo edilizio, inteso come schema che guida le sequenze realizzative di un manufatto ed i relativi rapporti tra gli operatori che prendono parte alla realizzazione di questo, si articola classicamente in queste quattro fasi:

- PROGRAMMAZIONE;
- PROGETTAZIONE;
- ESECUZIONE;
- ESERCIZIO E GESTIONE TECNICA.

La gestione dei manufatti edilizi è quindi operativamente riferibile soltanto a quest'ultima fase. I suoi metodi sono ben definiti e i suoi scopi sono sostanzialmente strumentali. Nell'ambito del processo di progettazione integrale di un organismo edilizio, il compito della progettazione gestionale è quello di produrre dispositivi e documento capaci di guidare le azioni e gli usi del manufatto durante tutto il suo ciclo di vita, in modo che questi siano appropriati e compatibili con la buona efficienza della costruzione e con il benessere dei suoi occupanti.

La progettazione gestionale si basa sulla possibilità di definire livelli prestazionali per i sub-sistemi tecnologici che compongono l'edificio, in modo da passare alla redazione di appositi strumenti atti a garantire il mantenimento di adeguati livelli di rendimento durante tutta la vita utile del manufatto (piani di manutenzione, piani di sicurezza, libretti di esercizio). Questo approccio prestazionale comporta la possibilità di misurare il rendimento degli elementi tecnici secondo requisiti di affidabilità, durabilità, manutenibilità⁶⁴.

⁶⁴Maggi, Pietro Natale, *Il processo edilizio*, Città Studi, Milano, 1994, vol.2, p.100.

I requisiti prestazionali precedentemente definiti hanno evidentemente una portata che non può essere circoscritta alla sola fase operativa che subentra dopo una fase di scelte già definite. Le funzioni di manutenzione e gestione sono l'ennesimo esempio di attività territoriali che coinvolgono una dimensione di estrema specializzazione tecnica ed al contempo hanno un ruolo molto più ampio che riguarda le dimensioni di politica e scelte collettive connesse alle strategie che investono la valorizzazione del capitale territoriale⁶⁵.

Abbiamo anche in questo caso una fortissima contaminazione tra scopi e mezzi, tra decisioni e strategie di attuazione dei programmi di manutenzione: le necessità ed i requisiti della gestione manutentiva ripercorrono trasversalmente tutte le fasi di definizione del progetto e assumono di conseguenza il ruolo di pre-requisiti e di domande iniziali. Sulle prerogative tecniche e sulle coordinate di questi requisiti viene reimpostato l'intero percorso progettuale, a dispetto della sequenza lineare per fasi delineata all'inizio.

Da una progettazione che incamera le strategie manutentive e i requisiti di gestione degli elementi tecnici, ne descrive i livelli prestazionali e prepara i documenti e i piani di manutenzione, si passa ad una concezione che riguarda la programmazione dell'intero ciclo di vita del manufatto nella sua utilità sociale. A partire da questa dilatata dimensione che attiene al bilancio temporale delle risorse e al loro *costo globale*⁶⁶, si ampliano in parallelo anche le ripercussioni della gestione manutentiva sui contesti territoriali, per investire le scelte collettive e le dimensioni trans-scalari di tutto l'ambiente costruito.

Dalla gestione e manutenzione edilizia si passa, dilatando la portata temporale e spaziale degli strumenti, alla gestione urbana. La valutazione patrimoniale, finanziaria, sociale, legale, ambientale introduce le dimensioni della scelta politica e della valutazione dei costi collettivi nelle scelte manutentive del patrimonio costruito, aumentando contestualmente le incertezze programmatiche, valutative e tecniche a seguito della necessaria considerazione dell'instabilità e mutevolezza delle condizioni di contesto (permanenza o meno dei decisori istituzionali, fonti di finanziamento, tassi di sconto, modalità contrattuali e d'appalto)⁶⁷.

L'instabilità delle condizioni di contesto e la moltiplicazione dei soggetti partecipanti fa emergere, quindi, una concezione plurale anche del processo di gestione realizzativa dell'opera edile: essa richiama le esigenze di una guida vigile e continuativa dell'intera sequenza tecnica e decisionale, proget-

⁶⁵Molinari, Claudio, 'Manutenzione edilizia programmata: nozioni, problemi, prospettive', in id. (a cura di), *Manutenzione in edilizia*, Angeli, Milano, 1989, p.25.

⁶⁶Costantini, Maurizio, 'Affidabilità, durabilità e concetto di costo globale di un'opera', in id. (a cura di), *Patologie in edilizia*, Be-Ma, Milano, 1981, p.4.

⁶⁷Molinari, Claudio, 'Manutenzione edilizia programmata: nozioni, problemi, prospettive', in id. (a cura di), *Manutenzione in edilizia*, Angeli, Milano, 1989, p.37.

tuale e contrattuale, manutentiva e di dismissione, che informa la vita intera di un manufatto territoriale.

La manutenzione come guida strategica per le politiche urbanistiche diventa, quindi, tema che coinvolge le modalità di gestione strategica dell'intero patrimonio territoriale, connessa con la necessità per gli enti pubblici di esplicare una efficiente erogazione dei servizi e dalla necessità di mantenerne i livelli di prestazioni; inoltre essa si propone come tema fondamentale anche per l'emergere della questione ambientale. In tal senso non si hanno ancora dei compiuti piani urbanistici improntati al perseguimento della appropriatezza manutentiva nella conduzione del patrimonio territoriale. Si hanno per ora soltanto strumenti di natura settoriale, che mutano i metodi della manutenzione programmata dagli approcci di tipo industriale: manutenzione infrastrutturale, degli impianti urbani, degli edifici specialistici.

La necessità del passaggio da una manutenzione oggettuale ad una ambientale ancora non ha mostrato la propria influenza sugli strumenti di pianificazione territoriale⁶⁸.

L'affinità tra cultura manutentiva e conservazione ambientale è immediata. Essa va incontro a molte delle indecisioni che coinvolgono la cultura della tutela, primo tra tutti il principio del minimo intervento e la necessità di superare un approccio conservativo puro: mantenere l'efficienza dei sistemi ambientali comporta una ridefinizione della reciprocità tra azioni di conservazione e nuovi interventi costruttivi e funzionali per il miglioramento delle prestazioni ambientali, bilanciando i miglioramenti apportati e gli effetti dell'inserimento di nuovi interventi.

In base a tale distinzione occorrerebbe ridefinire anche l'obsoleta classificazione tra manutenzione ordinaria e straordinaria: intendendo la prima come attività di servizio e la seconda come incremento dell'attrezzatura che facilita il servizio manutentivo si va incontro ad una interminabile serie di fraintendimenti ed ambiguità, dal momento che operativamente tale divisione non è quasi mai netta (e dal punto di vista prestazionale è addirittura fuorviante), mentre viene mantenuta soltanto a fini di contabilità dei costi (la prima finisce nelle spese correnti, la seconda in conto capitale, con la conseguenza che i loro oneri sono imputati ad unità operative diverse di uno stesso ente pubblico o azienda privata)⁶⁹.

La trasformazione dell'attività manutentiva in disciplina della conservazione urbana stenta a compiersi perché la domanda di conservazione dei manufatti territoriali, estremamente eterogenea per natura e per titolarità

⁶⁸Ferracuti, Giovanni, 'Per una definizione di manutenzione ambientale', in Dioguardi, Gianfranco (a cura di), *La manutenzione urbana*, Il sole 24 ore, Milano, 1990, pp.50-51.

⁶⁹Delmastro, Michele, Marsocci, Lorenzo, Martinelli, Nicola, *Manutenzione programmata in edilizia*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.12.

degli interessi, ha una grande difficoltà a tradursi in un settore solvibile, con promotori e soggetti riconoscibili per competenze e attribuzione di funzioni, offerta di servizi e di strumentazione tecnica adeguata, con una committenza pubblica che provveda con politiche apposite a fare opera di mediazione e ricomposizione delle domande frammentarie espresse dai singoli soggetti (se dalla semplice manutenzione edilizia si passa alla manutenzione ambientale si ha una immediata ridefinizione delle attribuzioni e delle responsabilità specifiche)⁷⁰.

La gestione dei beni ambientali risente anch'essa, quindi, del dissidio tra l'esigenza di una gestione unitaria dei fenomeni di deterioramento prestazionale dell'ambiente ed una architettura istituzionale ed organizzativa estremamente farraginoso⁷¹.

Se la domanda di manutenzione ambientale risulta molto frammentata, anche l'offerta soffre della stessa penalizzazione: eterogeneità delle caratteristiche fisiche dei beni territoriali e diversità delle domande d'uso portano spesso ad una risposta settoriale in termini di servizi tecnici ed organizzativi, ai quali si sta cercando di ovviare con la sperimentazione di architetture organizzative e contrattuali mirate (appalti multiservizi, contraenti generali) che però spesso non erogano prestazioni durevoli o prestazionalmente affidabili.

Il tema della manutenzione ambientale è quindi prima di tutto un tema di corretta progettazione dell'architettura gestionale ed organizzativa dell'ente appaltante e degli appaltatori, a fronte di un quadro operativo complesso e frammentato che deve preparare politiche pubbliche adatte a fare da intermediazione tra stato generale delle condizioni ambientali, progetti specifici, deleghe, incentivi e responsabilità⁷².

L'azione pubblica svolge, quindi un ruolo insostituibile in questo scenario. Essa dovrà definire una griglia operativa di sicurezze e garanzie per gli operatori singoli, basata su:

- accurata conoscenza del patrimonio;

⁷⁰Ferracuti, Giovanni, *Per una definizione di manutenzione ambientale*, in Dioguardi, Gianfranco (a cura di), *La manutenzione urbana*, Il sole 24 ore, Milano, 1990, p.58.

⁷¹A tale proposito sono esemplari le esperienze di conservazione programmata dei BB.CC. condotte attraverso la redazione delle carte del rischio, la cui efficacia e accuratezza si scontra con la frammentazione dei soggetti istituzionali responsabili, attori imprescindibili per la politica ambientale ma che spesso sono penalizzati dalle scarse risorse a fronte di economie di scala cospicue (ICR, soprintendenze, regioni; cfr. Urbani, Giovanni (a cura di) *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in umbria*, ICR, Roma, 1975. Regione Lombardia - ICR, *Polo regionale della Carta del rischio del patrimonio culturale: dalla conservazione alla manutenzione programmata*, ICR Lombardia, 1999, p.66.

⁷²Sul ruolo dell'ente pubblico come erogatore e facilitatore di 'politiche di sistema' si tornerà in seguito. Cfr. Rebora, Gianfranco, Meneguzzo, Marco, *Strategie delle pubbliche amministrazioni*, UTET, Torino, 1993, p.56.

- individuazione degli obiettivi e quadro delle prestazioni richieste;
- verifica dei processi manutentivi in atto;
- definizione dei campi degli operatori e dei loro strumenti;
- definizione delle forme contrattuali e di appalto.

La scelta politica sull'attribuzione delle responsabilità e dei compiti manutentivi del territorio è prima di tutto un problema di etica pubblica, l'architettura gestionale deve quindi essere concepita in modo che le esigenze di esternalizzazione delle funzioni non generino effetti perversi che mettano a repentaglio il mantenimento dei beni ambientali o che impoveriscano le capacità di governo e gestione diretta da parte della pubblica amministrazione⁷³.

In ultimo, la manutenzione è una funzione di intervento territoriale con un carattere programmatico connaturato. Essa si presta quindi ad essere una guida per l'impostazione delle politiche di bilancio patrimoniale dell'ente pubblico. La gestione del patrimonio, il suo incremento e la sua efficienza (o al contrario la sua contrazione e deperimento) mettono in parallelo le corrispettive voci di bilancio e la verifica delle prestazioni erogate. Il tema acquista una rilevanza primaria in riferimento ai meccanismi di gestione operativa degli enti pubblici e del loro rapporto con la programmazione triennale delle opere pubbliche.

3.5 Conclusioni

In queste sezioni iniziali si sono cercati di delineare i profili della funzione gestionale, assumendoli come carattere emergente che informa alcuni meccanismi cruciali, politici, professionali ed operativi, che caratterizzano le pratiche ed i processi che attengono sia al versante della politica territoriale che alla qualità della produzione edilizia.

In entrambi i casi si è visto come, a seguito dell'aumentata complessità delle prerogative di contesto (dispersione e settorializzazione dei quadri normativi, mutate condizioni operative delle pubbliche amministrazioni, moltiplicazione degli specialismi, frammentazione degli operatori e vaghezza nella formulazione dei loro obiettivi, diversificazione delle fonti di reperimento delle risorse, difficoltà nella definizione dell'ambito specifico del pubblico interesse), sia emersa una pratica di progetto del territorio che, piuttosto che alla redazione tecnica di progetti e documenti professionali, cerca di esprimere, come prestazione primaria, la capacità di seguire e gestire il processo di elaborazione dell'intervento di trasformazione territoriale. Si è in sostanza passati a considerare come prioritarie le prestazioni di processo

⁷³Ferracuti, Giovanni, 'Per una definizione di manutenzione ambientale', in Dioguardi, Gianfranco (a cura di), *La manutenzione urbana*, Il sole 24 ore, Milano, 1990, p.65.

rispetto a quelle di prodotto, nell'intento di garantire la buona riuscita delle iniziative progettuali: capacità di negoziazione, di anticipazione dei conflitti, di ricomposizione del contenzioso, di convergenza e accordo tra le parti sui termini temporali e qualitativi degli interventi.

Questa riarticolazione delle funzioni progettuali e amministrative ha portato a considerare alcuni strumenti gestionali, frutto dell'affinamento delle pratiche di conduzione aziendale e di programmazione integrata dei progetti di sviluppo, e a metterli in parallelo con alcune delle pratiche emergenti nel campo della pianificazione territoriale e del progetto urbanistico. Con queste pratiche innovative si è cercato negli ultimi anni di superare l'architettura rigidamente sequenziale del piano urbanistico, che abbiamo sintetizzato nella canonica separazione tra *pianificazione-programmazione-controllo* oppure, all'interno della tradizione della teoria urbanistica, nelle procedure di *rilievo-analisi-piano*⁷⁴ oppure nel *conoscere-comprendere-valutare-intervenire*⁷⁵. La separazione tra momento operativo o di controllo e impostazione del progetto implica che il primo debba svolgere il ruolo di ultimo stadio di un sistema di vincoli e decisioni già maturato, senza tenere conto del processo attuativo come portatore di sorprese post-decisionali.⁷⁶

Abbiamo riassunto i termini dell'approccio gestionale al territorio in due argomenti:

- intervento per progetti-programma: ineffettività dei piani ordinativi e comprensivi, frammentazione operativa e attuativa, settorializzazione delle pubbliche amministrazioni, necessità della costruzione diretta del consenso su interventi mirati, capacità di definizione di priorità e di ambiti circoscritti per la localizzazione dei servizi e degli elementi qualificanti dell'ambiente collettivo, possibilità di gestione coordinata ed integrata degli ambiti di intervento che consideri contestualmente bilanci monetari, tempi e prestazioni per tutti i soggetti partecipanti, sono le motivazioni che hanno portato ad emergere un intervento territoriale programmato per obiettivi.

L'azione progettuale per programmi specifici e definiti cerca di contemperare le dimensioni dell'intervento progettuale diretto ed esecutivo, la definizione di regole contrattuali certe, la possibilità di mobilitare l'azione e la partecipazione della comunità insediata. Questi programmi inoltre permettono di portare a convergenza le istanze dei diversi livelli istituzionali titolari di funzioni autorizzative, attraverso la statuizione di appositi strumenti negoziali (accordi di programma, consorzi e società miste), particolarmente importanti per la disciplina della

⁷⁴Cfr. nota 22.

⁷⁵Cfr. nota 23.

⁷⁶March, James G., *Decisioni e organizzazioni*, Il mulino, Bologna, 1993, pp.49-51.

localizzazione delle opere pubbliche e del suo difficile coordinamento con la pianificazione territoriale.

- La definizione prestazionale delle regole: le norme che sovrintendono alla conformazione dell'attività edilizia fanno capo ad una impalcatura a cascata, che definisce progressivamente il quadro dei vincoli e delle prescrizioni dal livello ambientale al RUE (regolamento urbanistico-edilizio). Tale disciplina si è concentrata finora sulla definizione funzionale e tipologica degli oggetti costruiti, per poi collocarli nei piani attuativi. Anche nel caso delle norme tecniche, quindi, abbiamo una netta separazione tra il momento decisionale e di formulazione dei programmi e le forme attraverso le quali questi arrivano al disegno definitivo. La separazione del momento di elaborazione delle ipotesi di sviluppo e di scelta delle aree rispetto al momento di definizione dei requisiti tecnologici ed ambientali dei progetti realizzati ha da sempre comportato rigidità procedurali e incapacità di definire veri parametri qualitativi, poggiando le proprie garanzie su un formale giudizio di conformità alle norme oggettuali previste.

Nel caso dei programmi integrati, la possibilità di definire una disciplina prestazionale con indirizzi di politica tecnica, di bilancio, procedurali, con la contestuale definizione di criteri di controllo e verifica, permetterebbe di accumulare un apparato tecnico flessibile e indipendente dalle destinazioni d'uso e dalle prescrizioni di zonizzazione. Questa struttura normativa prestazionale si è rivelata adatta ad accompagnare una programmazione per progetti, dove la sua maggiore versatilità e capacità di indirizzo può dispiegarsi nella complementarietà realizzabile tra una normativa esterna (di sistema) ed una interna all'intervento specifico.

Queste considerazioni di carattere generale possono accompagnarsi all'individuazione di alcune osservazioni sulle specificità che il processo edilizio e urbanistico hanno cominciato a presentare nelle esperienze degli ultimi anni. In entrambe le pratiche si cerca di trovare sempre più una integrazione tra fasi decisionali e fasi progettuali (il superamento della già esaminata separazione tra pianificazione, programmazione e controllo esecutivo), stabilendo momenti di confronto e verifica unificati, individuando responsabili del progetto e figure gestionali che seguono l'intero sviluppo delle pratiche e l'avanzamento dei processi.

Entrambi i versanti, politica urbana e intervento edilizio, cercano di definire nuove forme contrattuali e di collaborazione tra pubblico e privato, anche in virtù del fatto che una gestione efficiente e coerente dell'intero procedimento poco si adatta alla netta separazione tra progetto e produzione, che tutt'ora caratterizza il paralizzante modello normativo adottato per la disciplina sui lavori pubblici. Si cerca di rendere più flessibili e consensuali i meccanismi interni e le procedure, attraverso la possibilità di usare approcci

progettuali per agenzie e facendo ricorso a strutture esterne per lo svolgimento di funzioni professionali e tecniche. Infine, si potrebbe vedere il momento di fissazione delle regole prestazionali per gli interventi sul territorio come momento di concertazione complessiva che stabilisca pochi obiettivi condivisi e rendimenti di bilancio (monetario, sociale, ambientale) verificabili dalle parti contraenti⁷⁷.

Il quadro di regole prestazionali, se accompagnato da una opportuna ridefinizione dei servizi e del ruolo degli enti tecnici, permetterebbe di inquadrare in una unica disciplina quasi tutti i compiti di realizzazione delle OO.PP., l'erogazione dei servizi urbani, l'iniziativa privata e lo sviluppo industriale e produttivo, nel quadro di una interpretazione delle funzioni di manutenzione e di tutela del territorio come orizzonte comune sul quale basare i principi più virtuosi delle politiche pubbliche.

L'approccio gestionale ha mostrato come queste diverse e mutevoli istanze possano essere perseguite previa definizione di concreti processi, ambiti operativi ed iniziative specifiche.

Nei contesti di intervento individuati si può quindi operare in modo effettivo, evitando lo scarto tra piano generale ed esecuzione attuativa. Questo porta ad una definizione dei progetti urbani al servizio delle prestazioni del capitale socio-territoriale, intendendo con questo termine quell'insieme di relazioni mutue che rafforzano il tessuto civile, produttivo, ambientale e politico di un contesto spaziale, dove i legami tra i soggetti si accumulano, sostengono e fortificano vicendevolmente con un effetto di moltiplicazione nella produzione di valore, nell'erogazione di servizi, nella riconoscibilità dell'identità ambientale⁷⁸.

⁷⁷Guarnerio, Giovanna, 'Gli orientamenti attuali della disciplina normativa', in Ciribini, Giuseppe (a cura di), *Tecnologie della costruzione*, NIS, Roma, pp.44-45.

⁷⁸Coleman, James S., *Fondamenti di teoria sociale*, Il mulino, Bologna, 1990, pp.253-254 e cap.12. Questo concetto è molto simile a quello di stratificazione dei rapporti spaziali e relazionali tra i modelli (*pattern*), di Alexander. Cfr. Alexander, Christopher, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York, 1979, p.336 e segg.

Parte II

Politiche della città e produzione edilizia

Capitolo 4

Processo edilizio e processo urbanistico

4.1 Inquadramento

Per processo edilizio si intende, classicamente, lo schema organizzativo ed operativo che definisce e guida i contenuti, le azioni e le operazioni tecniche che costituiscono una qualunque iniziativa di realizzazione di un manufatto costruito. Nella disciplina del processo edilizio entra come parte integrante anche la funzione di regolazione e governo dei rapporti e dei ruoli degli operatori che partecipano al processo.

Si tratta quindi di uno schema organizzativo che inquadra le diverse funzioni e operazioni tecniche nel loro svolgimento temporale, nella loro sequenza logica e nei loro contenuti strumentali (argomento che costituisce il contenuto della *normativa tecnica*). Esso si occupa inoltre, in modo altrettanto preciso, dei rapporti di scambio e nelle regole comportamentali e contrattuali fissate tra i soggetti partecipanti (argomento che costituisce il contenuto della *normativa procedurale*).

In quanto sistema che produce beni di carattere ambientale, il processo edilizio è un insieme dinamico di operazioni connesse ed unificate, in comunicazione con il contesto socio-economico, territoriale, produttivo. Questo ambiente, con il quale il processo edilizio scambia risorse e decisioni, è inevitabilmente dinamico e mutevole, sottoposto a fenomeni di instabilità e ridefinizione continua. Ci troviamo ancora una volta di fronte ad un *sistema autonomo di dipendenze interne*¹, per il quale si cerca di determinare in modo sufficientemente certo il meccanismo di controllo, per poi sottoporlo al dialogo con il contesto.

La struttura organizzativa interna del processo edilizio mutua i suoi elementi dai principî che guidano l'organizzazione dei sistemi produttivi aziendali. Essa cerca di individuare in modo univoco gli eventi che caratterizzano

¹Cfr. cap.2, nota 39.

il processo di formazione del valore². L'atto di produzione (e di costruzione) di un manufatto, pur nell'individualità dei suoi obiettivi e risultati, è fatto di un insieme di eventi complessi, che necessitano di una molteplicità di azioni specifiche, spazialmente e temporalmente dislocate, le quali sono esaminabili secondo uno schema che le colloca nella dinamica aziendale in base ad una scomposizione elementare che ne determina *funzioni, sequenze, processi*³.

Passiamo brevemente ad esaminare gli attributi di questa scomposizione dell'organizzazione produttiva:

- **funzione:** è termine che può riferirsi sia a caratteri di tipo strumentale (uso, scopo, motivo) sia a caratteri di natura relazionale (ruolo, connessione primaria, comunanza di obiettivi con altri enti); in sostanza vi si fa riferimento quando si vogliono indicare insiemi di attività aggregate in base all'omogeneità o all'interconnessione che presentano⁴;
- **fase:** è più esplicitamente un segmento della sequenza logico-temporale che caratterizza un processo di produzione, stabilmente collocata tra altre fasi temporalmente e funzionalmente definite;
- **processo:** dal punto di vista sociologico indica alcune dinamiche di carattere relazionale; esso è interpretato come un insieme di rapporti interpersonali, sia individuali che di gruppo. Una rete complessa di scambi e negoziazioni. Esso presenta anche un carattere di catena temporale di eventi, come insieme delle operazioni che si svolgono all'interno delle attività di produzione e controllo⁵.

Il processo edilizio, quindi, individua il proprio ruolo operativo in quanto meccanismo dinamico, catena temporale nella quale si stabiliscono fasi distinte, ognuna attinente ad operatori con funzioni a loro volta distinte, che si scambiano vicendevolmente informazioni e risorse durante la produzione dei beni territoriali. L'individuazione precisa delle fasi del processo (programmazione, progettazione, esecuzione, gestione/controllo, come visto nel capitolo precedente) prevede che all'inizio ed alla fine di questa sequenza vi siano gli accadimenti che attengono alle sollecitazioni dell'ambiente esterno.

I dati di contesto socio-economici sono considerati, nella architettura organizzativa del processo edilizio, come pre-condizioni e vincoli di partenza. Essi sono la cornice entro la quale procedere alla definizione dei requisiti del sistema edilizio e poi dell'intervento specifico. La politica edilizia e territoriale, all'interno del processo edilizio, è tradizionalmente considerata come un

²Porter, Michael E., *Il vantaggio competitivo*, Comunità, Milano, 1987 (ed. or. 1985), p.49 e segg.

³Airoldi, Giuseppe, Brunetti, Giorgio, Coda, Vittorio, *Economia aziendale*, Il mulino, Bologna, 1994, p.130.

⁴Romei, Piero, *La dinamica delle organizzazioni*, Angeli, Milano, 1983, p.41.

⁵Romei, Piero, *La dinamica delle organizzazioni*, Angeli, Milano, 1983, p.43.

sistema generatore, il quale fornisce obiettivi e coordinate di tipo generale. Questi sono i dati che il contesto pianificatorio porge all'intervento edilizio:

- direttive della politica edilizia e territoriale;
- conoscenza del contesto regionale;
- assunzione dei dati provenienti dai programmi di sviluppo o dai PPA;
- assunzione delle aree di possibile intervento;
- conoscenza del contesto produttivo di riferimento;
- conoscenza delle caratteristiche quantitative e qualitative dell'utenza.

Attraverso l'assunzione di queste informazioni si arriva alla formulazione dei requisiti di prestazione ambientale e tecnologica e conseguentemente alla definizione completa ed esecutiva del sistema edilizio⁶.

Il metodo di progettazione è quindi di tipo sistemico, aperto allo scambio con le informazioni e le domande di tipo socio-economico, politico ed ambientale. Le istanze espresse dalla politica sociale e produttiva costituiscono il fattore decisivo nella formulazione delle scelte di intervento, nella individuazione delle aree e nella selezione della politica tecnica da adottare; i decisori politici ed economici si assumono la responsabilità di tali scelte solo dopo avere soppesato i dati dell'indagine analitica. Il ruolo della ricerca specialistica è, quindi, quello di costituire un elemento facilitatore delle decisioni: essa ha il compito di fornire la definizione del campo e dei vincoli, dei limiti e delle risorse disponibili, formulando una certa varietà di alternative di progetto che poi in sede di decisione della politica aziendale (o sociale) potranno o meno essere adottate⁷.

Il contributo tecnico può, quindi, conservare una fase di relativa autonomia; esso entra soltanto marginalmente nelle politiche e nelle decisioni di indirizzo ed incentivo, nella selezione delle risorse da destinare a specifici programmi di sperimentazione, nella emersione ed individuazione della domanda sociale e dell'ambiente produttivo di riferimento. È solo in via consultiva che l'indagine scientifica interviene nella formulazione delle proposte di sviluppo del territorio e nelle scelte di politica edilizia, nella scelta delle aree e dei contesti maturi per recepire le proposte di intervento. In definitiva si ha uno schema operativo nel quale lo scambio tra le istanze tecniche e le istanze sociali di sviluppo del territorio avviene separando nettamente ruoli e fasi che a queste funzioni competono, separando politica pubblica e scelte produttive.

⁶Spadolini, Pierluigi et al., *Normativa tecnica e industrializzazione dell'edilizia*, Luigi Parma, Bologna, 1979, pp.126 e segg.

⁷Cavaglia, Gianfranco, Ceragioli, Giorgio, Foti, Massimo, Maggi, Pietro Natale, Matteoli, Lorenzo, Ossola, Francesco, *Industrializzazione per programmi*, R.D.B, Piacenza, 1975, p.19.

92CAPITOLO 4. PROCESSO EDILIZIO E PROCESSO URBANISTICO

Analoga suddivisione delle funzioni, delle fasi e dei ruoli viene prevista in sede di normativa procedurale del processo edilizio, riguardo ai compiti svolti dai diversi operatori. Anche in questo caso ogni operatore interviene in una catena di relazioni secondo una sequenza logica che ne definisce i legami e le competenze. Abbiamo quindi una individuazione distinta dei ruoli dei soggetti che hanno titolarità sugli interventi territoriali:

- politico;
- amministratore;
- committente;
- progettista;
- costruttore;
- produttore;
- utente.

La normativa procedurale assegna ad ognuno di essi una specifica fase di riferimento:

1. *processo di pianificazione urbanistica*: a cui competono le funzioni di formazione dei piani territoriali e degli strumenti urbanistici comunali, la formazione dei programmi poliennali di attuazione, la formazione e approvazione dei piani attuativi (particolareggiati e di recupero);
2. *processo di pianificazione edilizia*: a cui competono le funzioni di formazione dei piani pluriennali per l'edilizia, identificazione dei bisogni, localizzazione delle aree, identificazione degli operatori, definizione dei quadri economici;
3. *processo edilizio*: a cui competono le funzioni di progettazione degli interventi, di affidamento dei lavori, di produzione dei materiali e dei componenti, di gestione e manutenzione, controllo e collaudo dei manufatti.

Come si può rilevare, abbiamo ancora una sequenza organizzativa del tipo *pianificazione-programmazione-realizzazione*, che presuppone una visione chiara e distinta di obiettivi e strumenti. La normativa procedurale, quindi, è la cornice che tratta lo svolgersi dell'intero processo edilizio, dalla programmazione alla gestione, in rapporto con le retroazioni date dalle indicazioni di politica territoriale e sociale. Non riguarda solo gli aspetti tecnici ma entra direttamente in quelli istituzionali, territoriali e finanziari⁸.

⁸Spadolini, Pierluigi et al., *Normativa tecnica e industrializzazione dell'edilizia*, Luigi Parma, Bologna, 1979, pp.174 e segg.

Tale cornice operativa presuppone un apparato tecnico-istituzionale e un quadro normativo capace di governare e gestire un sistema di tale estensione. Con la capacità, da parte degli attori pubblici e privati, di formulare programmi e previsioni di spesa appropriati, con garanzie di bilancio per lunghi periodi. Questo permetterebbe di operare su economie di scala e su orizzonti temporali e di politica della produzione di portata sufficiente a coinvolgere l'intero ambiente produttivo e istituzionale (dagli enti di normazione centralizzati alle politiche di intervento degli enti locali).

Si riproduce, come nel sistema di pianificazione urbanistica piramidale e gerarchico, un sistema per piani comprensivi e coordinati che governano l'intero processo di trasformazione del territorio ad opera dell'autorità pubblica. Come avvenuto per la politica urbanistica, anche nel campo della produzione edilizia (dove pure aveva sortito qualche esito) un tale sistema verticistico e centralizzato è andato ben presto incontro ad una ingestibilità complessiva. Esso stralcia qualunque dimensione realmente interattiva del processo di pianificazione e rende difficoltosa ogni pratica di gestione e accompagnamento efficace e specifico dei singoli progetti. Si tratta di un sistema autoritativo, rigido, intempestivo, che impedisce di confrontarsi con obiettivi e risultati calibrati sulle esigenze dinamiche del territorio, che necessitano di un confronto continuativo tra la dimensione tecnica e la dimensione politico-sociale, tra la dimensione delle politiche territoriali e quella delle scelte tecnico-progettuali.

La costitutiva interazione tra vincoli tecnici e condizioni politiche nel processo di definizione dei parametri di controllo, che aiutano a passare dal processo edilizio alle scelte territoriali, può essere esemplificata attraverso alcuni significativi temi prestazionali determinanti per il processo di produzione di beni territoriali. La possibilità di individuare un dialogo continuativo ed una oscillazione tra funzioni che attengono alla definizione strumentale e funzioni di decisione politica fa emergere, nel confronto tra produzione edilizia e politica urbanistica alcune rilevanti caratteristiche che ridefiniscono alcuni temi cruciali di processo.

È nello svolgersi di queste prestazioni di processo che si riscontra chiaramente la competizione tra apporto specialistico e dimensione consensuale.

4.1.1 Le prestazioni di bilancio

Nella valutazione complessiva dell'economicità di un processo che riguarda un'azienda di produzione vengono considerati molti aspetti concomitanti, in genere riassumibili nelle sintetiche prestazioni di buon rendimento ed equilibrio nella produzione di valore. Il fattore di riproduzione temporale è quindi determinante per ottenere un equilibrio futuro del processo; è necessario, a tal fine, che le prestazioni reddituali estraibili da un'operazione abbiano

carattere di costanza, efficienza, flessibilità e innovazione⁹.

La continuità di riproduzione e mantenimento di queste prestazioni produttive acquista un significato, una leggibilità e una controllabilità attraverso lo strumento dell'analisi di bilancio. Visto in quest'ottica, il bilancio è il dispositivo che restituisce le determinazioni quantitative dell'azienda e i valori che essa produce (nei due aspetti del capitale di funzionamento e del conto economico).

Nel processo di produzione edilizia, anche di vasta estensione, l'uso della contabilità risponde ai requisiti precedentemente enunciati per le aziende di produzione; esso è usato per controllare i valori di flusso e di fondo del ciclo di produzione, in rapporto al beneficio ottenuto ed alle risorse consumate; esso è in tal senso un indicatore reddituale degli squilibri eventuali tra ingresso ed uscita dell'attività progettuale e di costruzione svolta¹⁰.

Se dalla scala edilizia ci portiamo alla scala dei rapporti urbani (non necessariamente un cambiamento dimensionale, come visto in Lynch) troviamo una dimensione di azione pubblica e collettiva che introduce dinamiche di tipo più ampio. Il bilancio come metodo di valutazione e controllo viene adoperato per l'analisi della coerenza dei processi di decisione pubblica riguardo alle strategie di trasformazione territoriale. Esso ancora guida e determina la catena che lega il passaggio tra le decisioni, gli obiettivi, le previsioni ed il controllo, secondo una successione più o meno lineare tra deliberazioni politiche ed attuazione tecnica ma introduce contestualmente una dimensione di tipo negoziale¹¹.

È in questa accezione che il processo di bilancio acquisisce delle prerogative molto più ampie che non siano soltanto attinenti alla disamina della catena di produzione del valore. Nel passaggio alla dimensione dell'azione politica e collettiva, questo meccanismo diventa uno spazio di negoziazione tra i soggetti partecipanti ai processi di pianificazione. Il bilancio rappresenta un campionario di ipotesi la cui verifica è demandata al susseguente processo di confronto e valutazione contrattata delle alternative. La valutazione di alternative su processi collettivi complessi raramente può avvenire secondo l'applicazione di metodi razionali, quindi secondo il solo valore della produzione aziendale: la scelta e selezione delle alternative concorrenti può convergere soltanto attraverso il confronto politico.

In quanto sistema di selezione e scelta pubblica, il processo di decisione contabile è l'ambito entro il quale la parti sociali e politiche svolgono le loro contrattazioni, aggiustando all'interno della competizione politica i loro

⁹ Airoldi, Giuseppe, Brunetti, Giorgio, Coda, Vittorio, *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp.184-185.

¹⁰ Costantini, Maurizio, "Rapporti tra produzione e progetto", in Norsa, Aldo, *La gestione del costruire*, Angeli, Milano, 2005, p. 150.

¹¹ Marcon, Giuseppe, *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, Angeli, Milano, 1978, p.78.

insiemi di aspettative, le aspirazioni e le risorse disponibili¹².

4.1.2 Le prestazioni temporali

Si tratta di una dimensione prestazionale distinguibile secondo più ambiti operativi, che al passaggio dal progetto edilizio al processo urbanistico cambiano drasticamente di natura. Il tempo ha una spiccata influenza gestionale, come si è visto nell'analisi dei rapporti tra fasi/funzioni/processi, questo comporta che gli strumenti di governo temporale dei progetti urbani hanno tutti una natura di accompagnamento e facilitazione dei processi. Le loro prerogative, nel passare da una dimensione di tipo programmatoria pura ad una di tipo consensuale cambiano, però, in modo molto drastico.

Si tratta di vedere l'incidenza di questo cambiamento delle caratteristiche gestionali del fattore cronologico, al passaggio dal progetto edilizio a quello urbanistico:

- **cronoprogrammi e analisi operativa:** il tempo rappresenta la prima variabile gestionale e la risorsa di maggiore criticità per il governo ed il coordinamento complessivo di un qualunque progetto o processo di produzione. Per la gestione temporale del progetto si ricorre, quindi, agli strumenti propri della programmazione operativa delle fasi e delle attività del processo edilizio, intesa come previsione ed articolazione, in una appropriata successione temporale, dei molti contributi da parte degli operatori che entrano nelle diverse fasi della produzione di un bene territoriale¹³.

La programmazione temporale di un progetto, in quanto meccanismo che segue l'intero sviluppo di tutte le operazioni e di tutte le relazioni tra i soggetti, rappresenta non soltanto la traduzione in appropriate sequenze degli elaborati operativi e degli schemi di fabbricazione ma, al contempo ha assunto anche il compito di incamerare le previsioni riguardo alle fasi più strettamente procedurali e di negoziazione: le fasi decisionali e deliberative, di stipulazione del contratto, di erogazione dei finanziamenti;

- **valutazione delle dimensioni temporali e costo globale:** la tutela e la conservazione dell'ambiente costruito, se intese non come operazioni oggettuali ma come strategie complessive di gestione e mantenimento delle risorse esistenti, implicano la valutazione di ogni atto di intervento secondo il suo bilancio inter-temporale di buon uso delle risorse. Si è già detto come l'ampliamento della concezione manutentiva all'intera conservazione ambientale implichi l'introduzione di

¹²Wildavsky, Aaron, *Bilancio e sistema politico*, Angeli, Milano, 1978, p.43 e segg.

¹³Maggi, Pietro Natale, *Il processo edilizio*, Città Studi, Milano, 1994, p.72 e segg.

un ampio programma politico di bilanciamento delle risorse, di valutazione delle economie di scala e delle strategie di aggregazione della domanda, di formulazione di programmi di intervento estesi e cadenzati nel tempo secondo la convenienza complessiva delle scelte tecnologiche e produttive per gli interventi di riabilitazione urbana, di formulazione di un'architettura contrattuale che valorizzi le prestazioni di lungo periodo e del ciclo di vita globale dei beni territoriali rispetto agli interventi correttivi, settoriali e sui singoli elementi tecnici¹⁴.

L'estensione della tecnica manutentiva dai singoli elementi tecnici arriva a coinvolgere necessariamente tutte le fasi del ciclo di vita di un manufatto, per poi ricondurle alla salvaguardia ambientale nel suo complesso. *Costo globale* e gestione del ciclo di vita sono i concetti che estendono logicamente le determinanti del bilancio temporale delle azioni sul territorio in quanto strategia complessiva di gestione urbana¹⁵;

- **piani temporali urbani:** sono uno strumento di grande rilevanza nell'ambito delle gestione e del coordinamento delle attività urbane, nel governo della logistica e soprattutto nello sfruttamento pieno del patrimonio e delle attrezzature territoriali. Come premesso nell'introduzione, il tema coinvolge strumenti e tecniche dalla portata molto estesa e non è questa la sede per una sua pur minima trattazione;
- **ambiente multi-progetto e coordinamento temporale** tra i soggetti attuatori nei programmi integrati: nell'ambito delle esperienze di programmazione per progetti si è constatato come la possibilità di portare avanti la conduzione, entro un'unica iniziativa ed un unico contesto, di una molteplicità di interventi integrati e complementari abbia principalmente posto problemi di coordinamento temporale tra le strategie dei diversi attori nel quadro del conseguimento concorde di eterogenei obiettivi di tipo economico, assieme a finalità di natura sociale e di riabilitazione ambientale.

Si è visto come i diversi obiettivi degli operatori coinvolti abbiano necessità di realizzarsi in tempi spesso non vicendevolmente compatibili, il che comporta la necessità di un forte indirizzo strategico da parte delle istituzioni pubbliche, che siano capaci di gestire il programma integrando le funzioni interne all'amministrazione e fornendo servizi, garanzie e assistenza tecnico-amministrativa agli operatori privati. Tutto questo pone un problema di programmazione efficace delle

¹⁴Clerici Maestosi, Paola, *La manutenzione nel processo edilizio*, Alinea, Firenze, 2004, p.56.

¹⁵Concetto già spresso in: Ferracuti, Giovanni, 'Per una definizione di manutenzione ambientale', in Dioguardi, Gianfranco (a cura di), *La manutenzione urbana*, Il sole 24 ore, Milano, 1990, p.65.

operazioni nello sviluppo complessivo dell'iniziativa, che porti ad utilizzare in modo sensibile ed efficace le tecniche della programmazione operativa come strumento di governo delle interazioni tra i soggetti e della partecipazione tra pubblico e privato¹⁶.

4.1.3 Normativa tecnica e dialogo sociale

La connessione tra dinamica della negoziazione pubblica e definizione tecnica degli strumenti emerge in modo evidente nella retroazione continua che si ha tra norme generali e di sistema e specificazioni tecniche degli interventi singoli. Vi è, nel processo edilizio evoluto, un continuo scambio tra quadri normativi generali e prescrizioni tecniche che provengono dalla definizione degli interventi. La individuazione delle prestazioni in una normativa tecnica avviene con un lento processo di affinamento, che porta a formulare e precisare un quadro esigenziale in base alle istanze degli operatori e degli utenti, attraverso una indagine sui modelli abitativi e insediativi, tipologici ed imprenditoriali. I comportamenti sociali sono infatti mutevoli mentre i comportamenti tecnologici sono fisicamente definiti. Ogni nuovo intervento sul territorio si inserisce in un quadro normativo di indirizzi ed adempimenti che devono soddisfare il rendimento del processo edilizio nel suo complesso, senza però fornire standard e schemi rigidi.

Si hanno vincoli contestuali sul sistema ambientale e tecnologico che vengono incamerati come parametri e fattori normativi, sociali, culturali ed economici e che poi vengono aggregati in schemi e modelli di intervento (similmente a come abbiamo visto avvenire con i *tipi territoriali* di Samonà). Questi modelli alternativi di sperimentazione possono a loro volta diventare un riferimento normativo ed essere recepiti come requisiti volontari o prescrittivi ufficiali.

L'impostazione esigenziale della normativa tecnica si presenta con una sua costituzione flessibile e modificabile, aperta ad un processo di dialogo con le pratiche e le domande politico-sociali. Essa fornisce, quindi, meno certezze rassicuranti per la definizione del disegno degli interventi ma al contempo affianca gli operatori nel loro autonomo sviluppo delle soluzioni progettuali di sperimentazione. Questo porta ad una verifica e ad un affinamento continuo delle prescrizioni tecniche in conseguenza dello scambio tra le pratiche e le capacità sviluppate dagli operatori e i quadri normativi generali¹⁷.

Nella normativa tecnica, e nella sua architettura flessibile e capace di apprendimento, si concentra quindi un nodo di politica pubblica per il ter-

¹⁶Palermo, Pier Carlo, 'Urban Italia: programma compiuto, progetto generativo', in id. (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza*, vol.1, Angeli, Milano, 2002, p.16.

¹⁷AA.VV., *Organismo abitativo e alloggio. Ricerche per la normativa tecnica regionale della regione Emilia Romagna*, Angeli, Milano, 1982, p.26.

ritorio, che coinvolge il dialogo e la ricezione delle mutevoli istanze sociali di sviluppo del territorio. La norma dinamica e adattabile diventa uno strumento per esprimere gli obiettivi e le domande sociali, i vincoli economici, i requisiti tecnico-produttivi; questa strumentazione è elaborata, discussa e riformata consensualmente, in base alle esigenze dell'utenza e della produzione¹⁸.

4.1.4 Le alternative di progetto

L'altro nodo tematico che può mettere in luce come avvenga una contaminazione di ruoli, fasi e funzioni nella sequenza delle relazioni tra politica territoriale e processo edilizio è quello della definizione delle alternative di progetto. La progettazione edilizia ne individua le prerogative, classicamente, nella formulazione di più schemi e configurazioni possibili della soluzione tipologico-spaziale, in base alle diverse opzioni fornite dalle esigenze del tipo di utenza e di committenza.

Anche nel progetto e nella pianificazione urbanistica se ne assume una interpretazione simile, con la differenza che, se normalmente la progettazione viene associata ad un prodotto o ad un manufatto che deve rispondere ad una domanda, la pianificazione corrisponde invece all'individuazione di un insieme di azioni praticabili. La progettazione sarebbe quindi una fase del processo decisionale, il quale si occupa di formulare l'insieme delle azioni che decidono come sarà l'oggetto, ricomprendendo in questo più ampio scenario di formulazione delle scelte alternative la più canonica progettazione architettonica o ingegneristica¹⁹.

La progettazione delle alternative è un fondamentale requisito dell'attività di pianificazione, la capacità di fornire nuove alternative e non soltanto un campionario di soluzioni di repertorio, implica il sapere certamente usare alcuni strumenti valutativi (ACB, AMC, VIA) ma soprattutto implica la facoltà di mobilitare risorse creative per fornire soluzioni originali.

Ogni compito di pianificazione che riguardi la definizione di scelte politiche richiede una componente creativa e progettuale, portando ad una ennesima contaminazione tra ricerca euristica e di ascolto e l'uso di metodi di analisi operativa di alta specializzazione tecnica. Le alternative di progetto così individuate costituiscono modelli esplorativi e di facilitazione dell'emersione della domanda sociale, esse rivestono un ruolo di grande importanza sia nel progetto edilizio che nel progetto urbanistico²⁰.

¹⁸Cavaglià, Gianfranco, Ceragioli, Giorgio, Foti, Massimo, Maggi, Pietro Natale, Matteoli, Lorenzo, Ossola, Francesco, *Industrializzazione per programmi*, R.D.B, Piacenza, 1975, p.40 e p.44.

¹⁹Alexander, Ernest R., *Introduzione alla pianificazione*, Clean, Napoli, 1997 (ed.or. 1987), pp.81-82.

²⁰Il tema della costruzione sociale del progetto e delle sue criticità è stato molto dibattuto. Cfr., per una iniziale impostazione del tema, Secchi, Bernardo, *Il progetto urbanistico*, Einaudi, Torino, 1989, p.185-187.

Se però passiamo, dalla definizione di uno schema organizzato di porzioni spaziali, entro una diversità di soluzioni tipologiche, alla formulazione di alternative nella localizzazione e nella scelta territoriale, le catene di vincoli alla scelta esecutiva cambiano spesso radicalmente natura.

Si è visto come non si possa fare affidamento su criteri di formulazione e valutazione delle alternative di localizzazione degli interventi urbani basandosi soltanto sugli strumenti dell'economia del benessere e dell'economia pubblica. I fattori di tipo posizionale e quelli di tipo consensuale e congiunturale, di cambiamento o di inerzia al cambiamento delle condizioni locali e delle forme dell'azione istituzionale o normativa rendono applicabile una selezione valutativa tra le alternative territoriali diverse soltanto in un quadro di stabilità sociale e di consenso diffuso ed in ambienti relativamente omogenei²¹.

L'individuazione delle alternative di progetto e dei risultati, definendo anche le relative attività di valutazione diventa un passaggio cruciale del processo di piano. Per soppesare appieno ed in modo pertinente le reali alternative praticabili, il piano deve individuare, entro gli atti di intervento puntuale che esso propone, i vincoli e le istanze della committenza: soltanto allora si può passare a tradurre le proposte di intervento in appropriate alternative di progetto da valutare secondo gli obiettivi ed i costi. È evidente che una tale procedura può essere applicata solo se si concepisce il piano non più come disegno globale ma come insieme di singoli interventi ben determinati²².

Nelle attuali condizioni operative e finanziarie delle pubbliche amministrazioni un approccio alla programmazione degli interventi sul territorio basato su politiche e programmi quadro, con piani locali esecutivi, secondo una pianificazione a cascata è palesemente inattuale. Eppure, la possibilità di legare le scelte di politica territoriale e di sviluppo urbano alla definizione contestuale dell'intervento edilizio si ripropone proprio per la necessità di valutare e soppesare l'efficacia delle azioni specifiche delle pubbliche amministrazioni in rapporto alle risorse scarse a disposizione; alla necessità di rispondere alle domande di rinnovamento e di buon rendimento dei servizi erogati dalle infrastrutture urbane, sollecitate dalle esigenze specifiche e mirate da parte delle comunità insediate.

All'interno della formulazione di questi programmi di interventi specifici, la possibilità di definire, controllare e coordinare l'apporto dei fattori che influenzano la riuscita del processo di pianificazione (tempi, risorse, controlli, ruoli, prestazioni e bilanci) restituisce la possibilità di una coerenza tra politiche e progetti per il territorio.

²¹Moroni, Stefano, *Etica e territorio*, Angeli, Milano, 1997, pp.50-53.

²²Mazza, Luigi, *Progettare gli squilibri*, Angeli, Milano, 2005, p.23.

4.2 Opere pubbliche e pianificazione

L'azione pubblica continua, anche in una situazione depotenziata come quella attuale, a svolgere l'unica funzione possibile di garante della coerenza tra politiche e strategie complessive di sviluppo del territorio e qualità e controllo degli interventi progettuali. L'istanza e il ruolo dell'operatore pubblico resta quindi quello di garantire la qualità delle opere e dei manufatti territoriali, pur con tutte le difficoltà di riuscire a stabilire legami e relazioni tra strategie complessive e controllo degli oggetti puntuali.

Un apparato di tipo razional-sistemico, come quello esaminato precedentemente a proposito della formulazione dei grandi programmi di sviluppo regionale e di politica edilizia, è inadatto ad operare nelle condizioni di frammentazione attuali. Una catena di piani, documenti, vincoli e progetti a cascata, che provvedono progressivamente a focalizzare l'oggetto del proprio intervento partendo dall'assetto territoriale per arrivare fino all'opera edilizia, è conseguente ad una concezione della pianificazione come funzione che sovrintende al coordinamento di tutti gli usi e gli interventi ambientali ed insediativi. Qualunque atto umano (o naturale) che riguardi il territorio dovrebbe trovare una collocazione nel sistema della pianificazione generale. Questa è chiaramente una nozione che ha valore esclusivamente giuridico, mentre non può trovare una corrispondenza nella formulazione delle politiche di intervento²³.

Una impalcatura concettuale e metodologica di questa estensione era naturalmente fuori portata e prescindeva dalle specificità e possibilità operative concrete degli enti pubblici che la avrebbero dovuta attuare e controllare. Molti strumenti facenti capo a istituzioni diverse precipitano su uno stesso dominio territoriale, dove quindi non è possibile individuare un unico ente di governo. Competenze e attribuzioni speciali, funzioni serventi e funzioni costitutive, attribuite a soggetti diversi, insistono al contempo su uno stesso ambito pur provenendo da livelli decisionali molto differenti.

A fronte della impossibilità di potere perseguire in urbanistica il criterio dell'unità giuridica, con strumenti coordinati e coerenti, la politica territoriale, nel perseguimento delle finalità di inquadramento complessivo del territorio e dei suoi equilibri, ha sviluppato una strumentazione basata su criteri e meccanismi differenti, che non fossero più soltanto i documenti generali di piano, ma che potessero fare riferimento ad una più diretta ed efficace *programmazione per obiettivi*.

Per potere adattare le proprie capacità amministrative a questa nuova congerie di strumenti, si è praticata una riconfigurazione della struttura e del funzionamento della committenza pubblica, in modo da renderla capace di svolgere congiuntamente funzioni progettuali ed esecutive entro una cornice di politiche strategiche complessive. All'interno di queste, le singole opere

²³Stella Richter, Paolo, *I principî del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, p.23.

vengono individuate in modo pertinente con gli indirizzi generali. Tutto ciò permette di amministrare il territorio attraverso interventi circoscritti ma riconducibili comunque a specifici e flessibili principî di coerenza generale²⁴.

I metodi sistematici della programmazione economica regionale hanno fatto posto a meccanismi di programmazione negoziata²⁵, dove si stabiliscono momenti di confronto unificato tra soggetti e istituzioni riguardo ad interventi territoriali mirati allo sviluppo economico. A questi meccanismi di co-pianificazione per progetti si è affiancata una strategia di intervento sul territorio che fa leva sul ruolo nodale delle opere pubbliche. La possibilità di guidare lo sviluppo territoriale attraverso la disciplina delle opere pubbliche è legata alla capacità dell'ente promotore di predisporre e definire progettualmente i singoli provvedimenti in modo da poterli ricondurre alle opportunità complessive di sviluppo del contesto territoriale e di soddisfacimento delle domande di servizi alla cittadinanza.

Questa strategia di pianificazione per opere, tanto più appropriata quanto più è capace di fare riferimento alle reali capacità politico-gestionali dell'ente, rappresenta al contempo un efficace strumento operativo ed un rischio altrettanto rilevante. Essa ha bisogno di una consapevole guida e di una altrettanto netta capacità di selezione dei progetti da parte dei decisori pubblici, che porti a soddisfare contemporaneamente i requisiti di efficacia gestionale dell'opera, di compatibilità ambientale e di appropriati livelli prestazionali nel soddisfacimento delle domande dei soggetti territoriali. Una gestione inappropriata e conflittuale della politica per le opere pubbliche genererebbe il pericolo di iniziative incrementaliste e frutto di decisioni settoriali dovute pressioni esterne, quando non esplicitamente originate da meccanismi clientelari²⁶.

4.3 Evoluzione della committenza pubblica

La individuazione di un ambito di aumentata autonomia e responsabilità diretta degli enti territoriali nel contesto della pubblica amministrazione ha caratterizzato tutti i provvedimenti legislativi degli ultimi quindici anni in Italia. Il compimento delle riforme politico amministrative ha cercato di esaltare le prestazioni di capacità ed efficienza gestionali, nonché di autonomia decisionale e progettuale degli enti locali. La riforma per la sussidiarietà amministrativa ha messo le autonomie territoriali in condizione di essere i responsabili esecutivi ed autonomi dell'erogazione dei servizi che maggiormente incidono sugli equilibri e lo sviluppo di un territorio (quella che viene definita come 'territorialità dell'interesse').

Questo meccanismo dovrebbe, da un lato, coerentemente servire ad avvicina-

²⁴Stella Richter, Paolo, *I principî del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, p.142.

²⁵Zerboni, Nicola, *La programmazione negoziata*, Il sole 24 ore, Milano, 1999, p.35.

²⁶Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.35.

nare l'amministrazione e il suo operato alle esigenze dei soggetti territoriali, dall'altro lato, ha portato ad una molto maggiore compenetrazione tra decisione politica ed azione amministrativa nella determinazione delle scelte di intervento sul territorio.

Le due funzioni sono reciprocamente vincolate ma presentano orizzonti e finalità spesso divergenti: la burocrazia politica si occupa delle iniziative di innovazione e delle possibilità evolutive di un contesto territoriale, dello sviluppo della comunità. Essa è quindi portata a ragionare sul lungo periodo. La burocrazia professionale si occupa della gestione dell'esistente e delle procedure serventi. Vista da questa ottica sembrerebbe che alla politica venga delegata la fissazione degli obiettivi mentre la burocrazia tecnica si occupa delle modalità di conseguimento di questi, ovvero l'una raccoglie e governa le domande della rappresentanza sociale mentre l'altra si occupa di descrivere e quantificare questa domanda, traducendola in programmi di allocazione delle risorse e in prestazioni delle opere da realizzare.

Spesso, invece, i ruoli di decisore ed attuatore si contaminano fin da queste fasi preliminari: la formulazione dei progetti delle opere porta all'emersione delle istanze politiche già in fase di selezione delle operazioni tecniche e delle prestazioni ottenibili attraverso di esse. La politica di bilancio rappresenta inoltre una leva molto efficace con la quale la burocrazia politica definisce e seleziona le opzioni e le scelte tecniche. Come già richiamato precedentemente, nel processo di bilancio si ha una negoziazione continua tra dirigenti e politici, rendendo quasi indistinguibili i ruoli e le finalità dei due attori che fanno riferimento alla dirigenza dell'area tecnica ed al responsabile politico²⁷.

L'apparato tecnico dell'ente, dal canto suo, influisce sulla definizione delle politiche anche al di fuori dei momenti di confronto negoziale; esso seleziona, raccoglie e disaggrega le indicazioni provenienti dall'indagine dei bisogni e delle domande del contesto ambientale. Il trattamento delle informazioni viene fatto in relazione all'assetto organizzativo ed al grado di complessità trattabile dalle strutture tecniche.

Può avere un'influenza determinante sulla rappresentazione e definizione dei bisogni e sulla restituzione ai fini operativi dei dati territoriali anche il modello organizzativo dell'area tecnica. Il fatto che le informazioni siano raccolte e trattate da una struttura centralizzata o decentrata si lega al modo con il quale i dati vengono aggregati o scomposti, al modo e ai tempi con i quali vengono gestiti e stralciati i contratti, le gare, le procedure. Questo costituisce un ineludibile presupposto nell'impostazione delle politiche, governato dalle prerogative della struttura tecnica dell'ente e dalle mediazioni e

²⁷Senzani, Daniele, 'Addendum II. Commento all'art.14, L.11 febbraio 1994, n.109', in Carullo, Antonio, Clarizia, Angelo, *La legge quadro sui lavori pubblici*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p.1868; Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.27.

negoziazioni entro le quali si trova ad operare.

La definizione dei procedimenti, nelle loro fasi e nei contenuti specifici (tecnici e socio-economici) vede l'ingresso di specifiche ed indicazioni, tanto da parte della struttura professionale dell'ente quanto da parte delle istanze dei soggetti della rappresentanza politica. Le seguenti fasi, che individuano la pertinenza dell'opera rispetto ai suoi presupposti, si contaminano di conseguenza:

- identificazione dei bisogni;
- definizione del manifesto politico e sua trasposizione in documenti di indirizzo;
- analisi e individuazione delle azioni innovative;
- individuazione delle categorie di opere pubbliche idonee;
- analisi localizzativa e del regime dei suoli;
- localizzazione ed individuazione del bacino d'utenza;
- iniziative per il coinvolgimento degli operatori privati;
- valutazione degli investimenti;
- verifica delle dotazioni finanziarie;
- metaprogettazione e progettazione delle opere²⁸.

Sono tutte fasi nelle quali la retroazione tra dirigenza apicale e responsabile politico è continua: a partire dalla formulazione della Relazione previsionale e programmatica, alla traduzione dei programmi ed indirizzi politici nei programmi specifici per le opere pubbliche, fino alle fasi di approvazione in Giunta e Consiglio comunale dei documenti di bilancio. La complessità e l'aumento delle funzioni e dei compiti svolti dall'ente pubblico, unitamente alla necessità di rispondere in modo efficiente e pertinente alla domanda sociale hanno portato alla necessità di operare individuando processi operativi diversi ed individuando responsabilità specifiche per i procedimenti.

Progressivamente l'apparato tecnico ha acquisito centralità e maggiori capacità di contrattazione con la domanda sociale ed imprenditoriale a causa della necessità di gestire un insieme molto numeroso di progetti e interventi sul territorio, frammentati ed eterogenei. Questo ha portato all'esigenza di operare in modo da affiancare, alla tradizionale organizzazione interna per

²⁸Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.26.

funzioni, un approccio per procedimenti specifici con riscontro delle relative prestazioni.

Da tutto questo mutato quadro di responsabilità operative discende il quadro esigenziale entro il quale dovrebbe operare l'ente pubblico ai fini dell'efficacia della propria azione. Esso si può primariamente suddividere in condizioni interne ed esterne di prestazione, esse sono riferibili alla possibilità di esprimere:

- capacità progettuali, di guida e di controllo dei procedimenti delle opere pubbliche e verifica del raggiungimento dei livelli prestazionali previsti (valutazione delle prestazioni di prodotto);
- capacità gestionale ed organizzativa ai fini dell'efficienza interna dei meccanismi di direzione e conduzione amministrativa (valutazione delle prestazioni di processo)²⁹.

Questo ha portato a creare un *mercato interno* all'ente, di tipo orizzontale e verticale assieme, che vede dispiegarsi lo scambio tra organo politico e dirigenza generale e, in sequenza, tra quest'ultima e le singole unità organizzative: le domande di prestazione di questo meccanismo interno riguardano i requisiti di economicità ed efficienza, legittimità, equità, trasparenza (enunciati in tutte le leggi di riforma amministrativa degli ultimi quindici anni). In parallelo si determina un mercato esterno verso l'ambiente sociale ed imprenditoriale, nel quale avvengono continue transazioni sulla qualità dell'offerta dei servizi resi dall'operatore pubblico³⁰.

4.4 Programmare per obiettivi nei LL.PP.

Al fine di soddisfare le esigenze di efficienza e qualità dei processi, le pubbliche amministrazioni hanno cominciato a mettere in atto alcuni principi organizzativi e gestionali che potessero consentire una articolazione flessibile e dinamica in modo da rispondere alle domande della sua collettività.

L'area tecnica di un ente è classicamente organizzata per unità funzionali: settori, servizi ed uffici. Essa ha una struttura a cascata, con il direttore d'area, di nomina politica, e in sequenza tutti i direttori dei servizi. Ai servizi apicali competono le decisioni finanziarie e tecnico-finanziarie per l'impiego delle risorse nello svolgimento del compito di attuazione dei programmi politici. Il crescente potenziamento dei servizi tecnici, di cui si è detto in precedenza, ha portato ad una maggior capacità, da parte di questi, di costituire una valida controparte per i decisori politici e per i soggetti imprenditoriali, nella definizione delle prestazioni da richiedere alle procedure

²⁹ Azzone, Giovanni, 'Il sistema di controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni', in Azzone, Giovanni, Dente, Bruno, *Valutare per governare*, Etas, Milano, 1999, p.35 e segg.)

³⁰ Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.49.

degli appalti, in modo da ottenere la massima creazione di valore da parte dell'opera pubblica ed, al contempo, potere valutare al meglio l'impiego di risorse e i tempi adeguati di completamento e di risposta alle domande del territorio.

Il meccanismo con il quale si è cercato di rendere più efficienti le stazioni appaltanti è una delle caratteristiche di maggior rilievo della legge n.109/1994 sui lavori pubblici. La frammentazione degli uffici, delle competenze, e delle procedure, che ad essi facevano capo, è andata incontro, su sollecitazione dei requisiti previsti dalla legge, ad una ri-articolazione per procedimenti, con una chiara assegnazione di risorse dedicate ed una definizione precisa delle competenze e delle responsabilità specifiche sul progetto. Si è adottato un approccio per procedimenti (o per progetti) perchè questo permette di operare trasversalmente rispetto alle linee organizzative tradizionali. L'unità organizzativa di progetto quindi non è una struttura di tipo funzionale, essa è una unità autonoma, appositamente costituita per gestire progetti e programmi complessi in modo da fornire risposte appropriate in termini di

- sistemi di pianificazione e di controllo;
- esplicitazione delle responsabilità;
- individuazione dei gruppi di progetto.

Ogni procedimento o progetto complesso ha quindi un gruppo di lavoro e un responsabile unico. Questa struttura poi stabilirà rapporti operativi con i vari uffici nel corso dello svolgimento del processo. Il rapporto tra unità di progetto e unità operative (o uffici dell'ente o dell'azienda) è quindi molto complesso e non vi si possono applicare molti degli strumenti del classico *management* per funzioni³¹.

Spesso l'orientamento ai processi ed ai risultati porta ad una vera e propria esigenza ri-organizzativa dell'ente pubblico, accentuando le dinamiche e i rapporti inter-istituzionali tra unità operative, uffici, committenza, sponsor politici. L'intero servizio tecnico si assume il carico dei compiti gestionali: sotto la guida del dirigente responsabile, i responsabili unici (RUP) raccolgono e reperiscono le risorse utili per l'avanzamento della pratica dell'intervento edilizio o urbanistico. Questo, soprattutto per i programmi complessi e gli interventi di grande impegno, risponde alle istanze di snellimento delle procedure: anche a fronte di una struttura complessa dell'ente lo sviluppo e l'avanzamento dell'opera dovrebbe conservare una certa autonomia. Si chiariscono i centri di responsabilità e si valutano i dirigenti responsabili in relazione a progetti circoscritti e prestazionalmente definiti. Le unità di progetto così formate sono delle entità con organizzazione autonoma. Esse,

³¹ Archibald, Russel D., *Project management*, angeli, Milano, 1997, p.68.

sotto la guida del RUP, si muovono tra tutte le aree della pubblica amministrazione, stabiliscono rapporti diretti di servizio con gli organi politici o con gli organi di controllo esterni³².

Naturalmente un tale approccio per progetti e unità di progetto non costituisce un modello di gestione dell'opera pubblica generalizzabile. Le pubbliche amministrazioni, soprattutto i grandi comuni, si trovano a dovere dare corso ad appalti di lavori dalle pezzature le più diverse. Per i lavori più piccoli e dispersi sul territorio, come ad esempio gli interventi di manutenzione, è facile che ci sia un conflitto con le strutture complesse delle pubbliche amministrazioni, la cui tendenza ad accorpate i procedimenti potrebbe, in questi casi, appesantire l'iter burocratico.

Da parte dei piccoli comuni ci si potrebbe trovare nella situazione complementare: una moltitudine di interventi dispersi su un territorio ampio ma di natura simile potrebbero essere antieconomici e fuori dalla portata dell'azione efficace di strutture amministrative fragili (a questo si sta cercando di fare fronte con la costituzione di strutture consortili tra più enti o l'affidamento a società esterne, il che permetterebbe di sfruttare meglio le economie di scala). In definitiva non è data una soluzione organizzativa unificata: il RUP sceglie volta per volta quella che meglio si adatta all'intervento particolare, in modo da potere comunque coinvolgere tutte le funzioni della pubblica amministrazione nel processo al meglio della loro efficienza, mirando non alla conformità degli atti ma alla riuscita del prodotto. Restano come requisiti di base alcune invarianti di approccio (operare per obiettivi, individuazione del gruppo di progetto, individuazione delle responsabilità, elevata comunicazione nei rapporti con gli specialisti di pianificazione e controllo, amministrazione e finanza)³³.

Il RUP dovrebbe possedere competenze tecniche ma soprattutto gestionali; egli coinvolge e coordina diversi soggetti con funzioni e responsabilità specialistiche, facendoli convergere nei momenti cruciali del processo: programmazione, progettazione, aggiudicazione, realizzazione, collaudo. Le competenze gestionali e la conoscenza dei meccanismi specifici della pubblica amministrazione, fanno del RUP il garante della correttezza formale del procedimento ma soprattutto della sua efficienza, speditezza (qualità di processo) e resa prestazionale (qualità di prodotto). Essendo un gestore di interfacce, il RUP deve potersi muovere tra settori ed aree funzionali diverse della pubblica amministrazione in modo oliato, per questo motivo dovrebbe essere un funzionario interno all'amministrazione e soltanto in rari casi un professionista esterno incaricato.

Inoltre, egli ha bisogno di una figura di garanzia, cosiddetta di *facilitatore*

³²Ciribini, Angelo, *Il project management nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2003, p.21.

³³Tonchia, Stefano, *Il project management*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.68.

del procedimento (*project sponsor*), questi è un membro dell'alta dirigenza, che coadiuva il responsabile unico nello svolgimento delle sue funzioni; il suo ruolo di dirigente sovraordinato gli permette di fare da canale di trasmissione delle istanze del RUP verso le altre direzioni tecniche dell'ente o anche verso i responsabili politici: si tratta quindi di una figura fondamentale per garantire l'integrazione delle funzioni, senza di esso il RUP diventa estremamente fragile³⁴. Il dirigente del servizio tecnico è il referente dell'intero complesso dei procedimenti che fanno capo alla sua direzione, egli designa i titolari dei singoli incarichi e ne mantiene la supervisione generale. Questa funzione è tanto più accentuata nel caso egli sia anche il responsabile diretto (coordinatore unico, figura ora eliminata) della programmazione triennale dei lavori pubblici, alla quale i singoli RUP partecipano con apporti informativi specifici, affiancando i dirigenti funzionali d'area.

Il RUP in definitiva è investito di un insieme di compiti molto ampi: si occupa sia delle fasi istruttorie e documentali che di quelle di gestione del singolo procedimento di realizzazione dell'opera, ovvero la sua responsabilità unisce una attività di tipo strategico-decisionale ad una di tipo tecnico-gestionale. Egli negozia compiti, risorse ed obiettivi con i dirigenti d'area e in rapporto con i politici e le controparti esterne (enti di autorizzazione, altre istituzioni), avvalendosi di appositi strumenti per la definizione degli obiettivi (documento preliminare e studi di fattibilità) e per la ricomposizione dei conflitti (la conferenza dei servizi)³⁵.

La dimensione negoziale del ruolo del RUP è l'aspetto più delicato dei suoi compiti, essa emerge in tutti i suoi risvolti e contenuti nel corso della pianificazione del procedimento, dove la pertinenza delle soluzioni adottate prende corpo in rapporto con le domande della committenza.

4.4.1 La gestione del procedimento

Il Documento preliminare di avvio alla progettazione (DPP) costituisce l'atto con il quale si fornisce consistenza all'intero progetto di un'opera pubblica. Esso quindi non è soltanto uno studio di fattibilità ma è lo strumento attraverso il quale le domande del contesto ambientale e della committenza dialogano le strutture tecniche per la definizione, pianificazione e programmazione dell'opera. Questo documento svolge in parallelo le seguenti due funzioni:

- funzione informativa degli organismi di progettazione;
- progettazione organizzativa e gestionale del procedimento.

³⁴ Archibald, Russel D., *Project management*, angeli, Milano, 1997, p.115. Ciribini, Angelo, *Il project management nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2003, p.284.

³⁵ Ciribini, Angelo, *Il project management nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2003, p.38.

Sotto la direzione del RUP queste attività trovano una loro convergenza, che non si deve fermare alla verifica dei dati preliminari di progetto forniti dalla committenza. Il DPP dovrebbe costituire un atto progettuale vero e proprio, che corre in parallelo al progetto durante tutto il suo svolgimento, verificandone le ipotesi attraverso momenti di confronto continuo con la domanda e la committenza. Tenere distinti i due momenti di impostazione del DPP e di definizione del progetto, considerando il primo come una fase preliminare conclusa, vuol dire togliere alla struttura tecnica la facoltà di contribuire alla definizione del progetto e delle sue prestazioni. Infatti, l'opera non dovrebbe essere tecnicamente definita soltanto dai progettisti e dai produttori ma è elaborata attraverso il confronto continuo con le strutture tecniche dell'ente (settori dell'ente pubblico, organismi e enti territoriali): in tal modo operando una verifica ed un confronto continuo delle esigenze e dei vincoli tecnici con i requisiti economici e politici³⁶.

Il DPP descrive in dettaglio le prestazioni che l'opera deve svolgere in base alle esigenze espresse dalla pubblica amministrazione. Tale definizione implica un processo di raccolta delle specifiche della domanda sociale da parte del RUP. Si tratta di una pratica interattiva e di ascolto delicata, spesso conflittuale e defaticante, che però difficilmente può essere delegata dal RUP agli organismi di progettazione. Qualora questo avvenisse e si spezzasse il legame tra esigenze e prestazioni del progetto, verrebbero meno alcuni dei punti nodali che legittimano la rispondenza del progetto al suo contesto, declassando il RUP a certificatore di atti³⁷.

Per questa sua doppia valenza di atto strategico e tecnico assieme, il DPP si profila come un ibrido tra uno studio di fattibilità ed un atto di nomina da un lato e il progetto preliminare dall'altro. Gode però di una maggiore

³⁶Ciribini, Angelo, *Il project management nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2003, p.42.

³⁷Questo è uno dei punti più delicati che viene definito dal regolamento attuativo della legge quadri sui LL.PP. In esso vengono definite alcune linee guida e punti da porre sotto controllo per il raggiungimento della rispondenza tra requisiti e prestazioni del progetto preliminare. Nell'art.15 c.5, dlgs. 554 del 10 dicembre 1999 si legge: il documento preliminare, con approfondimenti tecnici ed amministrativi graduati in rapporto all'entità, alla tipologia e alla categoria dell'intervento da realizzare, riporta fra l'altro l'indicazione: a) della situazione iniziale e della possibilità di fare ricorso a tecniche di ingegneria naturalistica; b) degli obiettivi generali da perseguire e delle strategie per raggiungerli; c) delle esigenze e dei bisogni da soddisfare; d) delle regole e norme tecniche da rispettare; e) dei vincoli di legge relativi al contesto in cui l'intervento è previsto; f) delle funzioni che dovrà svolgere l'intervento; g) dei requisiti tecnici che dovrà rispettare; h) degli impatti dell'opera sulle componenti ambientali; i) delle fasi di progettazione da sviluppare e della loro sequenza logica nonché dei relativi tempi di svolgimento; l) dei livelli di progettazione e degli elaborati grafici da redigere; m) dei limiti finanziari da rispettare e della stima dei costi e delle fonti di finanziamento; n) del sistema di realizzazione da impiegare.

Come si può notare da questo elenco, almeno tre di questi requisiti perdono di contenuto se non sono oggetto di un confronto continuo tra committenza e responsabile del progetto.

autonomia di contenuti rispetto a questi, a seconda delle sollecitazioni che vengono dal flusso di negoziazioni intraprese con tutti i soggetti del procedimento, responsabili politici e dirigenze settoriali inclusi. Esso è un vero documento strategico costruito in modo interattivo, che descrive le prestazioni e le caratteristiche dell'opera attraverso una risposta sensibile alle domande del contesto.

Proprio la delicatezza di questo processo comunicativo, i cui canali sono molti e fragili, potrebbe spesso portare ad un meccanismo di confronto fittizio con le controparti della committenza, dando corso ad un espletamento di adempimenti soltanto formale; per ovviare a questo si potrebbero istituzionalizzare i momenti di confronto tra il RUP e gli altri soggetti, interni ed esterni all'amministrazione, perché il DPP non si esaurisca con il progetto preliminare ma prosegua, nella continua e dinamica ridefinizione e negoziazione delle scelte, almeno fino alla gara d'appalto³⁸.

Il DPP si presenta quindi come il momento più delicato della pianificazione di un intervento sul territorio. A partire da questo si ha una articolazione di fasi procedurali i cui contenuti riguardano eminentemente l'attenta definizione tecnica delle risorse e dei tempi da assegnare. Il RUP gestisce e individua tutte queste fasi in riferimento ai fattori di rischio plausibili ed alle criticità (progettazione, aggiudicazione, realizzazione, collaudo). Egli negozia le risorse disponibili da assegnare ad ogni fase (con la stazione appaltante dell'ente) e successivamente adotta tutti gli strumenti per il completamento del procedimento amministrativo (conferenze di servizi per la definizione del progetto definitivo ed esecutivo) e del processo di produzione dell'opera (rapporti con gli organismi di progettazione, con la direzione dei lavori, con la commissione di collaudo e con l'impresa).

Le instabilità che fanno capo a queste fasi sono di natura diversa da quelle politico-consensuali proprie della decisione di politica localizzativa, esse fanno capo ai rischi di blocco autorizzativo (rapporti inter-istituzionali) e di blocco produttivo (il meno prevedibile di tutti), con l'accensione del relativo contenzioso e della rinegoziazione del contratto di fornitura o dei termini di consegna³⁹. Il confronto tra processo edilizio e processo urbanistico dovrebbe potere garantire una gestione continuativa ed interattiva di queste criticità di natura eterogenea.

4.4.2 Le procedure della programmazione

Il DPP assume il carattere di documento tecnico e di documento politico-programmatico. All'interno del procedimento che definisce le specifiche

³⁸Ciribini, Angelo, *Il project management nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2003, p.47.

³⁹Cicconi, Ivan, *Teoria e prassi dell'appalto pubblico*, De, Roma, 1999, p. 198-199. Cfr., anche, Norsa, Aldo, 'Al progetto occorre gestione', in id. (a cura di), *La gestione del costruire*, Angeli, Milano, 2004, pp. 43-46.

dell'opera pubblica, questo elaborato ne dovrebbe stabilire l'appropriatezza rispetto al contesto territoriale e rispetto al quadro delle opportunità politiche. Esso, nel suo carattere di elaborato dinamico e partecipato, è strumento di verifica e confronto delle scelte sulla realizzazione delle opere pubbliche puntuali in relazione a quelle che sono le domande del contesto sociale e politico-amministrativo.

L'insieme delle opere e degli impegni finanziari di un ente pubblico deve successivamente trovare un quadro di coerenza di assetto e di compatibilità e fattibilità complessiva di bilancio. I singoli procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche si trovano ad essere inquadrati nelle scelte di sviluppo complessivo decise dall'amministrazione all'interno della politica gestionale del proprio patrimonio territoriale. Questa cornice e coordinamento tra le scelte puntuali e la gestione complessiva dell'ente porta ad accompagnare i progetti delle opere pubbliche di una amministrazione con una strumentazione politico-programmatica di governo degli interventi che fa capo ai documenti di bilancio.

La centralità delle decisioni di bilancio nella guida e definizione delle iniziative di pianificazione e programmazione del territorio avviene in tutte le fasi di redazione dei programmi. Tutte le iniziative, le linee politiche e le azioni tecniche, sono riconducibili alla preparazione dei documenti contabili dell'amministrazione. Dalla discussione e negoziazione sul bilancio di previsione, alla redazione degli studi di fattibilità da allegare alla relazione annuale, fino alle rendicontazioni dei consuntivi, tutto viene discusso e negoziato tra i responsabili dell'area tecnica e i rappresentanti politici.

La fissazione degli obiettivi e la raccolta delle domande collettive vedono la partecipazione della burocrazia professionale e dei responsabili politici nello stabilire gli indirizzi e le priorità che costituiranno il contenuto della politica programmatica dell'ente. Questi obiettivi trovano una sintesi nel *Programma triennale dei lavori pubblici*. Esso si presenta come il risultato di molte fasi di controllo e di elaborazione frutto di una procedura di confronto e dialogo che vede il concorso alle deliberazioni sulle erogazioni di bilancio da parte del politico direttamente responsabile dell'area tecnica, congiuntamente alla dirigenza dell'area tecnica stessa.

Anche nel caso della programmazione dei lavori pubblici si ha la doppia esigenza di sviluppare un processo che garantisca efficienza interna e prestazione appropriata del prodotto; questo comporta il concorso della burocrazia professionale e dei suoi criteri di controllo gestionale e di vincolo di spesa alla definizione delle politiche per le opere pubbliche. Queste decisioni entrano poi nel definire la valutazione e l'assegnazione delle risorse destinate a ciascun servizio o responsabile unico, con una evidente complementarità e sussidiarietà rispetto ai ruoli politici, che raramente entrano nel merito degli

equilibri interni alle aree amministrative⁴⁰.

Nella fase di redazione della programmazione triennale delle opere pubbliche si incrociano, ancor più che nella pianificazione e gestione del singolo procedimento, i ruoli specializzati che fanno capo alle burocrazie tecnica e professionale.

Nella redazione del Piano esecutivo di gestione dell'ente e del Programma triennale, con il successivo Elenco annuale delle opere, si riporta l'esigenza di definire le strategie complessive in modo tale che gli atti e i documenti deliberativi siano interpretabili in termini di programmazione operativa delle opere pubbliche. L'organo di governo provvede ad inquadrare le decisioni strategiche assieme alle dirigenze settoriali, le quali poi recepiranno gli atti di indirizzo che saranno articolati in analisi di fattibilità, documenti e studi esigenziali, programmi di intervento, in modo che nella programmazione triennale vengano compendiate ruoli direzionali ed attuativi.

Si ha uno scambio tra strategie e formulazione delle politiche pubbliche e paralleli programmi di realizzazione delle opere, attraverso la ineludibile mediazione degli strumenti di gestione di bilancio, i quali sono calibrati sull'assetto organizzativo specifico che l'ente presenta⁴¹.

Al pari che nella redazione del DPP, dove si ha un legame strettissimo tra committenza e progettazione, attraverso la pratica della continua verifica delle tappe di elaborazione del documento (*briefing*), si ha anche nel caso della programmazione delle opere pubbliche la compenetrazione delle definizioni delle prestazioni e degli obiettivi con la definizione delle politiche e dei piani (fenomeno proprio di tutte le committenze evolute e professionali). La componente professionale della committenza garantisce, in base alle norme sui procedimenti di programmazione, le istanze della componente elettiva. L'ingerenza politica nel progetto viene ratificata e formalizzata, dal momento che questa concorre alla formazione delle politiche strategiche assieme agli apparati della burocrazia professionale. L'organo gestionale ha dunque funzione duplice ed ambigua: garantisce la rispondenza tecnica e la coerenza tra il programma triennale delle opere pubbliche e le politiche socio-economiche dell'ente, traducendo le indicazioni della rappresentanza politica in documenti operativi, contemporaneamente definisce il campo e i vincoli entro i quali le scelte politiche si profilano.

Le diverse prospettive su tempi, vincoli e interessi date dai due versanti della pubblica amministrazione potrebbero trovare una basilare cornice di indirizzi comuni in appositi documenti programmatici strutturali di medio

⁴⁰ Archibald, Russel D., *Project management*, angeli, Milano, 1997, p.114.

⁴¹ A riguardo risulta fondamentale per la gestione delle opere il tipo di specificazione delle voci di bilancio presente nei documenti e nelle relazioni di previsione finanziaria, principalmente il PEG. Cfr. Farneti, Giuseppe, Ziruolo, Andrea, *Il piano esecutivo di gestione*, IPSOA, Milano, 1998, pp. 87-94.

periodo. Piani o schemi di assetto territoriale, di natura giuridicamente non vincolante ma legati ad un programma politico di mandato⁴². Senza questo inquadramento congiunto con la politica territoriale o con più ampie politiche pubbliche in genere, la programmazione dei lavori pubblici può facilmente perdere di vista i propri obiettivi; la pianificazione e programmazione delle opere non può che legarsi alla componente politica della committenza, in risposta a precise domande sociali, valutando assieme l'apporto delle capacità operative e di elaborazione dei programmi da parte della tecnostuttura dell'ente, la chiarezza e selettività dei programmi politici di sviluppo, la valutazione delle reali risorse e il coinvolgimento degli attori privati⁴³.

Nella sezione seguente si esamineranno i meccanismi e le determinanti della programmazione delle opere pubbliche in quanto strumento di governo ed indirizzo delle trasformazioni del territorio nonché come ambito di possibile convergenza e dialogo con le scelte di pianificazione e le politiche di sviluppo territoriale.

4.5 La programmazione triennale dei LL.PP.

Il processo di definizione progettuale di un'opera pubblica precedentemente descritto dovrebbe garantirne la appropriatezza e la rispondenza ai bisogni della collettività e del territorio. L'individuazione delle caratteristiche qualitative, prestazionali ed economiche, attraverso il confronto e l'elaborazione di documenti preliminari e di studio, pone l'intervento in rispondenza diretta con la domanda sociale e con le istanze politiche emergenti. Questa procedura, inoltre, permetterebbe all'opera di essere calibrata sulle caratteristiche e capacità gestionali della pubblica amministrazione, per poi trovare la propria collocazione nel più ampio quadro delle scelte complessive di sviluppo territoriale della comunità amministrata. L'inquadramento dei singoli interventi infrastrutturali entro strategie unitarie di sviluppo da parte dell'ente pubblico, avviene attraverso lo strumento del *Programma triennale dei Lavori pubblici (delle opere pubbliche)*.

Il Programma triennale di Lavori pubblici rappresenta l'adempimento più innovativo che la legge di riforma dei lavori pubblici abbia introdotto nel nostro ordinamento. La portata e ampiezza dei suoi compiti dovrebbe fargli assumere un ruolo centrale nella qualificazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Esso è infatti un documento di grande rilievo, attraverso il quale l'ente dovrebbe riuscire a governare in modo unitario la parte più

⁴²Stella Richter, Paolo, *I principî del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, II ed. 2006, p.163.

⁴³Ciribini, Angelo, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.39.

impegnativa e delicata dell'intervento pubblico nel campo dell'economia di un territorio.

Con l'introduzione di questo adempimento da parte delle amministrazioni si è inteso superare il regime delle programmazioni settoriali: prima di esso la realizzazione di un'opera non era subordinata ad alcun atto di programmazione né la sua opportunità veniva esplicitamente valutata in relazione a chiari indirizzi e priorità sulle scelte dell'operatore pubblico. Data la sua importanza strategica e la sua portata, il Programma triennale rappresenta anche lo strumento amministrativo di più complessa gestione, essendo quello maggiormente fragile (nei suoi meccanismi) e controverso (nelle sue finalità ed esiti)⁴⁴.

Nelle procedure e nei contenuti, il Programma triennale persegue le finalità di qualificazione dell'azione amministrativa presenti in tutti i documenti di riforma legislativa degli ultimi anni; le direttive che guidano la sua appropriata redazione dovrebbero ottenere l'efficienza, la trasparenza e l'economicità globali dell'azione degli enti pubblici, dovrebbero cioè introdurre ed esplicitare modalità operative capaci della fissazione di obiettivi chiari e selezionati, conseguenza delle politiche di sviluppo territoriale adottate in relazione alle domande emerse dal contesto sociale. Dovrebbero conferire la capacità di bilanciare queste istanze in relazione alle risorse disponibili ed al consenso politico.

È in tal senso che questo strumento non si può qualificare soltanto come lo schema cronologico delle priorità di esecuzione e delle precedenze con le quali si devono realizzare le opere previste in un ambiente urbano. Esso è un atto di elevata valenza politica e non soltanto lo strumento attraverso il quale gli enti conseguono le prestazioni di efficienza, tempestività, trasparenza, correttezza e tutela; attraverso il laborioso processo di confronto e negoziazione che accompagna la redazione del Programma triennale, le amministrazioni territoriali pesano e selezionano i bisogni e le domande della loro comunità e determinano gli obiettivi politici e programmatici che le qualificano⁴⁵.

Il complesso perseguimento di questi obiettivi (ancora una volta interni ed esterni) fa del Programma triennale un documento nodale nella strategia dell'amministrazione pubblica, tramite esso si cercano di definire i legami tra le dimensioni più importanti della azione pubblica. Il programma triennale, infatti, è centrale per la possibilità di stabilire una coerenza operativa e gestionale tra:

- politica di bilancio;

⁴⁴Civitarese Matteucci, Massimo, 'La programmazione dei lavori pubblici', in Bargone, Antonio, Stella Richter, Paolo (a cura di) *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2001, p.155.

⁴⁵Civitarese Matteucci, Massimo, 'La programmazione dei lavori pubblici', in Bargone, Antonio, Stella Richter, Paolo (a cura di) *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2001, p.160.

- politica urbanistica;
- esecuzione dei lavori pubblici.

In tale accezione, lo strumento del programma dei LL.PP. si inserisce nel processo di riconfigurazione complessiva degli enti di diritto pubblico, ad opera dei provvedimenti di riforma amministrativa che hanno investito l'ordinamento delle autonomie locali, l'ordinamento e la disciplina delle OO.PP, la riforma della disciplina urbanistica.

4.5.1 I processi di riforma amministrativa

La programmazione triennale dei lavori pubblici, in quanto documento strategico legato al bilancio di previsione degli enti locali, è elemento costitutivo di un più ampio disegno di riforma amministrativa, elaborato in modo incrementale negli ultimi quindici anni. La necessità da parte dell'attività amministrativa di garantire la qualità e uniformarsi a criteri di efficienza, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza⁴⁶ accomuna tutti e tre i processi di riforma amministrativa che qualificano l'azione degli enti locali sui territori da loro amministrati: la riforma della legislazione sui lavori pubblici, la riforma amministrativa e dell'ordinamento degli enti locali ed infine i tentativi di riforma urbanistica (o meglio le prove parziali di riforma)⁴⁷.

La dinamica che ha visto emergere le varie normative si è svolta in modo non lineare e spesso per prove ed errori ma, anche se la dinamica di formulazione delle proposte e dei progetti di legge non ha portato ad una consistente comunicazione tra i tre processi di riforma, molti dei principi che li hanno guidati sono i medesimi (flessibilità, decentramento e sussidiarietà, efficienza e controllo delle responsabilità, programmazione per obiettivi). Si esamineranno brevemente le caratteristiche salienti dei tre contributi legislativi, per poi esaminare i meccanismi che incrociano l'analisi delle determinanti della programmazione triennale con le politiche di bilancio e le politiche urbanistiche degli enti locali.

La riforma dell'ordinamento degli enti locali

Il progetto di riforma dell'ordinamento degli enti locali ha preso corpo in modo progressivo nel corso degli ultimi quindici anni, trovando il suo atto inaugurale nella legge n. 142/1990 e il momento di sintesi nel Testo unico degli enti locali (T.U.E.L.), il dlgs. n.267/2000. Gli intenti che hanno guidato questo lungo processo di riforma erano quelli di orientare il governo degli enti locali verso l'acquisizione di maggiori facoltà e capacità operative

⁴⁶Legge n.109/1994, art.1.

⁴⁷Mazza, Luigi, *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano, 1997, cap.2.

autonome. Si è ritenuto di dovere attribuire alle autonomie locali una strumentazione gestionale più flessibile, orientata alla delega ed alla sussidiarietà, con la capacità di adattarsi alle necessità di valutazione del rendimento dell'amministrazione locale; si è accompagnata questa strumentazione di controllo con nuove tecniche di programmazione nella direzione e nell'azione esecutiva.

La parte più cospicua di questi nuovi principi organizzativi e gestionali si riscontra nella riformulazione complessiva dell'apparato della contabilità economica e finanziaria, che assume il ruolo di leva principale attraverso la quale ottenere livelli soddisfacenti nel controllo di gestione amministrativa. I principi contabili del T.U. si riassumono in: a) programmazione e previsione di bilancio; b) principi contabili finalizzati alla gestione di bilancio; c) principi contabili finalizzati al rendiconto di bilancio.

Con la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) l'ente pubblico esplicita un sistema di indirizzi e decisioni su determinati obiettivi e scelte di spesa sociali. Assieme al Rendiconto di gestione si ha la valutazione degli obiettivi ed indirizzi con i parametri contabili. Anche qui abbiamo un cambiamento nell'attitudine dei soggetti della pubblica amministrazione che passano da un approccio basato sui controlli preventivi e di legittimità a principi di valutazione manageriali basati su consuntivi e prestazioni⁴⁸.

Bilancio e rendiconto configurano globalmente il quadro dei valori che investono l'attività di gestione e le relazioni tra le unità economiche dell'ente. Si ha una riclassificazione del bilancio al fine di ottenere informazioni e valutazioni sui rendimenti economici e di costo delle singole unità operative in relazione alla specifica produzione di servizi e di valore. Il principio che lega l'intera architettura dei documenti di bilancio è quello di assicurare la attendibilità e coerenza tra pianificazione, programmazione e atti di gestione dell'ente, im modo che:

- la RPP sia congruente con le scelte di pianificazione dell'ente;
- gli atti di gestione siano coerenti, contenutisticamente e finanziariamente, con gli indirizzi e gli obiettivi della RPP ;
- vengano individuati appropriati criteri di controllo di gestione. Inoltre si presenta come necessaria una congruenza tra programmazione dell'ente, programmazione regionale, obiettivi della finanza pubblica statale.

Parallelamente con quanto esaminato nell'indagine sui sistemi di controllo di gestione, anche per gli enti locali si configura un meccanismo decisionale basato sulla catena pianificazione, programmazione (organizzazione), controllo; il sistema deve facilitare una azione politico-amministrativa per

⁴⁸Farneti, Giuseppe (a cura di), *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, Rimini, 2005, p.32

programmi e per risultati, basata sull'efficienza e la contabilità economica (analitica) e soprattutto sulla capacità previsionale riguardo agli impegni finanziari (nodo cruciale per potere esercitare le funzioni di programmazione delle attività, soprattutto in tempi di risorse scarse)⁴⁹.

Il documento contabile che meglio riassume la coerenza tra le politiche di bilancio e le operazioni esecutive è il Piano esecutivo di gestione, che accompagna il bilancio di previsione e contiene l'indicazione, a diversi livelli di dettaglio, per singole unità operative o per aree/settori, degli impegni di spesa e degli obiettivi; pur se di più ampia portata, questo documento è simile all'Elenco annuale dei LL.PP..

Gli intenti della riforma dei lavori pubblici

La *legge quadro* di riforma dei lavori pubblici presenta alcune singolarità nella propria vicenda di elaborazione che ne esemplificano molte caratteristiche. Pur nella settorialità dei suoi contenuti e pur essendo stata approvata in risposta agli eventi di una fase di grande turbolenza della vita pubblica italiana, a seguito dell'emersione dei profondi fenomeni di corruzione che avevano caratterizzato l'azione amministrativa del periodo precedente alla sua promulgazione, la legge 109/1994 presenta una architettura evoluta e di grande respiro. Essa è attenta a recepire, e in qualche caso ad affinare, le direttive della Comunità europea in fatto di classificazione e soglie d'appalto.

Inoltre anticipa di quasi dieci anni i principi del decentramento amministrativo e della sussidiarietà tra stato ed autonomie territoriali, qualificando l'attività delle OO.PP. come competenza regolamentare di queste e non come attività servente. Oltre queste premesse di carattere generale, la legge si presenta con una architettura sofisticata e articolata, che si concentra in particolare su alcuni capisaldi che la legano al più ampio processo di riforma della macchina statale⁵⁰:

- **introduzione di principi di qualificazione** della committenza e della domanda pubblica. Questa si svolge secondo una attività proceduralizzata che presenta istanze di efficienza, di trasparenza, di tempestività e rendimento dell'azione amministrativa; emerge esplicitamente l'istanza di una stretta connessione con l'attività di bilancio dell'ente;
- **centralità del progetto** all'interno della procedura di realizzazione dell'opera. È uno dei termini chiave della riforma; anche se è stato già trattato, vale la pena di ribadire come la accurata definizione del progetto in tutte tutte le fasi che lo caratterizzano è la premessa per

⁴⁹Farneti, Giuseppe (a cura di), *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, Rimini, 2005, p.75

⁵⁰Carullo, Antonio, 'Principi generali', in Carullo, Antonio, Clarizia, Angelo, *La legge quadro sui lavori pubblici*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p.33

una efficiente e consapevole gestione del procedimento di realizzazione dell'opera; la completezza del progetto è quindi la migliore garanzia riguardo alla correttezza delle fasi esecutive ma allo stesso tempo è lo strumento con il quale si può assicurare la sua pertinente rispondenza con la domanda sociale e con le decisioni politiche;

- **programmazione.** È la novità più cospicua dell'intera architettura normativa ed anche la più delicata; la sua difficoltà di ricezione da parte della pubblica amministrazione è testimoniata dal fatto che la programmazione dei lavori pubblici ha dovuto aspettare sei anni prima di potere essere mandata a regime, ovvero con il D.M. 21 giugno 2000 che definisce le schede di adempimento per la compilazione del programma. Nonostante questa vicenda controversa, la programmazione delle opere resta il documento centrale della normativa: essa costituisce il meccanismo attraverso il quale l'ente locale decide ed esprime le proprie strategie di sviluppo e valorizzazione del patrimonio territoriale ed è lo strumento che stabilisce il nesso diretto tra lavori pubblici e politiche di bilancio⁵¹.

Tra i principî che sono al fondamento della legge vale la pena di fare un accenno, perché molto influente sulla pratica di gestione del procedimento dell'opera pubblica, al criterio che impone una netta separazione tra progettista e produttore/costruttore. Criterio, questo, che preclude alla committenza pubblica di potersi avvalere di modelli organizzativi e gestionali evoluti (a meno che non si segua la procedura di appalto integrato prevista dalla c.d. 'Legge obiettivo', L.443/2001, i cui esiti sono peraltro molto controversi)⁵².

La riforma urbanistica

La complessa vicenda della riforma della legge urbanistica, pur incompiuta e contraddittoria, ha comunque espresso tendenze e indirizzi simili a quelli che hanno guidato i nuovi assetti negli ordinamenti legislativi che hanno riguardato la pubblica amministrazione.

Nel dibattito sulla elaborazione di una nuova legge quadro sul governo del territorio si sono confrontate molte tendenze ed orientamenti interni alla disciplina; le proposte e le bozze di legge che si sono viste negli ultimi quindici anni (dalla proposta Cutrera del 1990) sono anche molto diverse tra di loro ma sembra comunque possibile individuare alcune tendenze comuni:

- l'intenzione di semplificare drasticamente il quadro normativo e i processi di piano, unificando i momenti della decisione e del controllo di

⁵¹Carullo, Antonio, 'Principi generali', in Carullo, Antonio, Clarizia, Angelo, *La legge quadro sui lavori pubblici*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p.40

⁵²Norsa, Aldo, 'Infrastrutture, servono discontinuità, programmazione, capitali privati', in *Italia oggi*, n.87, 16 aprile 2006.

conformità, da parte dei molteplici enti pubblici titolari delle funzioni di governo o di interessi differenziati sul territorio⁵³;

- una nuova articolazione degli strumenti del piano regolatore. Il piano viene suddiviso in due documenti separati, con l'intento di trattare in modo differenziato e distinto *quadri e azioni*. Con il primo documento (strutturale) si opera l'inquadramento delle grandi linee di assetto del territorio, delle permanenze ed invarianti, occupandosi delle scelte fondamentali sulle garanzie e la tutela. Il secondo piano (operativo) si occupa di tutte e sole le trasformazioni e gli interventi da praticare durante un lasso di tempo circoscritto (un mandato amministrativo);
- la necessità del passaggio da una logica di controllo dell'attività dei singoli soggetti ad opera dell'autorità pubblica, ad un approccio che prevede la formulazione di indirizzi, per facilitare la partecipazione dei privati e il coinvolgimento consensuale di un'ampia varietà di soggetti.

Questi criteri (uniti ad altri, decisamente marginali, come la perequazione urbanistica o la conservazione generalizzata) sono entrati in un modello di riforma legislativa nazionale promosso dall'Istituto nazionale di urbanistica. La proposta non è mai giunta a compiere un qualsivoglia iter parlamentare ed attualmente è stata accantonata in favore di un disegno di legge di altra tendenza (legge c.d. 'Mantini-Lupi').

Molti dei fondamenti del modello INU hanno, comunque, costituito un riferimento influente che è stato oggetto di applicazione e di collaudo da parte di alcune esperienze di legislazione regionale, promosse nell'ultimo decennio; si accennerà brevemente a due di esse.

Con la legge n.20 del 24 marzo 2000, la Regione Emilia Romagna si propone di dare un compimento al modello di piano contenuto nella proposta dell'INU. Il P.R.G. viene ripartito nelle sue funzioni in un piano strutturale ed in un piano operativo ed a quest'ultimo viene affiancato lo strumento del regolamento urbanistico-edilizio (RUE), che si deve occupare di disciplinare l'attività di costruzione. Se a questi tre documenti si uniscono anche i livelli di piano che fanno capo alla regione ed alla provincia, otteniamo una macchina normativa piuttosto complessa, i cui esiti in termini di efficacia sono tutt'ora piuttosto controversi. All'interno della legge viene fatto cenno al coordinamento del piano operativo e delle sue previsioni con la programmazione triennale delle opere pubbliche ma la complessità dell'intero processo ha reso questo accenno soltanto una dichiarazione di intenti⁵⁴.

La legge n.12/2005 della Regione Lombardia propone un modello diverso: il piano regolatore consiste in un documento informale, non giuridicamente

⁵³Stella Richter, Paolo, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, II ed. 2006, p.169.

⁵⁴Art.30, c.7, Emilia Romagna, L.R. 24 marzo 2000, n. 20.

vincolante e dal carattere eminentemente politico, che esprime le grandi scelte di sviluppo dell'ente. Tutte le altre iniziative di intervento, pubbliche o private, comprese o meno nello schema generale del documento politico, vengono volta per volta approvate direttamente dall'organo di governo del comune.

Il piano regolatore diventa uno strumento che non agisce più sulla conformazione e funzionalizzazione delle proprietà e quindi non incide sui diritti dei soggetti, è uno strumento agile e negoziato, molto efficace ma anche rischioso e poco cautelativo⁵⁵.

Interessante notare come questo modello di piano esile preveda che il suo documento centrale sia poi affiancato da alcuni strumenti di complemento, dal carattere spiccatamente programmatico, come il *piano dei servizi* o i *programmi negoziati di intervento*, che nella loro concezione manifestano una convergenza e affinità con le procedure della programmazione triennale delle opere pubbliche⁵⁶.

4.5.2 Elementi della programmazione triennale

La programmazione triennale dei lavori pubblici rappresenta tecnicamente il momento attuativo degli studi di fattibilità di tutte le opere previste da una determinata pubblica amministrazione. Se il suo meccanismo operativo può essere sintetizzato con questa descrizione schematica, il suo ruolo invece è di gran lunga più delicato. Essa è materia dalle implicazioni complesse, non riconducibili ai soli adempimenti giuridici che comporta, è territorio di confine tra il momento di determinazione delle scelte di intervento territoriale e la realizzazione delle stesse⁵⁷.

In quanto tale, la disciplina di programmazione costituisce il momento di sintesi valutativa e di coordinamento dell'intero quadro di scelte che riguarda il capitale territoriale di una pubblica amministrazione, allo scopo di operare una razionalizzazione tecnica delle scelte di tipo politico. L'estensione dei compiti dello strumento programmatico si è quindi realizzata su un doppio binario:

- aspetti procedurali: la caratteristica principale di cornice di inquadramento dei singoli interventi, cioè di pre-condizione metodologica e politica del processo di individuazione progettuale del manufatto, si è andata ampliando fino a portare la programmazione ad appropriarsi anche delle fasi contrattuali e realizzative dell'opera;
- la programmazione è un sistema di ricognizione e raccolta orizzontale che riconduce i singoli appalti ad una visione di insieme dei bisogni

⁵⁵Palermo, Pier Carlo, *Prove di innovazione*, Angeli, Milano, 2001, p.146.

⁵⁶Art.9, c.12, Regione Lombardia, L.R.11 marzo 2005, n.12.

⁵⁷Orsoni, Giorgio, 'La disciplina dell'articolo 14', in Carullo, Antonio, Clarizia, Angelo, *La legge quadro sui lavori pubblici*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p.665.

collettivi di un territorio. In tal senso la sua portata non riveste importanza soltanto per il controllo di gestione interno alla amministrazione, essa diventa lo spazio e la cornice per indirizzare e gestire i rapporti con le altre istituzioni e i livelli di governo sovraordinati e, soprattutto, costituisce un quadro di garanzie per il dialogo con gli ambienti produttivi del contesto amministrato⁵⁸.

Tutti gli enti pubblici sono tenuti alla redazione del programma triennale, a tutti i livelli di governo e in esso devono rientrare tutte le opere che finiscono sui capitoli di bilancio dell'istituto. Essendo uno strumento riferibile alle iniziative di un solo ente, la programmazione triennale pone il problema del governo e del coordinamento rispetto ad una estensione di fenomeni territoriali che esorbitano dalla portata locale, esso è inoltre ben lontano dall'essere soltanto un momento attuativo ed è mirato a ricoprire un ruolo di pianificazione strategica e di collegamento delle iniziative politiche di lungo periodo con la programmazione operativa di breve periodo.

Queste dimensioni dilatate portano alla necessità di un meccanismo di dialogo inter-istituzionale. Nella procedura di redazione del programma non è previsto che ci sia un momento formalizzato per guidare le iniziative in concerto con la altre amministrazioni pubbliche. La disciplina che regola i rapporti inter-istituzionali fa capo alle competenze sui livelli di governo sovraordinati che riguardano le infrastrutture e contempla che un intervento deciso dallo Stato venga recepito dai livelli inferiori di governo tramite momenti di confronto istituzionalizzati, come l'Accordo di programma; non ci sono invece meccanismi di concertazione di tipo orizzontale che affrontino la gestione congiunta tra soggetti diversi titolari del patrimonio pubblico, coordinando gestione finanziaria e contabile in relazione al raggiungimento di economie di scala più ampie e coordinate nelle iniziative di valorizzazione e tutela del territorio, tema che si profila da qualche anno come tra i più rilevanti⁵⁹.

4.5.3 Articolazione del Programma triennale dei LL.PP.

In quanto strumento istruttorio dalla natura flessibile e modulabile, con un forte influsso sull'assetto organizzativo dell'ente pubblico e sulle modalità di formulazione delle politiche di spesa, il Programma triennale si pone come mezzo di mediazione tra le funzioni politiche ed amministrative. Nei meccanismi che guidano la sua redazione c'è un legame continuo e continui momenti di confronto tra organi di governo ed apparato tecnico. Questi momenti sono ben definiti e rappresentano un approccio innovativo rispet-

⁵⁸Ciribini, Angelo, Prizzon, Franco, Senzani, Daniele, *La programmazione triennale dei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.66.

⁵⁹Ciribini, Angelo, Prizzon, Franco, Senzani, Daniele, *La programmazione triennale dei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.95.

to ad orientamenti che prevedevano la netta separazione tra i due versanti (oppure la loro commistione indistinta).

Nei modelli di programmazione abbiamo una esplicitazione dei limiti tecnici alle scelte politiche, attraverso il ruolo determinante dei dirigenti competenti alla formazione degli indirizzi, e una altrettanto chiara guida politica delle scelte tecniche, attraverso la negoziazione di bilancio. Questi rapporti si esprimono in modo determinato nel corso dei momenti chiave della redazione del programma.

La disciplina della programmazione delle OO.PP. è costituito da due documenti distinti e successivi: il Programma triennale, che delinea la previsione e gli impegni di spesa per coprire il periodo intero di programmazione, e l'Elenco annuale, che rappresenta la precisa individuazione dei lavori da operare nell'anno di bilancio, con opportuna definizione tecnica e progettuale. Questo metodo di amministrazione rappresenta un modello comportamentale che informa tutti i meccanismi di spesa della pubblica amministrazione. In sostanza il Programma triennale è un piano di spesa mobile multiperiodale scorrevole, che fa scivolare di anno in anno le proprie previsioni man mano che queste si realizzano attraverso l'Elenco annuale⁶⁰.

Esamineremo brevemente i meccanismi di redazione del programma e le valenze politico-decisionali che presentano.

L'attività di programmazione triennale può essere divisa in tre macrofasi:

1. la prima fase concerne l'individuazione dei bisogni e delle esigenze presenti nella collettività e la valutazione di quelli che presentano il carattere di priorità. A seguito di una fase istruttoria e di confronto che dura alcuni mesi, si giunge solitamente a redigere una bozza di programma, contenente tutte le richieste che arrivano dai diversi settori della pubblica amministrazione, dalle circoscrizioni e dai quartieri. Si procede poi all'avvio della redazione degli studi di fattibilità per determinare quali opere, in relazione alle prevedibili disponibilità finanziarie ed agli indirizzi della pubblica amministrazione, possono essere suscettibili di realizzazione nel triennio;
2. la seconda fase riguarda la predisposizione del Programma dei lavori vero e proprio, da eseguire nel triennio;
3. la terza fase, infine, concerne la redazione dell'Elenco dei lavori da eseguire nel primo anno del documento triennale.

Con la documentazione che emerge dalla prima fase si redige lo schema del Programma triennale (ovvero il suo aggiornamento) per il ciclo che inizia con il seguente esercizio di bilancio. Questo schema raccoglie tutte le

⁶⁰Bubbio, Alberto, *Il budget*, Il sole 24 ore, 2001, p.61.

nuove istanze che riguardano i lavori pubblici emerse durante l'anno in corso; in parallelo con questa raccolta si redigono gli aggiornamenti annuali, che valutano quali opere dell'esercizio in corso dovranno essere rifinanziate.

Il Programma triennale rappresenta il momento attuativo degli studi di fattibilità di tutti i progetti presentati: esso è redatto ogni anno attraverso l'aggiornamento del programma dell'anno precedente sulla base degli strumenti di pianificazione finanziaria esistenti, che quantificano i propri impegni con la valutazione delle risorse di spesa previste dagli studi di fattibilità. Si deve, inoltre, prevedere un ordine di priorità delle opere (prima tra diverse categorie e poi all'interno di ogni categoria), che prevede che abbiano la precedenza i lavori di recupero, manutenzione e tutela del patrimonio esistente, il completamento di opere già avviate nonché gli interventi per i quali sia prevista una quota di capitale privato maggioritario⁶¹.

Lo schema di programma e gli aggiornamenti annuali definiscono i contenuti dell'Elenco annuale dei lavori, che è documento più strettamente esecutivo, in quanto documento di raccordo diretto con la pianificazione di bilancio dell'ente; nell'elenco annuale le previsioni finanziarie del Programma triennale devono individuare i mezzi finanziari e le fonti di copertura, stanziata o disponibili, che garantiscono la realizzazione di ogni opera. L'elenco annuale è un elaborato che entra a fare parte formalmente del bilancio di previsione, assieme al quale viene approvato e del quale costituisce elemento integrante. L'inclusione di un'opera nell'elenco annuale presuppone il completamento della redazione del suo progetto preliminare nonché la dichiarazione della conformità urbanistica. Il progetto preliminare rappresenta quindi l'elemento che discrimina tra i contenuti del Programma triennale e quelli dell'elenco annuale, configurando il loro rapporto reciproco di *fattispecie a formazione progressiva*⁶².

Ne dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale, le amministrazioni devono rispettare le priorità ivi indicate; non si può sovvertire questo ordine di precedenza e nessuna opera può essere finanziata da un ente pubblico se prima non è stata inclusa nell'elenco annuale. Fanno eccezione le opere che devono fare fronte ad eventi calamitosi ed emergenze oppure le opere la cui realizzazione è permessa dalla costituzione di forme societarie miste, come il ricorso alla finanza di progetto.

È, quindi, l'elenco annuale dei lavori il documento esecutivo che contiene gli impegni di spesa e le fonti di finanziamento; essendo legato direttamente al *piano esecutivo di gestione* esso deve contenere indicazione dettagliata della copertura contabile delle opere.

Il ruolo del Programma triennale diventa quello di uno schema di pre-

⁶¹Carbone, Claudio (a cura di), 'Guida alla programmazione delle opere pubbliche', in *Guida agli enti locali*, n.38, settembre 2006, pp.12-14.

⁶²Civitarese Matteucci, Massimo, 'La programmazione dei lavori pubblici', in Bargone, Antonio, Stella Richter, Paolo (a cura di) *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2001, p.165.

visione flessibile, senza scadenza certa e copertura finanziaria vincolante. Il programma triennale entra in tal modo nel novero di una classe di strumenti con valore conoscitivo, previsivo e di studio. Anche se per le amministrazioni aggiudicatrici il Programma triennale è un atto vincolante (legato al rispetto dei vincoli di bilancio e alla formulazione di chiare priorità di realizzazione dei lavori da parte dell'ente), il suo valore è eminentemente nella responsabilità dell'impegno politico: esso è comunque un atto strategico avente un margine di discrezionalità legato alle condizioni politiche e alle finalità dell'amministrazione⁶³.

Il Programma triennale, quindi non è più un documento rigido e immutabile, come era nella prima versione della legge 109/1994; con l'introduzione dell'Elenco annuale in quanto suo meccanismo attuativo⁶⁴, è diventato un documento cornice che può essere aggiornato. Il rapporto tra i due strumenti programmatici, con il secondo che costituisce il documento esecutivo del primo, ha, da un lato, reso il programma triennale più flessibile ed aperto, dall'altro lato, ha introdotto un meccanismo di integrazione a cascata tra i due strumenti che riproduce il rapporto molto incerto tra documenti generali e attuativi, ovvero lo stesso legame presente nell'avvicendamento tra piano regolatore e procedure di variante o piani attuativi (con le discrasie ed incomunicabilità che questo processo genera)⁶⁵.

Infine l'atto finale della redazione del programma triennale consiste nelle schede riepilogative che lo accompagnano e che sono destinate all'osservatorio regionale sui LL.PP.

Introdotte dal D.M. M.LL.PP. 21 giugno 2000, nel numero di sette⁶⁶, attualmente sono state ridotte a tre e riportano:

- il quadro delle risorse disponibili;
- l'articolazione della copertura finanziaria;
- l'elenco annuale dei lavori⁶⁷.

⁶³Senzani, Daniele, 'Addendum II. Commento all'art.14, L.11 febbraio 1994, n.109', in Carullo, Antonio, Clarizia, Angelo, *La legge quadro sui lavori pubblici*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p.1853.

⁶⁴Avvenuto con l'approvazione della legge n.415/1998 ('Merloni ter').

⁶⁵Orsoni, Giorgio, 'La disciplina dell'articolo 14', in Carullo, Antonio, Clarizia, Angelo, *La legge quadro sui lavori pubblici*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p.670.

⁶⁶I cui contenuti riguardavano: quadro di sintesi delle opere; quadro delle disponibilità finanziarie; azioni da intraprendere riguardo agli spetti ambientali e paesaggistici e la relazione con le indicazioni legislative della pianificazione di settore; la 'tipologia' delle opere; la localizzazione degli interventi; l'ordine di priorità; la codifica degli interventi; la stima del costo complessivo per ciascun intervento e la relativa copertura finanziaria; stime dei tempi della durata degli adempimenti amministrativi.

⁶⁷Ciribini, Angelo, Prizzon, Franco, Senzani, Daniele, *La programmazione triennale dei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.87.

4.5.4 Programmazione dei LL.PP. e pianificazione urbanistica

Si è a lungo pensato che le programmazioni generali delle opere pubbliche si identificassero con gli strumenti urbanistici, con i quali i provvedimenti di settore avrebbero poi dovuto coordinarsi. Questo non è mai avvenuto. Si è invece verificato quel fenomeno di inversione della precedenza tra fini e mezzi, tra provvedimenti generali e di dettaglio, che abbiamo riscontrato già molte volte nel corso delle precedenti analisi. In questo caso è avvenuto in modo ricorrente che gli atti settoriali di programmazione delle opere pubbliche, ovvero prima della introduzione della programmazione generale, sono sempre stati assunti indipendentemente dalla pianificazione urbanistica.

È dunque improprio pensare che un rapporto gerarchico o sequenziale sia subentrato con l'introduzione della programmazione infrastrutturale di medio periodo e che questa comporti l'osservazione delle previsioni di pianificazione territoriale. Sebbene la Legge quadro preveda la conformità agli strumenti urbanistici come pre-condizione per l'inserimento di un'opera nel programma triennale e che quindi la redazione del Programma per le OO.PP. debba svolgersi a posteriori delle decisioni urbanistiche, nel nostro ordinamento la scelta di localizzazione e la realizzazione di infrastrutture pubbliche è stata sempre largamente autonoma ed in deroga rispetto alla disciplina di pianificazione del territorio.

Si pone, quindi, nuovamente la necessità di rivedere gli schemi normativi alla luce della prassi operativa, ribaltando il concetto che vede la precedenza dei quadri generali rispetto ai provvedimenti specifici. Nel caso in questione si può ben affermare che un atto programmatico, che indaga i bisogni e individua e calibra i mezzi per soddisfarli, possa spesso avere maggiore adeguatezza e rispondenza con la realtà territoriale di un documento di piano, del tutto generale nelle sue previsioni ed indeterminato nella sua validità temporale. Piuttosto che la subordinazione del primo al regime di regole del secondo, sembra più appropriato che sia il secondo a tradurre, in termini localizzativi e di individuazione idonea delle aree, le previsioni del primo⁶⁸.

Per la sua cadenza temporale triennale e poi annuale, la programmazione delle opere pubbliche rappresenta una disciplina molto più versatile ed attenta alle dinamiche del territorio che non gli strumenti del piano regolatore. La pianificazione territoriale di tipo prescrittivo e conformativo non può avere il polso e la verifica della rimodulazione dei bisogni e degli obiettivi emergenti. Si ha quindi il dualismo tra strumenti efficaci ma poco adatti al loro interno a configurare una cornice di garanzie e cautele e la necessità di stabilire in

⁶⁸Civitaresse Matteucci, Massimo, 'La programmazione dei lavori pubblici', in Bargone, Antonio, Stella Richter, Paolo (a cura di) *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2001, p.167.

modo non rigido le invarianti e le scelte di fondo e le previsioni di tutela dei piani.

Ad esaltare questo dualismo tra regole ed eccezioni si aggiunge il regime di particolari rapporti inter-istituzionali che si stabilisce tra i diversi livelli di decisione sulla competenza per le opere pubbliche e gli strumenti di governo del territorio degli enti locali. Infatti, la conformità urbanistica prescritta dalla legge quadro ha validità soltanto per le opere degli enti locali. Le previsioni infrastrutturali da parte delle amministrazioni sovra-ordinate seguono un regime impositivo di variante automatica agli strumenti urbanistici, che soltanto negli ultimi anni ha visto l'introduzione di procedure di programmazione negoziata per la ratifica delle scelte di localizzazione e le pratiche autorizzative da parte regionale⁶⁹.

Le infrastrutture statali possono quindi costituire un meccanismo di variante urbanistica automatica anche in corso di esercizio finanziario.

Esiste però un ulteriore meccanismo che scardina l'apparato della disciplina urbanistica ad opera delle previsioni realizzative delle opere pubbliche. La legge 415/1998, infatti, introduce un'altra innovazione nel rapporto tra localizzazione delle opere e disciplina d'uso del territorio, la cui legittimità si fonda sul criterio di fungibilità tra le diverse prescrizioni urbanistiche, destinate però comunque a costituire attrezzature di servizio alla popolazione.

In breve, se nelle previsioni di piano su un'area particolare si sostituisce una destinazione d'uso per spazi e servizi collettivi con un'altra ad essa equivalente, allora l'introduzione del progetto preliminare nell'elenco annuale ha valore di variante automatica. La disciplina subordina questa procedura alla sola verifica della compatibilità del carico e dell'impatto urbanistico della localizzazione dell'opera. Si ha una retro-azione ulteriore tra specifiche esigenze della programmazione dei LL.PP. e contenuti urbanistici, rendendo il loro rapporto ancora meno lineare e sequenziale.

Questa retro-azione tra locale e sovralocale, provvedimento puntuale e normativa generale avviene anche nel caso della prescrizione degli studi e delle analisi di appropriato inserimento insediativo di un'opera nel contesto urbano esistente, da applicare qualora l'opera sia realizzata in variante agli strumenti di piano da parte di amministrazioni superiori; in tal modo si torna a ribadire il principio secondo cui la verifica degli *interessi differenziali* e la loro valutazione deve essere fatta in modo integrato rispetto alla risorsa territoriale nel suo complesso. Risulta quindi poco fertile esaminare il rapporto tra atti di pianificazione e territoriale e provvedimenti di localizzazione delle OO.PP. in termini di regola/eccezione o di norma/deroga urbanistica, poiché la prassi e l'ordinamento conoscono ormai dinamiche molto più com-

⁶⁹ Ciribini, Angelo, Prizzon, Franco, Senzani, Daniele, *La programmazione triennale dei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2001, p.54.

plesse e fonti molteplici per l'azione⁷⁰.

4.5.5 Conclusioni

Nel rapporto tra programmazione e pianificazione territoriale si riproduce nuovamente quella dinamica di oscillazione continua tra la necessità di fissare criteri di garanzia generali e la necessità di operare in modo spedito ed efficiente nella progettazione e definizione della qualità dell'intervento singolo.

Si ripropone il nodo critico che si è visto nella formulazione della logica della *città per parti*, nella quale le difficoltà di governare in modo coerente un ambiente urbano (ed istituzionale), frammentato e complesso, tramite strumenti ordinativi porta ad esplorare le possibilità di una consapevole e sensibile progettazione dei rendimenti e delle prestazioni di alcune sue parti, entro un quadro di basilari principi di indirizzo e di garanzia.

La *programmazione per obiettivi* e la *metropoli per progetti*⁷¹ si sono imposte nel dibattito sul governo delle città per la loro diretta efficacia nell'operare trasformazioni su luoghi cruciali.

Pur con i suoi rischi di settorialità, questo approccio aveva preso il sopravvento sull'azione urbanistica basata soltanto sulle regole conformative del piano. Con modalità analoghe si sta verificando attualmente un rovesciamento dei ruoli tra programmazione e pianificazione, con la progressiva imposizione delle prerogative della prima su quelle della seconda, a causa delle sue maggiori caratteristiche di flessibilità e versatilità, per la sua maggiore apertura alle dimensioni della negoziazione e della contrattazione ed, infine, per la costitutiva indistinguibilità della natura dei due processi⁷².

Si ripropone un approccio per *progetti-programma*, che erode lo spazio del piano generale e che, al contempo, richiede una calibrata griglia di tutele e di indirizzi condivisi, di una riconoscibilità politica nelle scelte di sviluppo della comunità urbana. La programmazione triennale dovrebbe fornire le garanzie sulla seconda categoria di principi orientativi, fondando il suo schema di intervento sulle tre fondamentali prestazioni della garanzia gestionale (finanziaria), della centralità del progetto e della certezza del contratto (d'appalto ma anche del contratto sociale)⁷³.

⁷⁰Civitaresse Matteucci, Massimo, 'La programmazione dei lavori pubblici', in Bargone, Antonio, Stella Richter, Paolo (a cura di) *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2001, p.174.

⁷¹Bobbio, Luigi, Dente, Bruno, Fareri, Paolo, *Metropoli per progetti*, Il mulino, 1989.

⁷²Esaminata nella sezione 1 del capitolo 3. Cfr. anche: Anthony, Robert N., *Sistemi di pianificazione e controllo*, Etas, Milano, 1967, p.43

⁷³Norsa, Aldo, 'Al progetto occorre gestione', in id. (a cura di), *La gestione del costruire* Milano, Angeli, 2005, p.28.

La prima cornice di garanzie prestazionali (equità, giustizia distributiva, conservazione e tutela, partecipazione) resta al di fuori della sola portata del Programma triennale il quale, pur nei suoi intenti di riuscire ad operare una visione integrata, corre lo stesso rischio di erosione incrementalista delle sue proprie previsioni di sviluppo.

Questo avviene ad opera di strumenti ancora più versatili e diretti che, portando ad una esecutività frammentata, emergenziale e di breve respiro, sospingono il Programma per le opere pubbliche verso una diluizione del proprio disegno politico, trasformandosi in una miriade di giudizi di fattibilità. Rischio tanto più presente, quanto più ci si trovi ad operare in regime di incertezza amministrativa ed economica, con ridotte capacità di optare per l'attuazione di disegni di più ampio respiro e di lungo periodo.

4.6 Le esperienze comunali di programmazione

Scopo di questa ricerca comparativa, che metterà a confronto le specificità dell'esperienza di programmazione dei lavori pubblici in quattro grandi amministrazioni del centro-nord Italia, è di valutare l'esito del Programma triennale come documento capace di garantire una gestione coerente del processo di intervento sul territorio, dalle scelte di politica urbanistica al controllo del processo edilizio che tali scelte deve realizzare. Verranno esaminate le modalità organizzative specifiche con le quali ogni amministrazione gestisce la redazione del documento in rapporto alla propria architettura organizzativa interna.

4.6.1 Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Bologna

Il Comune di Bologna è una stazione appaltante di medie dimensioni. L'ammontare annuo della spesa per la realizzazione di opere pubbliche si è assestata negli ultimi anni su un totale di circa centocinquanta milioni di eur., con una leggera contrazione avvenuta nell'ultimo biennio a causa dei vincoli di bilancio determinati dalle politiche finanziarie nazionali e comunitarie, che hanno imposto una forte contrazione dei trasferimenti e della possibilità di ricorrere all'indebitamento in conto oneri.

Il comune, per la formulazione delle previsioni dei propri capitoli di spesa, si dota di due strumenti contabili che guidano e reggono la programmazione economico-gestionale di tutte le sue attività: il *Programma triennale dei lavori pubblici* e il *Piano Poliennale dei LL.PP. e degli investimenti* (PPI). Essi sono redatti da due diverse UO (unità operative) dell'amministrazione e, finora, attraverso l'uso di sistemi di compilazione diversi. I settori che curano la programmazione dell'Ente si ripartiscono (come da dottrina classica dell'organizzazione aziendale) a seconda delle loro funzioni, in settori di *staff* e di *line*, i primi sono quelli che si occupano dell'erogazione dei servizi di supporto agli apparati funzionali dell'ente stesso (come quello di Pianificazione Controlli e statistica che gestisce il Piano poliennale degli Investimenti).

Esaminiamo i contenuti e l'articolazione dei due documenti di programmazione:

- il *Piano poliennale dei lavori pubblici e degli investimenti* viene redatto a cura del settore *Programmazione, controlli e statistica* e contiene il prospetto riepilogativo di tutti i fabbisogni previsti da parte dell'amministrazione nell'esercizio di bilancio del triennio seguente. Esso contiene un quadro riepilogativo generale delle previsioni, che indica i fabbisogni specifici per ogni area/settore dell'ente (Servizi alle persone; Economato; Urbanistica-ambiente-mobilità; Finanza) e per ogni quartiere del territorio comunale. Ogni voce di spesa complessiva (area

o quartiere) è articolata nelle sottovoci che indicano le fonti di finanziamento: finanziamenti del comune (articolati in conto oneri e ricorso al credito e altri finanziamenti residui) e finanziamenti provenienti da altri enti pubblici o da privati. Successivamente si espone la spesa dettagliata per ogni singolo intervento/progetto/investimento: entro ogni area e poi entro ogni settore si espongono i totali di spesa previsti per ciascun intervento, le fonti del finanziamento e l'anno specifico del triennio (o gli anni) nei quali è prevista l'erogazione nonché l'unità operativa che funge da centro di costo di riferimento.

In definitiva, nel piano poliennale degli investimenti sono contenute tutte le voci di spesa che riguardano l'attività comunale: abbiamo il prospetto di tutti gli interventi finanziati dall'ente, non solo i lavori pubblici, che seguono le direttive di evidenza pubblica degli appalti prescritte dal codice degli appalti. Anche se la maggior parte di queste voci riguarda la realizzazione di opere pubbliche, abbiamo anche capitoli di spesa riferibili ad altre funzioni (polizia, forniture, acquisti, sistemi logistici). L'unificazione dei sistemi di redazione dei due documenti (il Programma triennale e il Piano poliennale dei lavori ed investimenti) mira a rendere trasmissibili in modo diretto le informazioni del primo all'interno del secondo, come si vedrà meglio in seguito;

- il *Programma triennale dei lavori pubblici* è parte integrante del PPI e dopo l'approvazione costituisce, nei propri documenti di dettaglio, un allegato al Bilancio di previsione. È anch'esso articolato per settori e per quartieri. Contiene un quadro riepilogativo generale delle previsioni, suddiviso per fonti di finanziamento e per anno di riferimento. Il prospetto complessivo è molto simile a quello del piano poliennale degli investimenti mentre il documento di dettaglio contiene tutte le indicazioni delle fasi attuative e dello stato dei trascinamenti (progetti che si spostano da un annualità del programma all'altra).

Ogni intervento è contrassegnato da un codice interno (diverso dal codice ministeriale del D.M. 21 giugno 2000), dall'anno di immissione nel programma e da una descrizione succinta dei lavori. Si indica il settore committente, l'unità operativa che si occupa del procedimento ed il RUP. A seguito viene messo l'importo previsto dei lavori con un codice che ne indica la fonte (mutuo, mutuo assistito da contributo dello stato, altri finanziamenti di altri enti, capitale privato). Le ultime colonne indicano lo stato di avanzamento del procedimento, con una sintetica schematizzazione delle fasi, ognuna con l'indicazione cronologica del suo svolgimento: progettazione esecutiva, approvazione del PE, delibera di finanziamento, espletamento della gara, esecuzione la-

avori, stato attuale. Infine viene indicato il riferimento della delibera di approvazione da parte del Consiglio comunale.

Il Programma triennale dei LLPP contiene tutte le opere che l'Ente realizza e che vengono immesse successivamente nell'Elenco annuale, a seguito delle scelte di programmazione operate dalla Giunta comunale. Tale delibera sui capitoli del PT comprende anche le opere di *trascinamento*, cioè quelle opere messe a bilancio ma che, per la mancanza di copertura finanziaria o per un arresto del procedimento dovuto a cause di altro tipo, non sono state ancora avviate.

Nel corso dell'esercizio finanziario il programma triennale viene seguito in modo continuativo nei suoi andamenti. Ne vengono valutati gli avanzamenti e lo stato di attuazione e, a scadenza circa semestrale, vengono compilati due adeguamenti del programma. Questi mostrano a confronto le previsioni del programma e i capitoli di spesa stanziati al momento dell'adeguamento, in riferimento ai due momenti di approvazione del progetto esecutivo e di approvazione del finanziamento. Questa valutazione viene operata sia in modo aggregato per aree e settori, sia in riferimento ai singoli progetti (dove vengono indicati in dettaglio gli estremi dell'atto e delle delibere di approvazione).

Procedura e fasi di redazione

Per impostare la redazione del programma si avviano cicli di incontri /tavoli con tutti i responsabili dei settori e dei quartieri, a partire dai primi giorni di marzo. Si redige una bozza cartacea di tutte le domande e i fabbisogni, che prende forma e viene sintetizzata in via cumulativa in un documento di lavoro interno, dove si riportano tutte le richieste di intervento.

Parallelamente si fanno dei pre-consuntivi del programma corrente, dove si vede lo stato di avanzamento delle opere dell'anno in corso (ora: 2006) e si formulano ipotesi su quello che si andrà a finanziare entro l'anno. tra le opere che ancora devono ricevere un finanziamento e che sono inserite nel programma attuale. Tutto questo costituisce il lavoro propedeutico per potere compilare entro ottobre il programma del triennio successivo (ora: 2007-2009). In base al fabbisogno finanziario dell'ente e al patto di stabilità con i relativi vincoli, il Settore ragioneria valuta le disponibilità di risorse per l'anno a venire. Le fonti e i capitoli di reperimento finanziario sono principalmente due: il conto oneri e le entrate provenienti dalla vendita/dismissione del patrimonio dell'ente mentre il capitale privato o esterno in alcuni casi può non rientrare nel programma.

In base a questa pre-valutazione si stabiliscono le priorità su quello che verrà finanziato nell'esercizio a venire.

Negli attuali incontri preliminari, invece, si ascoltano le esigenze dei quartieri e dei settori, accumulando tutte le istanze; è una riflessione di

massima su tutto quello che emerge dalle domande, con formulazione di alcuni preliminari ragionamenti di pianificazione dell'intervento, il tutto è propedeutico per il triennio 2007/09 e per il programma annuale del 2007. Una volta compilato lo schema del nuovo Programma triennale si mettono assieme tutti i dati provenienti dai procedimenti dell'anno in corso e i trasciamenti precedenti. Lo scopo è quello di valutare la consistenza di questi ultimi, cioè tutti i lavori quello che è stato approvato negli anni precedenti e che non sono stati finanziati. In parallelo si va facendo un consuntivo delle opere che hanno seguito il proprio iter fino alla loro consegna e relativa immissione nel patrimonio dell'ente pubblico.

Si redige un consuntivo di fine anno con tutti gli aspetti finanziari in evidenza: vengono indicate tutte le fonti di finanziamento e i diversi apporti, il capitale privato viene segnato quando si è ad una fase successiva al bando e si è già assegnato l'intervento. Si fa un censimento dei progetti approvati e poi di quelli tra questi che sono stati finanziati; i progetti che mancano di finanziamento ma sono già in possesso dei requisiti di approvazione, sono quelli che scivolano per via prioritaria nel programma seguente. L'intento è non solo di seguire e sorvegliare le fasi di avanzamento del progetto, come sono state schematicamente descritte sopra: ci si vuole spingere fino al dettaglio del cronoprogramma e nel rapporto con le fasi realizzative ovvero arrivare alla redazione del Gantt e di seguito alla gestione centralizzata delle erogazioni.

Gli interventi previsti per l'anno in corso (ora: 2006), approvati ma non finanziati, devono essere riproposti nell'anno seguente e quindi iscritti nell'esercizio finanziario di esso, ricominciando l'iter dal punto al quale sono giunti.

- i vari settori sono organizzati con un loro elenco di lavori interno, essi poi presentano le opere per voci specifiche al loro interno. Una volta che le voci di spesa e di intervento vengono immesse nel programma triennale si provvede ad organizzarle e classificarle per progetti e interventi, ognuno con i propri codici di riferimento;
- una volta approvato il Programma triennale dei LL.PP. e i lavori di bilancio, si compilano le schede di riepilogo (erano sette, ora ridotte a tre, dopo i lavori di una commissione paritetica del 2005, cui ha partecipato anche il responsabile di Bologna), da trasmettere all'Osservatorio regionale dei LL.PP.

Delle schede riepilogative fa parte anche l'elenco annuale dei lavori. Quest'ultimo è ordinato per codici sequenziali interni, affiancati dal codice ministeriale obbligatorio della legge sui LLPP. Le schede ministeriali sono fatte in rapporto diretto con l'Osservatorio regionale dei LL.PP., ed in esso convergono dopo l'approvazione.

Lo strumento gestionale del programma

Tutta la documentazione inerente al Programma triennale dei LL.PP., la procedura di formazione e la sorveglianza degli avanzamenti, ha cominciato da poco ad essere gestita da un apposito sistema informatico (CONGINT), questo permetterà di unificare le procedure di redazione del programma e di provvedere in modo automatico agli aggiornamenti. Il Programma triennale e il Piano poliennale degli investimenti sono attualmente redatti da due Unità Operative diverse con strumenti (anche informatici e di compilazione) diversi; si cercherà di fare convergere tutti i settori sull'uso del COGINT come strumento di unificazione, valevole sia per il settore LL.PP. che per quello di Programmazione e controlli.

Il COGINT ha un sistema agevolato di impiego, con un accesso a disposizione di ogni operatore del settore o dell'Unità Intermedia del controllo di gestione, che fornisce tutti i dati del sistema ai funzionari e ai RUP; esso è consultabile con diversi tagli, per settori o per quartieri, per classi o per codici e generi di progetto. Inoltre ci sono chiavi di ricerca più disaggregate e dettagliate, per localizzazione del progetto ad esempio, per aree, per temi, per RUP: sono consultabili tutti i progetti, anche quelli che non sono di competenza specifica del funzionario.

Ogni intervento ha una propria scheda con tutti i dati che lo riguardano (finanziamento, gara, incarichi). Poi si passa ad un prospetto successivo che riporta tutti gli avanzamenti dello stato attuativo: importi ed erogazioni, settore ed Unità Intermedia di competenza, RUP. Periodicamente si fanno incontri di verifica per avere il polso di come è l'andamento degli interventi. Adesso sul CONGINT ci sono solo le fasi principali e non ancora il GANTT dei lavori - per ora si arriva ad avere la valutazione del procedimento solo fino alla gara e all'affidamento dell'appalto.

L'Unità intermedia di Programmazione e controllo di gestione, in rapporto con il RUP, dovrebbe arrivare a definire in tal modo tutta la programmazione dell'intervento, in fasi che poi devono essere dettagliate nel cronoprogramma. Di solito la scelta dell'ente è stata quella di saltare la fase di redazione del progetto definitivo e di passare direttamente dal progetto preliminare all'esecutivo, per poi seguire il resto dello svolgimento (contratti ed appalti) fino all'esecuzione, tutto con aggiornamenti periodici riportati sul sistema informativo. Nella parte successiva all'approvazione del progetto esecutivo, il RUP fa il cronoprogramma su ogni singola fase per poi potere arrivare al GANTT di dettaglio per il cantiere, con anche la valutazione e l'aggregazione delle risorse. In tal modo il RUP potrà svolgere la sua funzione di programmazione con esautività (e in rapporto con la UI).

Per i settori di *line* c'è anche la possibilità di avere informazioni su quelle che sono le fasi di ultimazione, cioè le opere in fase di apertura. Gli aggiornamenti dovrebbero avvenire in automatico sul sistema, continuativamente.

La scheda del procedimento contiene tutto il prospetto dei contratti e dell'affidamento e permette l'aggiornamento di ogni singola voce e specifica. L'unità di Programmazione e controlli di gestione attualmente aggiorna i dati ogni 15 giorni. Questo è il tempo minimo, fondamentale per i dati di avanzamento della gara o dell'affidamento, che in un tale lasso di tempo possono cambiare stato, da indefiniti ad assegnati e stipulati.

In futuro ci si propone di ottenere ulteriori conseguimenti in termini di efficienza del sistema operativo: estendere l'operatività anche ai responsabili delle UI e ai RUP, pur mantenendo una certa centralizzazione gestionale del sistema all'unità di Programmazione e controlli.

Per quello che riguarda la gestione del piano operativo, si cercherà di mettere ogni RUP in condizione di immettere tutti i dati del procedimento e di redigere il suo cronoprogramma, tutto sul CONGINT. Attualmente il sistema non ha competenza e schemi di analisi per alcune tipologie speciali di interventi: riguardo agli appalti aperti il settore LLPP ha una competenza soltanto di supervisione e non di merito e li inserisce solo con una indicazione e una voce generica di contabilità. Questo invece è uno strumento che ha la vocazione di potere valutare in dettaglio le fasi. Anche per gli interventi che ricorrono alla finanza di progetto non c'è questa procedura, essi hanno gare e bandi diversi, diversi sono i tempi e le modalità di presentazione degli studi di fattibilità.

Si vuole arrivare ad incrociare i dati con quelli del settore patrimonio, per completare il corso della procedura, che comporta, ad ultimazione dei lavori, l'inserimento del manufatto con il valore computato che gli spetta.

Si vuole arrivare a gestire con il COGINT anche le risorse umane. In esso è già indicato il gruppo di lavoro della commessa. Non avendo attualmente il dato disponibile, invece, si apprende della composizione del gruppo di progetto solo alla redazione del progetto definitivo. Il responsabile delle UI invece dovrebbe potere inserire il gruppo da subito e con i carichi di lavoro che competono a ciascuno, le funzioni svolte e gli usi. Questo porterebbe a potere valutare il rendimento dei soggetti e di conseguenza a potere distribuire gli incentivi e i premi.

La fase preliminare con la raccolta di tutte le richieste di settore/quartiere adesso è sempre affidata all'unità di Programmazione e controllo e viene vista dal responsabile tecnico al termine dell'istruttoria di cui si è descritta la procedura precedentemente. Esaurita questa fase, in tempi utili si fanno le pre-fattibilità. Da ora sarà possibile farlo per via informatica continuamente per tutto l'anno, così che, con il pre-consuntivo di fine giugno, si hanno già le basi dettagliate per l'anno successivo. Lavorando sul Programma triennale senza interruzioni tutto l'anno, l'adeguamento potrà essere redatto su canali in contatto diretto con la committenza e con procedure più

immediate che non con i pre-consuntivi (2 fino al 2006, più l'adeguamento).

Articolazione organizzativa

Il Settore dei LLPP del Comune di Bologna è anch'esso diviso nelle funzioni di *staff* e *line*. Il settore Programmazione e controllo di gestione è il settore cruciale per la gestione del programma; esso è il centro funzionale che deve aiutare il RUP nell'avanzamento della pratica: tutti i dati che vengono dai singoli procedimenti e che segnalano l'avanzamento degli interventi, sono poi aggregati dal settore Programmazione e controllo di gestione per gestire tutto il pacchetto delle OO.PP. in modo unitario.

Le suddivisioni funzionali del settore LL.PP. sono articolate in unità intermedie (UI) ed operative (UO), l'unità intermedia che si occupa del Programma triennale è quella della Programmazione e controllo di gestione, essa è articolata in:

- UO - amministrazione, budget e controllo di gestione (gestisce tutti i dati e gli elaborati del Programma triennale). Essa svolge la propria funzione di supervisione con resoconti periodici per la direzione. Ha legami con tutti i settori;
- UO - programmazione, pianificazione e gestione finanziamenti e investimenti. In rapporto con il RUP, cura tutti gli interventi finanziari del progetto e tutti gli aspetti delle erogazioni;
- UO - programmazione pianificazione delle attività e degli investimenti. Si occupa della gestione del settore (incarichi, materiale, forniture), essa ha un sistema di controllo di gestione interno, distinto dal settore Programmaz. e controllo di gestione e valuta il rendimento dei procedimenti con un sistema di contabilità analitica;
- UO - controllo e gestione finanziaria dei contratti. Cruciale per quel che riguarda la gestione delle procedure, dei contratti e della manutenzione.

Nel PT si inserisce anche la manutenzione, quando essa è considerata come nuovo investimento, cioè come intervento straordinario. A tale titolo viene finanziato, contestualmente, anche parte del c.d. *Global Service* - attualmente sospeso dal consiglio di stato per un ricorso sulle procedure. La manutenzione si affianca alle altre UI ed è andata progressivamente ad acquisire grande importanza. Ora è presente una nuova UO che gestisce solo i contratti manutentivi, in parallelo a quella generale già esistente.

Aspetto rilevante: nella realizzazione delle opere si deve prevedere il sistema di manutenzione con i requisiti presenti nel contratto di appalto manutentivo multiservizi (*global service*), che assorbe tutto quello che riguarda la manutenzione del patrimonio dell'ente.

La società che gestisce l'appalto eroga il servizio, non solo su richiesta (a guasto avvenuto) ma anche sulla base di un capitolato a canone prestazionale. Nel 2008 si dovrà pensare attentamente se rifare il contratto di *Global Service* (alcune specifiche non sono soddisfacenti e potranno essere cambiate). Per potere avere un servizio di manutenzione rispondente alle domande dell'ente si dovrà portare qualche avanzamento nella conoscenza dello stato attuale del patrimonio edilizio e poi operare un controllo capillare sui rendimenti del servizio.

Si dovrebbe arrivare a superare l'approccio manutentivo su richiesta, per arrivare ad una reale manutenzione programmata, mantenimento complessivo dei beni del comune, che porterebbe un grosso avanzamento e benefici per tutti in termini di efficienza gestionale (appalti aperti, appaltoni - per strade o infrastrutture - che prevedono tempi magari di 7-8 mesi, sono troppi per la programmazione della manutenzione: con una programmazione preventiva gli interventi avrebbero procedure drasticamente snellite).

Il c.d. *Global service* viene contabilizzato nel PT solo con la manutenzione straordinaria, che è sempre incerta da valutare e genererà interminabili ambiguità nell'attribuzione di alcune voci).

Attualmente si è completato il secondo adeguamento 2006, con alcune voci nuove inserite per avvenuti nuovi stanziamenti di bilancio. Ancora non rientrano nel Programma triennale e nel CONGINT gli appalti aperti e gli interventi che sono attuati con la finanza di progetto.

Si stanno sperimentando alcune procedure di coordinamento gestionale che dovrebbero estendere la portata del programma triennale:

- elenco delle priorità nel programma annuale 2007, entro le varie tipologie di intervento si individuano quelli che sono considerati più importanti per poi seguirne tutte le fasi nel dettaglio (progettazione, finanziamento, contratti, cantiere);
- nel PT non ci sono interventi strategici e lavori speciali, come la metro-tramvia, che sarà gestita da una società costituita appositamente - c'è un accenno soltanto al vettore di superficie tra stazione-fiera-aeroporto;
- nel Piano poliennale o nel Programma triennale si indicheranno in futuro anche le opere che sono realizzate da terzi (ministero e privati), in modo da allineare il programma del comune con gli avanzamenti di altre opere fondamentali per il nodo di Bologna (stazioni, centri terziari privati, nuovi servizi).

Osservazioni

La programmazione dei lavori pubblici del comune di Bologna presenta alcuni aspetti contenutistici che ne rivelano le strategie ed i limiti:

- esaminando i consuntivi dei programmi degli ultimi anni si può constatare come la quota di finanziamento prevista nella previsione programmatica, alla fine del ciclo annuale veda approvate e stanziare cifre di bilancio che coprono circa il 50% del totale previsto per la gara ed il 30% del totale all'approvazione del finanziamento, confermando questa fase come quella più carica di incertezze e criticità per lo svolgersi dei procedimenti;
- dall'esame dell'Elenco annuale emerge come siano molto pochi i progetti la cui previsione di spesa viene ripartita su più anni. Le uniche voci di bilancio che vengono previste per un ciclo di programmazione esteso sono (ovviamente) quelle che riguardano gli interventi di tipo manutentivo e di adeguamento cadenzato delle attrezzature edilizie e del patrimonio urbanistico ed infrastrutturale (illuminazione, parchi, sicurezza);
- soltanto quote residuali delle risorse comunali sono state destinate ai programmi urbanistici ed edilizi. Esse riguardano eminentemente la copertura delle ultime fasi di completamento dei programmi di riqualificazione urbana, ormai in via di esaurimento, mentre nei cicli seguenti non sono state avviate nuove iniziative di intervento urbanistico e di riabilitazione urbana da parte del comune;
- le priorità nell'esecuzione delle opere riguardano: a) la manutenzione straordinaria del patrimonio e le quote di finanziamento che entrano nell'appalto multi-servizi di manutenzione stipulato dal comune; b) l'intervento sulle infrastrutture e la viabilità, le cui cifre totali sono cospicue nella previsione ma che vedono approvato un finanziamento molto ridotto sul totale (meno di un decimo); c) edilizia scolastica (adeguamento e messa in sicurezza) d) edilizia sportiva (adeguamento e messa in sicurezza); e) beni culturali e tutela monumentale (estremamente esigua); f) completamento dei PRU (come già accennato precedentemente).

Il comune di Bologna è attualmente in esercizio provvisorio di bilancio, a causa delle incertezze nella valutazione dei trasferimenti statali, che si è protratta fino oltre i termini di approvazione del bilancio comunale. Questo ha comportato una revisione drastica di tutte le previsioni del programma per le opere pubbliche, confermando la preponderanza degli impegni di spesa sugli interventi correnti e di mantenimento e la corrispettiva difficoltà da parte dell'ente di programmare gli interventi su cicli temporali di sviluppo più ampi, facendo affidamento su margini di spesa flessibili.

4.6.2 Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Milano

Come stazione appaltante, il Comune di Milano appalta lavori e gare per una cifra annua che va oltre i due miliardi di totale. L'area tecnica del comune è diviso in due grandi aree che si ripartiscono gli interventi riguardanti il patrimonio costruito dell'ente. Le due sezioni riguardano:

1. LLPP concernenti gli edifici comunali e le nuove realizzazioni;
2. trasporti e infrastrutture, parchi e giardini (tutto quel che riguarda l'attrezzatura degli spazi di servizio del comune e soprattutto la manutenzione).

La programmazione dei lavori che riguardano queste due aree stabilisce una gestione che fa capo a due direzioni separate, ognuna competente su fasi e funzioni diverse:

1. una prima direzione, di tipo tecnico, che si occupa della fase di indagine e della raccolta dei fabbisogni e dell'istruttoria sul territorio, con l'assegnazione della competenza di redigere lo schema di massima con le domande dei vari settori;
2. una seconda direzione di tipo gestionale/amministrativo, che si occupa della redazione del programma triennale vero e proprio e, successivamente, di seguirne le fasi di avanzamento, per entrambe le classi di opere comunali.

A seguito del confronto tra previsioni e consuntivi, si è rilevato che la copertura finanziaria richiesta per le diverse opere non rispondeva alle reali disponibilità di bilancio dell'ente, il fabbisogno era sovradimensionato e di conseguenza l'impegno finanziario sopravanzava di molto la reale possibilità di spesa.

Il fenomeno è dovuto al fatto che, stante la complessità organizzativa e numerica che caratterizza l'attività del Comune, la divisione dei compiti tra una direzione tecnica, che si occupa del fabbisogno e della raccolta delle domande della committenza, e una direzione di controllo gestionale, che provvede a fare corrispondere la copertura finanziaria alle reali voci di bilancio, portava ad una verifica soltanto a posteriori delle cifre richieste. Questo solleva il reale e annoso problema di come, al momento della redazione del programma, non si possa comunque prevedere quale sarà la plausibile copertura finanziaria a disposizione delle opere per il ciclo a venire, che si può definire invece soltanto a seguito allo svilupparsi delle decisioni politiche e alla ricognizione dei servizi di ragioneria. L'ufficio tecnico non è invece preparato, per le sue ridotte competenze, ad operare una plausibile previsione di bilancio, anche di massima, data la complessità del programma

dei lavori pubblici.

Per il comune di Milano si è verificata la medesima circostanza che si è riscontrata negli altri enti. A seguito dell'assottigliarsi della disponibilità di risorse complessive, negli ultimi anni si è stati costretti a destinare la quota preponderante di queste alla gestione ed all'adeguamento del patrimonio esistente, più che allo sviluppo del territorio e alla dotazione di nuovi servizi; quasi l'80% della spesa è andata a coprire:

- opere di manutenzione straordinaria;
- provvedimenti di messa in sicurezza (ex 626), riguardante soprattutto il patrimonio scolastico e dei Vigili del fuoco.

Procedura e fasi di redazione

Il processo di rilevazione e redazione della bozza preliminare del programma ha finora seguito la prassi standard riscontrata anche presso le altre amministrazioni. Si avviano i cicli degli incontri preliminari verso marzo e si arriva ad avere la bozza del programma per il ciclo seguente all'incirca alla fine di giugno, data per la quale si ha anche il primo pre-consuntivo dell'anno in corso.

Negli attuali incontri preliminari, invece, si ascoltano le esigenze dei quartieri e dei settori, accumulando tutte le istanze; è una riflessione di massima su tutto quello che emerge dalle domande, con formulazione di alcuni preliminari ragionamenti di pianificazione dell'intervento, il tutto è propedeutico per il triennio 2007/09 e per il programma annuale del 2007.

Una volta approvato il nuovo PT si mettono assieme tutti i dati provenienti dai procedimenti dell'anno in corso e i trascinamenti precedenti. Lo scopo è quello di valutare la consistenza di questi ultimi, cioè tutti i lavori che sono stati approvati negli anni precedenti e che non sono stati finanziati.

Gli interventi previsti per l'anno in corso (ora: 2006), approvati ma non finanziati, devono essere riproposti nell'anno seguente e quindi iscritti nell'esercizio finanziario di esso. La procedura si presenta finora come molto simile a quelle adottate negli altri enti.

Entro il 30 settembre si deve presentare la bozza del programma, nella quale vengono raccolte tutte le domande e i bisogni espressi dall'ente durante la fase istruttoria; è un documento che, a causa della complessità e della frammentazione delle fonti e delle richieste raccolte dalla direzione tecnica, presenta un fabbisogno drasticamente sovradimensionato rispetto alle reali possibilità finanziarie del comune. Un'elencazione incrementalista e poco selettiva, che nell'andare incontro alla valutazione politica della Giunta comunale, la quale decide le priorità e gli indirizzi da dare tramite il

programma definitivo, va incontro ad un drastico (e spesso poco partecipato) ridimensionamento.

Il resto della procedura, con la redazione seguente dei preliminari e le ultime fasi di redazione degli allegati di bilancio, non si discosta di molto da quanto visto per le altre amministrazioni (eccezion fatta per l'entità della spesa).

Lo schema del programma triennale, con il quadro economico generale e gli allegati, viene poi approvato con delibera della giunta e poi avviato alla fase di gestione della gara, che nell'attuale divisione dei compiti resta di competenza della 2° direzione (Programmazione delle Oo.Pp. e controllo di gestione). Alla conclusione della procedura di approvazione dei progetti esecutivi, del finanziamento e dell'espletamento della gara, il procedimento viene nuovamente seguito dalla prima direzione (ufficio tecnico) per tutto quello che riguarda la fase di realizzazione.

Vista la profonda insoddisfazione nei confronti di una procedura così farraginosa e discontinua, nella quale le responsabilità vengono frammentate e i RUP devono fare riferimento a servizi diversi nel corso del procedimento, si sta operando una profonda revisione delle procedure e dell'architettura organizzativa dell'intero ente comunale. Questo cambiamento delle attribuzioni e delle funzioni è stato necessario anche a seguito dell'introduzione del nuovo codice degli appalti, che ha una gestione amministrativa molto complessa. Il settore tecnico dei LL.PP. non può seguire i procedimenti da solo; è necessario che le procedure vengano seguite a stretto contatto con i servizi dell'avvocatura e della programmazione, escludendo in tal modo da queste competenze il RUP. Questo si sta rendendo necessario perché l'instabilità generata dall'aumento della criticità del contenzioso, per quel che riguarda le procedure di esclusione dalle gare genera un incremento cospicuo della turbolenza gestionale del programma.

La riorganizzazione amministrativa che si sta tentando di mettere in pratica ha come obiettivo proprio il conseguimento della convergenza e comunicazione diretta tra i diversi servizi (Provveditorato, Avvocatura, Contratti, Finanza, Area servizio tecnico) attraverso l'unificazione del procedimento sotto la guida della direzione di Controllo di gestione.

Cambia la logica amministrativa: attualmente, con questa separazione delle procedure, i vari settori non riescono a comunicare e a coordinarsi secondo linee guida ed indirizzi comuni, per la oggettiva difficoltà ad agire in modo integrato partendo da una organizzazione per direzioni separate, con un programma gestito dall'area tecnica e non da un settore amministrativo.

Si vuole cambiare la logica amministrativa: i vari settori diventano i settori committenti e l'area gestionale (Programmazione) diventa una area sovraordinata a tutti gli altri, che gestisce tutti i processi. La prassi che assegna all'ingegnere capo il compito di operare la ricognizione e la sintesi

di tutti i fabbisogni, in una struttura complessa è impossibile ed anacronistica, essa è il lascito di una organizzazione centralizzata delle funzioni che è soltanto possibile nei piccoli comuni.

Anche la procedura di redazione della bozza iniziale, da ora in poi, dovrebbe funzionare con una logica diversa, con la raccolta e la sintesi e pre-valutazione dei fabbisogni da parte del Controllo di gestione. All'area tecnica spetterà soltanto il successivo compito di tradurre in atti esecutivi e ingegneristici le domande dei settori committenti.

Si cerca di progettare una procedura unificata di conduzione dell'intero processo. È l'area amministrativa e del controllo di gestione che diventa la vera responsabile della programmazione: essa provvede contestualmente, prima a programmare il fabbisogno e di seguito a verificarne la fattibilità. Soltanto poi si realizzano i provvedimenti specifici di progetto. Nuovo modello di tipo organizzativo, con strumenti di pianificazione trasversale.

La logica del piano sta cambiando tanto radicalmente da richiedere un lungo tempo di adattamento e apprendimento. È un approccio amministrativo/gestionale che per i tecnici (che sono degli esecutivi) è sentito come estraneo e che quindi faranno fatica ad adattarsi ad una dipendenza che non farà più capo all'Ufficio tecnico. Attualmente l'Ufficio tecnico con all'interno i relativi RUP fa capo all'altra direzione e i RUP riferiscono alla direzione tecnica e non a quella gestionale.

Nella direzione di *Programmazione delle infrastrutture e dei LL.PP.*, con il nuovo modello organizzativo, vengono accorpate tre o quattro funzioni rilevanti. Tra di esse vi è la gestione delle gare e degli appalti, tutti i servizi di architettura ed ingegneria e la gestione delle anomalie. Milano si trova a gestire ogni anno circa settemila offerte di gara per opere pubbliche e circa duecento ricorsi. Per questo apparato contrattuale è necessaria una professionalità giuridica. Un programma con queste caratteristiche non è più gestibile da un ente di direzione tecnica. Una volta garantita una stabile conduzione delle fasi amministrative, si potrà arrivare in modo più idoneo alla fase di raccolta delle domande e di redazione del Documento preliminare di avvio alla progettazione (DPP).

Il DPP sembra attualmente il dispositivo cruciale sul quale puntare per dare consistenza al processo di riorganizzazione amministrativa e gestionale: prima il DPP praticamente non aveva alcun fondato riscontro sulle reali esigenze espresse dalla domanda sociale. Esso era un documento schematico e formale, basato su qualche idea esplorativa del RUP. Si cerca invece di formalizzare l'indagine preliminare dei bisogni della committenza permettendo un reale confronto sui requisiti presenti in almeno tre punti tra i nove che qualificano il DPP nel regolamento attuativo della legge Merloni (art.15, citati precedentemente alla nota n.35). Su questa procedura di confronto

si cerca di potere basare la condivisione degli obiettivi con le domande della committenza per arrivare ad un DPP che sia atto formale e sostanziale assieme, ottenuto attraverso un procedimento di condivisione trasparente ed ufficiale.

Le fasi prescritte dall'art.15 del regolamento attuativo della legge Merloni saranno quindi di pertinenza del committente (obiettivi generali, esigenze da soddisfare) e non del tecnico. Queste tre voci su nove verranno definite di concerto con la committenza mentre di solito, grazie ai ritardi della procedura tecnica, le verifiche che mancano sono proprio quelle che riguardano le necessità di una definizione appropriata delle esigenze. Gli aspetti tecnici dei restanti sei punti saranno poi di pertinenza del RUP, che ne darà una restituzione tecnica e progettuale.

Superato questo primo passaggio si potrebbe mantenere un rapporto continuativo tra il RUP e l'organismo committente, tramite resoconti anche informali e verifiche cadenzate, in modo che il RUP possa continuare con la definizione degli aspetti tecnici di sua competenza in modo autonomo ascoltando la committenza. L'intero processo verrebbe sottoposto a dimagrimento, una volta iniziato il processo organizzativo di condivisione. L'obiettivo è di correggere alcune distorsioni dell'attuale assetto procedurale, basato solo su meccanismi ed adempimenti formali, che portano magari ad andare in gara con un computo metrico perfetto ma un progetto inconsistente e non fondato.

Nella definizione dei contenuti di questa procedura risulta rilevante la scelta del sistema organizzativo adottato: la scelta dell'adozione di un modello accentrato o decentrato di ufficio tecnico e di direzione organizzativa è determinante. Non si può operare una applicazione rigida di modelli organizzativi puri, accentrati o decentrati. Volta per volta bisogna vedere quale dei due è più pertinente o meno con le situazioni territoriali e amministrative specifiche. Per il Comune di Milano, che ha una organizzazione estremamente complessa, il modello organizzativo adottato che si vuole collaudare sarà necessariamente di tipo misto.

Si rileva finalmente, unica tra le amministrazioni indagate, un tentativo da parte delle direzioni del Comune di Milano di praticare un accenno di convergenza e coordinamento con gli strumenti della pianificazione territoriale, che non sia riferito soltanto al rispetto della conformità delle destinazioni prescritte dal piano. Un coordinamento tra programmazione delle OOPP e pianificazione territoriale, per organismi complessi come le grandi amministrazioni è un obiettivo molto difficile allo stato attuale dei fatti, cioè se operato tramite gli strumenti tradizionali del piano regolatore.

A Milano e in Lombardia, a seguito dell'introduzione delle novità della legge regionale n.12/2005, è previsto un piano territoriale che si integra con un piano dei servizi. Lo scarto di tempi ed obiettivi della programmazione

rispetto alla pianificazione territoriale è spesso incolmabile: l'urbanistica ragiona per cicli pluriennali mentre la gestione delle opere pubbliche è ormai limitata ai singoli esercizi. Con la redazione di uno strumento flessibile come il piano dei servizi, il settore urbanistico potrebbe forse segnalare l'esigenza di un servizio o di una nuova struttura in anticipo. In tal modo si possono individuare le aree anticipando la procedura classica: la Programmazione triennale cerca l'area idonea e lo comunica direttamente all'urbanistica, che avvia i procedimenti di conformità e le autorizzazioni.

4.6.3 Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Torino

Il Comune di Torino è stato il primo in Italia ad avviare un'esperienza di gestione programmata del sistema delle opere pubbliche, avendo iniziato, in base a procedure e direttive interne, la redazione di questo documento nel 1993, quindi con oltre sette anni di anticipo rispetto all'entrata in vigore delle prescrizioni date dalla legge nazionale sui LL.PP. L'Ente sembra attualmente in una fase di ripensamento complessivo delle pratiche gestionali e procedurali adottate fino ad ora.

Difatti, in questi anni il Comune ha saputo guidare e portare a termine una cospicua messe di progetti strategici, fondamentali per la dotazione di attrezzature pubbliche e per la valorizzazione ed il recupero di vaste zone del territorio comunale, con programmi mirati alla riabilitazione dei quartieri periferici, (non solo quindi le grandi opere dell'Agenzia Torino 2006 ma anche i progetti per le linee infrastrutturali metropolitane e per i nuovi centri di ricerca e per lo sviluppo delle funzioni di rango superiore, nonché il 'Progetto periferie' e tutti i programmi complessi che si sono succeduti negli ultimi anni), dimostrando un dinamismo e una capacità propositiva non riscontrabili altrove in Italia, mentre dal punto di vista della organizzazione amministrativa e dell'adeguamento dell'apparato gestionale e di programmazione si rileva ormai una decisa inadeguatezza delle procedure di redazione ed attuazione del Programma triennale, a fronte della complessità delle trasformazioni in atto.

Si è resa necessaria, ed è tuttora in corso, una profonda revisione ed un ammodernamento dell'intero sistema di gestione della programmazione delle opere pubbliche, che riformuli in termini nuovi e più integrati gli indirizzi e le azioni che lo sostengono, ricollegando in modo continuo la fase di redazione e di approvazione con quella di realizzazione.

Nella formulazione del Programma triennale si seguiva finora una procedura simile a quella riscontrata nelle altre amministrazioni. Si eseguiva una robusta fase di ricognizione delle domande e dei fabbisogni dell'Ente: ogni settore dell'amministrazione stilava un elenco delle opere e delle realizzazioni, secondo i propri criteri di rilevamento interno. Tali proposte

vengono poi inserite nell'elenco complessivo che costituisce il documento bozza del Programma triennale e che viene in seguito discusso con le varie circoscrizioni, per poi essere mandato in Giunta per l'approvazione, secondo i tempi e le procedure che si sono riscontrate nelle altre sedi.

Il programma si presenta classicamente diviso per settori operativi, corrispondenti ai settori ed alle aree dell'organigramma del comune: scuole, trasporti, uffici, cimiteri, strade. Ogni settore propone all'ufficio Programmazione dei LL.PP. le opere e gli interventi in un documento di settore; la programmazione dei lavori pubblici provvede a compilare, in tal modo, tanti piccoli programmi triennali divisi per competenze e per temi, che vanno incontro ad una gestione separata.

Nel caso del Comune di Torino si pone con ancora maggiore rilevanza il problema di una gestione dei LL.PP. che possa seguire il procedimento che riguarda un'opera lungo più cicli del Programma triennale, dal momento che, molto spesso, le opere in corso di realizzazione possono coprire un lasso di tempo che esorbita dal singolo ciclo del programma. Soprattutto si devono controllare le opere che, pur approvate, non hanno ricevuto copertura finanziaria e quindi si spostano da un ciclo all'altro e che per giunta non sono divisibili in più stralci.

Il documento finale del Comune di Torino si presenta però solo come un prospetto riepilogativo delle opere approvate, esso quindi segue soltanto la fase di redazione dei progetti fino al definitivo ma non segue le fasi seguenti e il loro andamento. La direzione di Programmazione delle opere pubbliche non ha competenze gestionali sulla fase di realizzazione dell'opera né su quella di gestione delle procedure di appalto.

Il settore di Programmazione dei LL.PP., che si occupa infatti di seguire l'aggiornamento e lo stato delle opere finanziate e non finanziate immesse nel programma, lavora in modo da appoggiarsi alla Ragioneria generale e ai dati che essa raccoglie sulle fasi di avanzamento, approvazione e finanziamento, per avere l'aggiornamento delle risorse erogate per ogni opera. Mese per mese, in collegamento stretto con la ragioneria, si raccolgono i dati, si fanno i consuntivi e si vedono quelli che sono i restanti o i nuovi impegni da finanziare.

È una procedura troppo frazionata, che si sta cercando di sottoporre ad una profonda revisione, non solo per quanto riguarda i tempi di redazione del programma (prima del 2006 veniva approvato in consiglio a marzo, da quest'anno ci si allinea con tutti gli altri enti pubblici e lo si presenta entro il 15 dicembre): queste discrasie tra i settori e tra le direzioni hanno portato alla necessità di una riforma dell'intera procedura, in modo da legare la fase istruttoria preliminare e quella di redazione dei progetti e a quella di approvazione e di gestione, permettendo la sorveglianza unificata dell'intera pratica di completamento dell'opera pubblica.

Si sta preparando un apposito applicativo, il CODIR, che sarà accessi-

bile in rete locale dagli operatori e che seguirà lo stato di avanzamento e di attuazione delle opere. Questo permette un consuntivo sull'attuazione dell'anno in corso e quindi la valutazione sintetica del rendimento delle singole fasi di avanzamento delle opere. I dati sullo stato attuale dei procedimenti vengono riportati nel CODIR, in modo che, congiuntamente con la ragioneria si possa decidere l'erogazione dei finanziamenti delle varie fasi del procedimento.

Emerge il problema dell'attribuzione delle funzioni unificate del Controllo di gestione - che sorvegli come le varie opere si collocano o si trascinano tra i vari cicli: quali sono le opere riproposte, quali sono rimandate o che scivolano da un ciclo all'altro. Con l'attuale rimpallo tra Ragioneria, Economato e Programmazione questo risulta molto macchinoso, senza un servizio di controllo gestionale trasversale ai tre settori. L'istituzione del controllo di gestione è per ora bloccata a seguito dell'adeguamento delle procedure sulle schede ministeriali ma dovrebbe essere in funzione dal prossimo esercizio di bilancio.

Riepilogazione

Il Settore Controllo di gestione, che si occupa di formulare le linee guida e gli obiettivi generali, non ha attualmente responsabilità sull'intera procedura, esso deve essere sempre in contatto con la programmazione dei LL.PP., questo comporta la scissione del percorso gestionale:

- la Programmazione triennale si occupa della fattibilità e della fase progettuale;
- il Servizio legale si occupa delle gare d'appalto;
- l'Ispettorato segue poi la contabilità e le erogazioni.

Il futuro sistema di gestione dovrebbe unire i diversi segmenti in un unico processo, fino al saldo del cantiere e alla consegna dell'opera. Questo è reso ancora più necessario in quanto un'opera spesso nasceva con una certa denominazione e con un oggetto ma poi, passando da un ciclo del programma all'altro, si modificava nei contenuti, fino a che spesso si ottenevano più opere con lo stesso codice identificativo ma con aspetti e contenuti diversi che dovevano essere liquidate, non senza problemi, dall'Ispettorato.

L'unificazione delle procedure implica un riordinamento dell'organigramma dell'amministrazione e dei settori. Attualmente ci sono frequenti conflitti di competenza e di firme tra i RUP, i responsabili dei settori che convergono sulle stesse opere (servizi tecnici, infrastrutture e mobilità, ambiente) e i settori di supporto gestionale-amministrativo (ragioneria, provveditorato, ispettorato).

Come riscontrato nel caso della disciplina manutentiva degli altri enti, il programma di Torino contiene anche gli interventi di manutenzione straordinaria, che sono considerati investimenti e quindi finiscono nel computo del patrimonio del comune, mentre la manutenzione ordinaria è considerata spesa corrente e quindi rientra nei capitoli di spesa per la programmazione.

4.6.4 Programma triennale e gestione strategica dei LLPP nel comune di Venezia

Il meccanismo di programmazione dei LL.PP. del Comune di Venezia presenta alcune particolarità che ne distinguono in modo particolare l'attività, rispetto ai casi precedentemente esaminati.

Viene svolta una duplice programmazione delle opere, grazie al fatto che la città gode di una doppia fonte di finanziamento: gli interventi che riguardano la città storica (soprattutto opere di conservazione ed intervento riabilitativo sull'esistente) sono effettuati facendo ricorso ai fondi erogati dallo Stato grazie alla legge speciale su Venezia, mentre tutti gli interventi operati sulla terraferma (che riguardano soprattutto la nuova infrastrutturazione e la costruzione ex-novo di servizi ed attrezzature civiche) vengono addebitati sui capitoli di spesa coperti dai fondi delle entrate comunali, at-tarverso le fonti usuali: indebitamento, conto mutui e altre entrate comunali (parcheggi, tasse di soggiorno etc.).

Procedure e fasi

La procedura di elaborazione del programma e le fasi sono simili a quelle riscontrate nei casi precedenti: inizio dell'indagine e raccolta fabbisogno a marzo, primo schema sintetico a fine giugno, bozza del programma entro il trenta settembre e approvazione in Giunta il quindici ottobre.

Il comune ha messo a punto una procedura informatica centralizzata, dedicata alla gestione e raccolta unificata delle richieste da parte dei settori committenti e dei quartieri e quindi mirata alla gestione delle fasi preliminari del piano. Entro l'estate si chiede ai vari settori dell'amministrazione di inserire il piano delle opere previste, compilando delle apposite schede standard dell'applicativo informatico e segnalando in esse il regime dei suoli sui quali insistono le opere e la conformità urbanistica (in modo da avere la bozza di programma entro l'estate). Con l'insieme di queste domande provenienti dai vari settori, si redige lo schema del programma entro le scadenze di legge (15 ottobre).

Quest'anno, a causa dell'incertezza sulle erogazioni da parte dello stato, soprattutto riguardo alla legge speciale su Venezia, i tempi sono stati scardinati. Lo schema è stato presentato in giunta il sei dicembre e il comune

è attualmente in esercizio provvisorio di bilancio, per cui l'approvazione del bilancio con gli allegati è prevista per la fine di febbraio.

Una volta approvato il Programma triennale, viene data comunicazione alle varie direzioni dell'avvenuta approvazione del programma e quindi si cominciano a produrre da parte loro i vari studi di fattibilità per l'elenco annuale.

Competenze e funzioni

La redazione del Programma triennale è seguita dalle direzioni di *Programmazione e controllo* e *Pianificazione strategica*, che unificano sotto la propria gestione la procedura fino alla gara d'appalto. Dopo avere redatto lo schema del programma, si verifica la disponibilità finanziaria con un lavoro in parallelo che vede impegnati le direzioni di Programmazione (che si occupa delle opere finanziate con la Legge speciale e della pianificazione degli investimenti) con la Ragioneria (che ha il prospetto contabile di tutte le entrate finanziarie). Il settore Programmazione segue fino alla raccolta dati e alla messa in rete.

Per le delibere ed i contratti poi subentra il Settore gare e procedimenti amministrativi. L'ufficio contratti segue le pratiche soltanto a seguito del completamento del Programma triennale. Programmazione e controlli lavora in parallelo con i RUP, ogni procedimento deve essere visto con la direzione di programmazione (devono essere inseriti i preliminari e verificati congiuntamente).

Per coordinamento con gli strumenti di piano viene intesa esclusivamente la conformità urbanistica.

Struttura del programma

Il Comune assegna tre classi di priorità di intervento:

1. tutela (comprendente la manutenzione ordinaria e straordinaria, il recupero, il completamento), più gli interventi che si avvalgono di capitale privato maggioritario e i progetti dei cicli precedenti con esecutivo approvato;
2. restauro e ristrutturazione;
3. nuove realizzazioni ed ampliamenti.

Il programma si presenta suddiviso per categorie (opere stradali, fluviali e marittime, di edilizia sociale e scolastica, di difesa del suolo e dell'ambiente) e per ognuna, con i codici identificativi interni e ministeriali, sono indicati gli importi previsti per ogni anno del programma. La programmazione su più cicli risulta soltanto per un numero esiguo di opere, mentre le uniche voci che prevedono più erogazioni programmate sono quelle che riguardano le opere di mantenimento del patrimonio.

Si conferma la difficoltà degli enti locali a programmare opere ed investimenti per il lungo periodo.

Il fenomeno è stato riscontrato anche nelle altre amministrazioni comunali: il Programma triennale in quanto documento di pianificazione strategica e di definizione degli indirizzi di sviluppo territoriale dell'Ente, viene messo in secondo piano rispetto all'Elenco annuale, vero documento dal carattere operativo, a conferma dell'incapacità delle amministrazioni di pianificare una realizzazione di capitale territoriale che impegni tempi lunghi, superando una visione legata soltanto alla gestione corrente (adeguamento, messa in sicurezza, manutenzione e mantenimento dell'esistente).

Il sistema informativo GEL e sue diramazioni in GELP (programmazione) GELPEC (esecuzione) sorveglia l'intero procedimento: esso riassume in un unico prospetto tutti gli interventi; alcuni di essi vengono approvati ma non finanziati e quindi vengono classificati momentaneamente sotto una voce di fabbisogno ancora non coperto nell'anno corrente; se non viene approvato il finanziamento entro l'esercizio di bilancio attuale passano a diventare dei trascinamenti.

Il Programma triennale viene approvato in una forma che restituisce soltanto una classificazione basata sulle categorie delle opere (con codice ministeriale e codice interno progressivo) e non la fonte di finanziamento, che figura invece in documenti interni; è possibile avere anche un prospetto per zone e quartieri, come a Bologna ma, per un contesto territoriale come quello di Venezia, questo dato sembra, però, meno determinante.

Capitolo 5

Politica territoriale e politica tecnica

5.1 Generalità

L'intero svolgimento di questa ricerca ha cercato di illustrare gli approcci attraverso i quali la costruzione e l'interpretazione dell'ambiente urbano cercano di ricollegare la necessità di una visione integrata e coerente del territorio antropizzato con la sua relazione indiretta, mediata, sempre conflittuale rispetto alla frammentaria dinamica delle iniziative individuali e singolari di intervento.

Politiche territoriali di integrazione e singole iniziative di tipo oggettuale soffrono di una speculare tensione: tendono a ritagliarsi uno spazio autonomo per poi, attraverso i vincoli e le iniziative che si pongono reciprocamente tramite l'accettazione di comuni regole insediative, cercare una riconoscibile influenza sui principî di governo complessivo dell'assetto del territorio¹.

Si sono esaminate le molte accezioni attraverso le quali vengono definite le regole comuni che determinano la costruzione e la definizione coerente dell'ambiente urbano, adottando volta per volta un punto di vista oggettuale o regolativo.

Tutte queste elaborazioni concettuali portano un contributo alla determinazione dei meccanismi che legano i valori e i caratteri delle dinamiche sociali e produttive agli esiti di costituzione della forma urbana. In queste teorie viene restituita la tensione fra l'individualità basilare degli atti spaziali di costruzione e la necessità di un controllo dell'esito complessivo della somma di questi sull'ambiente urbano, sul suo funzionamento e sulla sua fruizione.

¹Si tratta di quel dissidio tra regole della mobilitazione individualistica dei singoli soggetti e regole vincolanti delle strutture collettive, cui si è fatto cenno nel cap.1, richiamando gli opposti termini di *conflazione verso il basso e verso l'alto*; cfr. Archer, Margaret S., *La morfogenesi della società*, Angeli, Milano, 1997, p.81.

Le teorie presentate hanno, quindi, come tratto comune quello di occuparsi della pratica di regolazione e guida delle trasformazioni ponendo il problema dell'individuazione di una griglia di regole (morfologiche, relazionali, tecniche, fruttive, prestazionali) che accomuna la complessità delle molteplici operazioni di progetto e di produzione sul territorio.

La trattazione che segue cercherà di esaminare ancora una volta il problema della coerenza tra dinamiche di costruzione dello spazio dall'alto o dal basso, stavolta dal punto di vista delle norme e delle politiche pubbliche. Questi approcci cercano di circoscrivere ambiti operativi adatti a riconoscere la condivisione e le comuni basi per contestualizzare le caratteristiche dell'operazione singola di intervento all'interno delle regole di coerenza ambientale condivise dalla collettività urbana. L'identificazione di un comune insieme di regole è un impegno che presenta aspetti di natura politica, spaziale e produttiva assieme, ma in tutte le sue declinazioni cerca di affrontare il complesso di rapporti tra l'azione pubblica di costruzione dell'ambiente e atti singoli e settoriali di promozione della produzione edilizia, attraverso comuni norme di integrazione e regolazione (dei manufatti, dei soggetti e del mercato)².

5.2 Norma urbanistica e normativa tecnica

Lo scarto (presente nell'azione progettuale, tecnologica, realizzativa e fruttiva) che si riscontra nella costruzione dell'ambiente urbano, tra individualità e complesso dei fatti urbani, si ripropone in modo metaforicamente simile nella relazione tra norme urbanistiche e normativa tecnica edilizia. In questa dialettica tra i due ordini normativi si riscontra lo stesso rapporto di autonomia e dipendenza che c'è fra frammento e ambiente urbano³.

La dottrina giuridica, ed anche l'evoluzione storica della disciplina normativa sul costruito, ha articolato in modo variabile il rapporto di consequenzialità tra regolamentazione urbanistica e la normazione dell'edilizia, oscillando tra una netta divisione e una stretta complementarietà dei rispettivi ruoli. Pur nella varietà e difformità di oggetto ed obiettivi che i due campi normativi presentano, si tratta comunque di discipline che si concentrano ed esercitano i propri esiti sullo spazio e sul territorio (il quale, come abbiamo visto nella tradizione disciplinare di matrice eco-geografica, è visto nell'integrità delle sue dinamiche settoriali)⁴.

²Sinopoli, Nicola, Bernstein, Alberto G., Calcagni, Riccardo, Marcelli, Panfilo, Menni, Francesco, Norsa, Aldo, *Industrializzazione edilizia e politiche della casa: le esperienze straniere*, Angeli, Milano, 1976, p.190.

³Tortoreto, Emanuele, *La normativa tecnica edilizia*, Angeli, Milano, 1981, p.31.

⁴Geddes, Patrick, *Città in evoluzione*, Il saggiatore, Milano, 1970 (ed. or. 1915), pp.326-327.

Nonostante questa sostanziale tendenza alla visione integrata, nella disciplina normativa i due versanti dell'urbanistica e dell'edilizia sono considerati come non comunicanti o, ad un altro estremo, come rigidamente subordinati e sequenziali. Questo approccio nega, in tal modo, la possibilità di immaginare una normativa unitaria dello spazio costruito (il *testo unico del territorio*), che si ponga come obiettivo quello di superare alcuni vincoli cui l'impostazione rigida e gerarchica della legislazione urbanistica è legata (dimensione proprietaria, conformità delle destinazioni d'uso, standard).

La normativa urbanistica si ritiene tradizionalmente la titolare naturale della facoltà di regolamentazione dei rapporti sociali tra i soggetti che abitano un territorio. Il suo compito è sempre stato, tradizionalmente, quello di garantire la realizzazione di un assetto complessivamente ordinato dello spazio, garantendo l'armonico sviluppo e la compatibilità tra tutte le funzioni presenti in un ambito territoriale. Con la sintetica espressione di *governo del regime dei suoli*, si intende, in modo molto più esteso, la facoltà della disciplina urbanistica di controllare tutto quello che avviene sul territorio.

Attraverso l'attribuzione delle funzioni *precettiva, gestionale, di controllo, di sanzione*, la normativa territoriale regola in modo centralizzato non soltanto tutti gli interventi e gli interessi sul territorio ma ne vincola e definisce anche il loro sviluppo temporale futuro⁵.

Questa pervasività delle norme urbanistiche come base del patto sociale che regge lo sviluppo e l'esito ultimo delle dinamiche territoriali, lascia alla normativa tecnica il ruolo residuale di prescrivere la conformazione degli oggetti costruiti; funzione che viene svolta con strumenti autonomi e settoriali, dal momento che la questione che sovrintende ad ogni dinamica politica di cambiamento ambientale è considerata già risolta in precedenza. Al fine della definizione delle regole generali che governano l'assetto dell'ambiente collettivo, sapere come sono fatti gli edifici è, per la dottrina tradizionale, del tutto indifferente⁶.

L'intreccio e la contaminazione tra i due versanti si propone in modo più evidente allorché si passi ad assumere i diversi aspetti e concezioni dello spazio d'azione comune ai due sistemi normativi. Alla evidente dimensione unitaria che riguarda il comune oggetto di competenza, cioè l'assetto fisico, si affianca l'ulteriore interpretazione di quest'ultimo come luogo e teatro di un esercizio di conflitti e di poteri, tra tutti i soggetti che concorrono alla sua costruzione. Le alternative nella scelta di uso e gestione, esclusione e integrazione, innovazione e conservazione, operate sullo spazio collettivo,

⁵Stella Richter, Paolo, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984, p.48.

⁶Spantigati, Federico, *Diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1968, p.8.

vengono applicate in base ai rapporti di forza e alle istanze espresse dagli attori della trasformazione urbana.

In sintesi: sebbene, nei contenuti e nelle finalità, norma tecnica e norma urbanistica sembrano presentare un loro campo applicativo specifico, una volta considerato l'ambiente fisico e lo spazio collettivo come complesso ed ambito delle relazioni (umane, ambientali, produttive) che vi si svolgono, l'insieme delle norme che su tali dinamiche agisce deve necessariamente trovare uno sfondo comune di unificazione contenutistica e di metodo. Si pone il problema di individuare la natura appropriata di questa condivisione di meccanismi di indirizzo e di gestione.

Questa auspicata dimensione unificante delle regole urbanistiche ed edilizie ha trovato un indice comune nell'approccio prestazionale, cioè nella definizione delle qualità e del rendimento che devono essere richiesti all'ambiente collettivo nel suo complesso⁷.

Il legame di stretta circolarità, che la ricerca tecnica ha stabilito tra norma edilizia e norma urbanistica, (come mostrato nella disamina delle teorie di Habraken, Alexander, Samonà), nella pratica progettuale e di intervento sul territorio emerge immediatamente, dissolvendo la netta suddivisione delle finalità degli strumenti che attengono ai due versanti.

Se giuridicamente la differenziazione tra le due competenze era motivata dal fatto che una disciplina si occupava di processi e l'altra di oggetti, questo pur labile confine è diventato ancora più inconsistente allorché la normativa tecnica, passando ad una caratterizzazione *esigenziale-prestazionale*, si è trovata a ricoprire un ruolo di governo e regolazione delle dinamiche collettive e di mercato, dei rapporti domanda ed offerta di beni territoriali in relazione alla loro definizione qualitativa.

La normativa prestazionale si trova a sussumere al proprio interno le dinamiche che definiscono i rapporti e la partecipazione degli utenti e degli operatori del processo edilizio. Essa diventa

l'elemento di passaggio ad un discorso di significati poggiante sulle motivazioni e sulle corrispondenti attività⁸.

La normativa edilizia esigenziale-prestazionale diventa, quindi, non più soltanto un repertorio di indicazioni tecniche ma il mezzo attraverso il quale i soggetti esprimono le proprie esigenze sulla qualità complessiva dell'ambiente costruito. Contratto, progetto e domanda sociale diventano elementi costitutivi della struttura ed articolazione della normativa tecnica, che in tal modo acquisisce un contenuto ingegneristico, sociale ed economico assieme. Essa si trova a guidare tutti i contributi, le istanze e le operazioni progettuali

⁷Maggi, Pietro Natale, 'Funzione delle norme nel processo edilizio industrializzato', in C.N.R./I.E., *Orientamenti metodologici per una normativa del processo edilizio industrializzato*, Adelphi, Milano, 1973, p.112 e segg.

⁸Ciribini, Giuseppe, 'Lineamenti per una teoria della normazione', in C.N.R./I.E., *Orientamenti metodologici per una normativa del processo edilizio industrializzato*, Adelphi, Milano, 1973, p.36.

che entrano nella definizione del disegno dell'ambiente costruito. Si occupa non tanto di manufatti, quanto di informazioni, garanzie, prestazioni e controlli.

La sua stessa strutturazione, nella trasformazione in normativa esigenziale, è indice dell'estensione del suo ruolo e delle sue funzioni. Infatti, la normativa esigenziale-prestazionale si articola in un complesso di attribuzioni che le permettono di regolare i fattori determinanti che caratterizzano la trasformazione dell'ambiente costruito: le scelte sul modello ambientale ed insediativo, le scelte sul modello produttivo, i legami di tipo contrattuale e relazionale tra i soggetti.

In ognuna delle sue suddivisioni, la normativa esigenziale prestazionale conserva e riproduce il principio della generalità di contenuti e indicazioni:

- normativa tecnica, suddivisa in:
 1. normativa ambientale, la cui portata si estende dalla definizione dei requisiti di parti dell'ambiente costruito fino ad arrivare al suo complesso (dall'alloggio all'insediamento)⁹;
 2. normativa tecnologica, il cui ruolo è quello di stabilire le regole (prestazionali o di compatibilità) che sovrintendono alla definizione del prodotto costruito nell'intera catena che va dall'elemento tecnico al manufatto;
- normativa procedurale (di cui si è già parlato nel capitolo 3, par. 1), che definisce non soltanto le forme contratto ed i modelli organizzativi della produzione di manufatti territoriali ma lo spazio di negoziazione e i canali comunicativi tra le parti e gli operatori. In tal modo essa implica una reale apertura del processo edilizio alle dimensioni politiche, alla determinazione dei ruoli degli attori, ai rapporti con le forme istituzionali ed amministrative di gestione, alle dinamiche produttive, dell'organizzazione d'impresa, del diritto pubblico dell'economia¹⁰.

La normativa edilizia prestazionale non si occupa quindi di oggetti, essa fa emergere gli obiettivi che muovono la collettività, diventando un vero strumento di regolazione politica ed economica, di partecipazione sociale, di innovazione ed integrazione produttiva.

Ci troviamo quindi di fronte ad un ribaltamento dei ruoli e delle ambizioni dei due sistemi normativi: la normativa tecnica diventa lo strumento del contratto sociale, compito che invece era assegnato d'elezione alle leggi urbanistiche. Si può quindi nutrire qualche dubbio sul fatto che un ruolo pervasivo e sovraordinato, come quello che ha portato all'inefficacia dei piani

⁹Sinopoli, Nicola, 'La normativa tecnica', in Zaffagnini, Mario (a cura di), *Progettare nel processo edilizio*, Luigi Parma, Bologna, 1981, p.72.

¹⁰AA.VV., *Regione Emilia Romagna. Organismo abitativo e alloggio*, Angeli, Milano, 1981, pp.25 e 66-67.

regolatori e delle norme generalizzate, possa invece essere svolto da un'altro sistema di norme ugualmente totalizzante, anche se basate su prescrizioni non conformative.

Il rischio è in effetti concreto e in passato si è concretizzato spesso in una concezione eccessivamente vincolante delle *regole del gioco*, che dovevano dare coerenza all'insieme delle prescrizioni tecniche (metodi di integrazione e compatibilità dei sistemi e dei componenti, coordinazione modulare, rigidi parametri di collaudo)¹¹. In realtà l'uso dello strumento esigenziale-prestazionale è consono ad un ruolo più prudente, modesto, contestuale delle indicazioni di legge. Esso non deve identificare degli atti tecnici, deve soltanto permettere la loro praticabilità in modo pertinente con le domande del contesto sociale e le prestazioni richieste da esso.

Si tratta di permettere la coerenza tra esigenze-requisiti-prestazioni di un ambiente costruito e di un progetto edilizio, in modo che lo strumento esigenziale possa essere calibrato, adattabile e flessibile alle domande dell'utenza e della specificità territoriale ed al contempo riferibile ad una concezione normativa con indirizzi di tipo più generale.

Si verrebbe, in tal modo, a stabilire un doppio ordine di norme:

1. un primo apparato normativo, di matrice politico-sociale (primo livello), nella cui architettura trovano la loro collocazione le convenzioni e i codici, le classi e le categorie che definiscono obiettivi e comportamenti desiderati da parte dei manufatti, indipendentemente da come questi sono realizzati¹²;
2. un secondo livello di definizione normativa, di tipo contestuale e locale. Una volta che le scelte politico-programmatiche di un contesto territoriale sono precipitate nei principi chiave e negli indirizzi di fondo della normativa esigenziale-prestazionale, questa potrà essere declinata secondo le situazioni progettuali specifiche e le condizioni dei singoli programmi di intervento (normativa interna).

Si viene così configurando un circuito articolato di comunicazione della normativa qualitativa.

¹¹Zambelli, Ettore, Imperadori, Marco, Vanoncini, Pietro Antonio, *La costruzione stratificata a secco: tecnologie edilizie innovative e metodi per la gestione del progetto*, Maggioli, Rimini, 1998, p.12.

¹²Nel processo edilizio si tratta di definire una qualità tecnologica, articolata nei requisiti di sicurezza, benessere, aspetto, fruibilità, durabilità, integrabilità; una qualità ambientale ed una qualità spaziale (propria e di relazione); cfr. Maggi, Pietro Natale, *Il processo edilizio*, vol. I, Città Studi, Milano, 1994, pp.84-88. Nel caso delle prestazioni urbane possiamo richiamare le sette categorie di Lynch: vitalità, significato, coerenza, accessibilità, controllo + giustizia, efficienza; cfr. Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.119 e segg. Nel caso delle prestazioni sociali, potremmo richiamare i criteri di Wirth: densità, eterogeneità; senza dimenticare le prestazioni di bilancio (di tempi, energia, moneta).

La dimensione esigenziale, fissata come dimensione politica di livello superiore di più ampia portata, è successivamente declinabile ed applicabile in modo differenziato e sensibile, riferendo le proprie indicazioni a singole porzioni di territorio o al suo complesso, a singoli individui, a gruppi o alla collettività intera.

Possono avere caratteri qualitativi o quantitativi, consensuali o tecnocratici ma l'importante è che esigenze e prestazioni vengano delineate in rapporto al contesto storico-sociale in cui sono espresse. Esse forniscono una risposta globale alle esigenze complessive di un contesto. Ha senso quindi parlare di prestazioni degli oggetti costruiti soltanto se l'insieme di essi risponde a requisiti di ordine superiore, che sono i requisiti dell'ambiente costruito nel suo complesso.

Con il passaggio dalle prestazioni dell'oggetto costruito alla dimensione dell'ambiente costruito nel suo complesso, l'individuazione delle esigenze, dei requisiti e delle prestazioni assume sempre più una natura politico-consensuale. Il numero e le alternative tra le diverse e complesse istanze espresse apre la valutazione e il contemperamento delle scelte prestazionali ad una dimensione di confronto politico e collettivo sui costi e i valori, gli obiettivi e i vincoli di una società¹³.

Il problema tecnico, in una normativa prestazionale, non è sufficiente a definire il campo delle opzioni e delle alternative di progetto, è importante che il processo riesca ad incamerare le dimensioni sociali e di partecipazione dell'utenza, più volte richiamate nell'esperienza di Habraken¹⁴.

Comprendendo nelle proprie specificazioni le esigenze dell'utenza (nel senso più ampio del termine), gli scambi e le istanze reciproche espresse dagli operatori, le domande e le possibilità produttive, la normativa prestazionale diventa lo strumento di una unificazione concettuale della disciplina che governa nel complesso l'ambiente antropico, negli aspetti di urbanistica ed edilizia assieme. Attenta alle qualità della fruizione fisica dell'ambientale costruito, all'articolazione delle prestazioni del processo e alle esigenze dei soggetti che vi prendono parte. Si ribalta in tal modo l'ottica che vede la portata dei principî di assetto del territorio prevalere sulla definizione delle caratteristiche di dettaglio dell'ambiente fisico. La normativa prestazionale contiene i requisiti ambientali, politici e produttivi, nella loro dimensione mutevole e dinamica, che nelle norme sulla proprietà giuridica dei suoli non possono essere espresse¹⁵.

Emerge con evidenza una dimensione gestionale delle norme: dal momento che la norma diventa un oggetto vivo e dinamico, mezzo di mediazione

¹³Sinopoli, Nicola, 'La normativa tecnica', in Zaffagnini, Mario (a cura di), *Progettare nel processo edilizio*, Luigi Parma, Bologna, 1981, p.82.

¹⁴Habraken, N. John, 'L'ambiente costruito e i limiti della pratica professionale', in *Spazio e società*, n.1, 1978, p.68.

¹⁵Tortoreto, Emanuele, *La normativa tecnica edilizia*, Angeli, Milano, 1981, pp.35-36.

con l'ambiente sociale e con le scelte di valore che opera, che comunica e recepisce le istanze e i vincoli del contesto territoriale in modo processuale, la dimensione gestionale della norma assume importanza determinante per la sua capacità di dialogare e guidare i processi di costruzione del territorio¹⁶.

5.3 Le opzioni della politica tecnica

Per politica tecnica si intende un complesso di indirizzi, iniziative e programmi che mira ad orientare e regolare le scelte tecniche ed organizzative di produzione dei manufatti territoriali, in riferimento alle condizioni del contesto socio-economico, istituzionale e imprenditoriale.

Come abbiamo visto precedentemente, la normativa tecnica evoluta si assume il ruolo di strumento che prende parte al processo decisionale dei soggetti che fanno riferimento alle iniziative di realizzazione edilizia e di intervento urbanistico. In quanto apparato di regolazione delle dinamiche collettive, di scambio, contrattazione e indirizzo tra gli attori, pubblici e privati, essa deve dialogare ed essere sensibile alle specificità del contesto operativo, deve potere essere recepibile e adattabile alle istanze dei singoli soggetti; la sua funzione è principalmente quella di costruire una cornice di garanzie: prescrizioni tecniche che siano capaci di dialogare con il sistema produttivo ed edilizio¹⁷.

Al contempo, però, la normativa tecnica e procedurale deve potere svolgere una funzione di strumento di politica pubblica a favore di alcuni indirizzi tecnici e di produzione, che permetta l'innovazione, la razionalizzazione e l'economia di risorse complessiva nelle attività di trasformazione urbana ed edilizia, tamponando la frammentazione del mercato e delle iniziative di intervento.

La politica tecnica (di cui l'apparato normativo prestazionale è il fondamento) è quindi parte dell'azione pubblica che riguarda il territorio; in particolare è quella parte che definisce i livelli di integrazione e qualità produttiva, il sistema di relazioni tra i soggetti e di scambio informativo, le risorse a disposizione per la sperimentazione, il sistema di garanzie e qualificazione del prodotto, le prospettive dell'innovazione, il quadro politico e di cornice per garantire gli operatori.

Ci troviamo quindi a dovere compensare e bilanciare due funzioni, spesso in conflitto nelle iniziative di politica pubblica: la funzione di dialogo e facilitazione dei processi del contesto e la funzione di elaborazione di politiche di sistema da parte dell'operatore pubblico. Se alla prima dinamica riferiamo la funzione di ricognizione e mediazione di una politica tecnica, alla seconda

¹⁶ AA.VV., *Regione Emilia Romagna. Organismo abitativo e alloggio*, Angeli, Milano, 1981, pp.107-110.

¹⁷ Aa.Vv. (a cura di), *Regione Emilia Romagna. Organismo abitativo e alloggio*, Angeli, Milano, 1981, pp.22-25.

ci si deve ricondurre quando si riscontrano le funzioni di indirizzo e di promozione del cambiamento strutturale del contesto, da parte della pubblica amministrazione¹⁸.

Il processo edilizio, nel suo schema interno d'ordine sistemico e sequenziale, assume il sistema di scelte di politica tecnica e di politica territoriale come un pre-requisito, che nelle sue opzioni, orientamenti e contenuti permette di avviare un processo di razionalizzazione, programmazione e standardizzazione della produzione industriale dei manufatti edilizi, costituendo un riferimento per l'evoluzione dell'intero settore. Questo apparato procedurale e metodologico si confronta con le condizioni della domanda sociale (condizioni di mercato) e del processo decisionale (condizioni di struttura), per avviare dei principi di programmazione degli interventi sul territorio che permettano la grande scala di produzione.

Si vincolano operatori, fasi e prodotti a seguire un profondo processo di cambiamento per giungere alla stretta connessione dei passaggi che distinguono le dinamiche decisionali: si ha una catena di atti auto-centrati e auto-regolati che porta alla progettazione integrata ed unitaria tra organismo edilizio singolo ed intervento complessivo sul territorio. Questo metodo sequenziale e sistemico rappresenta un ulteriore contributo disciplinare, oltre a quelli esaminati fino ad adesso, al tentativo di elaborazione di un apparato adatto a ricostruire il rapporto tra frammento urbano e città. Come nelle tradizioni del pensiero sistemico, questo avviene attraverso la centralizzazione decisionale: lo sviluppo del territorio e lo sviluppo edilizio sono legati da una catena che stavolta non è più di tipo formale-morfologico ma decisionale¹⁹.

Un tale approccio può ancora avere qualche plausibilità all'interno di un processo di produzione specifico: se la sequenza industriale ed imprenditoriale è sufficientemente stabile e garantita allora la qualità della produzione tecnologica genererà la qualità spaziale, la quale a sua volta genererà la qualità ambientale; tutte quante queste prestazioni saranno assicurate dalla qualità procedurale. La normativa interna all'intervento porta alla regolazione di tutti gli apporti e i contributi alla costruzione del progetto; la normativa esterna costituisce il fattore che incide sulle condizioni di razionalizzazione complessiva dello scenario²⁰.

¹⁸Si profila il ruolo dell'ente pubblico come erogatore di politiche di sistema, già accennato nel cap.1. Cfr. Rebora, Gianfranco, Meneguzzo, Marco, *Strategie delle pubbliche amministrazioni*, UTET, Torino, 1993, p.56.

¹⁹Maggi, Pietro Natale, *Il processo edilizio*, vol. I, Città Studi, Milano, 1994, p.28.

²⁰L'architettura normativa che si profila regola i rapporti ne seguente modo:

- gli operatori di progettazione del sistema edilizio trasformano la normativa esterna in normativa interna, specifica del programma;
- la normativa interna così elaborata viene assunta dagli operatori di progettazione della produzione;

Abbiamo però visto come la normativa esterna sia un apparato la cui costruzione è frutto di un confronto tra le istanze che emergono dalle condizioni del contesto sociale, istituzionale ed imprenditoriale. Per tale ragione, la rilevanza di questo schema operativo si dissolve non appena esso viene riferito a condizioni di contesto territoriale più ampie e perturbate; l'ingresso delle dinamiche di costruzione politica e strategica dell'ambiente urbano portano all'instabilità qualunque tentativo di pianificazione di natura sistemica e procedurale dell'ambiente urbano²¹.

La dimensione della costruzione consensuale delle politiche per il territorio è insopprimibile e investe a pieno titolo la definizione della politica tecnica, la quale assume tutte le prerogative che caratterizzano la formulazione di ogni politica pubblica. In quanto politica pubblica che investe la dimensione delle scelte organizzative e produttive e la definizione qualitativa degli esiti edilizi, le scelte che questa disciplina formula sugli scenari reali ai quali fa riferimento sono da ricondurre a filtri di strumenti che vanno oltre la sola valutazione tecnica²².

D'altro canto, la politica tecnica riguarda le scelte di crescita complessiva e gli orientamenti di trasformazione del contesto ambientale, nella doppia accezione di politica che promuove lo sviluppo degli oggetti fisici ed al contempo lo sviluppo di strumenti e saperi: i vincoli tecnici non possono non avere un peso nelle scelte di economia pubblica, di razionalizzazione e sintesi dei processi di sviluppo produttivo e di programmazione territoriale. Nella politica tecnica si ritrovano istanze che riguardano le modalità dell'azione amministrativa ed istituzionale, l'ascolto della domanda sociale tutte assieme alle prescrizioni/indirizzi dell'attività tecnica.

Non sembra possibile affrontare le domande che provengono dalle politiche abitative senza curarsi delle scelte tecniche, procedurali e di programmazione e viceversa; d'altronde non sembra altresì possibile intraprendere alcuna iniziativa di innovazione efficace senza un ruolo di promotore e di facilitatore da parte dell'operatore pubblico. È necessario inquadrare le prospettive politiche e culturali di innovazione del settore in rapporto con la presa che hanno sull'attività edilizia reale. I modelli astratti di organizzazione e razionalizzazione del settore edilizio si sono rivelati, nonostante la loro sofisticata elaborazione, poco efficaci nell'orientare la produzione edilizia comune verso livelli qualitativi più alti, soprattutto perché la loro capacità di restituire margini di produttività maggiori è del tutto irrisoria rispetto alle quote di profitto generate dalle rendite del regime dei suoli²³.

-
- la stessa normativa interna viene assunta dagli operatori di progettazione degli interventi specifici del programma.

Cfr. Maggi, Pietro Natale, *Il processo edilizio*, vol. I, Città Studi, Milano, 1994, p.116.

²¹Palermo, Pier Carlo, *Modelli di analisi territoriale*, Angeli, Milano, 1983, p.31.

²²Costantini, Maurizio, Norsa, Aldo, *Prospettive di politica tecnica in edilizia*, Angeli, Milano, 1985, p.48.

²³Costantini, Maurizio, Norsa, Aldo, *Prospettive di politica tecnica in edilizia*, Angeli,

La promozione e attuazione di una politica tecnica di base, a livello di linee guida centralizzate o di requisiti volontari, con incentivi e programmi di finanziamento locali, necessita di alcune condizioni di mercato e di architettura istituzionale nonché dell'elaborazione di un apparato di norme tecniche che servano a costituire un tessuto conettivo di consenso e conoscenze diffuse, strumentali e concettuali. Il raggiungimento di un grado minimo di procedure comuni, di tecniche e di schemi operativi di riferimento, di componenti e di sistemi di controllo era la condizione per potere iniziare a promuovere una minore frammentazione della committenza pubblica e privata, per permettere un dialogo più fertile con il mondo della produzione e per promuovere sistemi di qualificazione del prodotto.

Questo tentativo in Italia è stato promosso in un periodo di crescita edilizia e di riadeguamento della dotazione dei servizi delle aree urbane, soprattutto al seguito della prima generazione della pianificazione territoriale regionale²⁴. La frammentazione territoriale e la diversità delle condizioni di mercato, la mancanza di strutture di consulenza e di verifica, l'assetto particolare del mercato del lavoro edilizio in Italia non hanno permesso le auspicatcondizioni di sviluppo di queste esperienze.

La politica tecnica, per avere un fondamento consistente ed una diffusione territoriale deve potere essere accompagnata da tre elementi, tutti e tre necessariamente frutto di una iniziativa istituzionale di codifica delle minimali regole comuni al mercato delle costruzioni:

- una normativa prestazionale (interna ed esterna, come esaminato in precedenza);
- un sistema diffuso di informazione tecnica;
- un sistema codificato di controllo qualità.

Il procedimento di formulazione della politica tecnica presuppone una strategia ed un ruolo delle istituzioni che sia allo stesso tempo capace di unificazione centralizzata e di articolazione locale.

Si potrebbero filtrare alcune linee guida e requisiti generali dalle normative tecniche regionali per potere arrivare ad un *testo unico*, fatto di indirizzi, requisiti volontari e disciplinari non vincolanti. Tale organo o agenzia statale dovrebbe quindi svolgere il compito di facilitatore del trasferimento tecnologico e delle esperienze organizzative, attraverso organi e uffici decentrati

Milano, 1985, p.52.

²⁴Si fa riferimento alle esperienze dei *progetti tipo* per l'edilizia scolastica della Regione Lombardia, dei *cataloghi per componenti* e delle *guide alla progettazione*, infine l'esperienza della Normativa tecnica emiliana, unico caso in cui una ricerca sui requisiti pretazionali si sia tradotta in legge regionale. Costantini, Maurizio, Norsa, Aldo, *Prospettive di politica tecnica in edilizia*, Angeli, Milano, 1985, p.66.

nelle singole regioni. Le strategie istituzionali provvedono così a specificarsi localmente mantenendo però le facoltà di programmazione, controllo qualità e informazione tecnica secondo strategie centralizzate (che le commissioni tecniche del Ministero o il CER non sono mai state in grado di promuovere)²⁵.

L'architettura istituzionale che promuove e qualifica questi tre apparati può essere la più diversa e flessibile ma i suoi compiti saranno eminentemente di tipo gestionale. Si dovrebbe occupare di seguire e assistere in modo continuativo i rapporti tra i vari operatori all'interno di una comune cornice di regole. Come accennato precedentemente, infatti, l'approccio prestazionale richiede come sua principale prerogativa quella dell'accompagnamento gestionale continuo del processo di definizione progettuale dato dalla sua normativa. L'apparato esigenziale costituisce, infatti, un sistema di mediazione e dialogo con l'ambiente sociale ed imprenditoriale: la riuscita di una politica pubblica che si basi su di esso può poggiare solo sulla gestione attenta e sensibile delle sue indicazioni, in modo da essere a stretto contatto con le istanze degli operatori e del contesto operativo e territoriale.

La dimensione gestionale della politica tecnica acquista una rilevanza aggiuntiva, oltre a quella che vede la necessità di avere strutture per la gestione degli strumenti esigenziali da parte degli operatori pubblici. Questa competenza gestionale diventa preminente nell'ambito che riguarda l'articolazione dei modelli operativi ed organizzativi che vengono adottati per la gestione efficiente e controllata delle fasi del processo di intervento e dei correlati rapporti tra i soggetti partecipanti all'interno di esso. I modelli organizzativi che si sono rivelati più adatti alla gestione coerente di un processo basato sulle meta-regole di tipo esigenziale fanno capo, come abbiamo esposto nel capitolo precedente, ad un approccio per agenzie e per responsabili unici del progetto, figure che garantiscono la continuità dei flussi di informazioni tra committente, progettista, produttore, fornitore e costruttore.

Questo approccio, unito al quadro di regole esterne e generalizzate di unificazione prestazionale, ha permesso una articolazione flessibile ed efficiente in contesti ed ambiti anche molto diversi. Il modello fornisce la possibilità al responsabile del processo di praticare una sintesi delle operazioni di produzione: la facilitazione di aggregazioni e di economie di scala e di mercato, la fissazione dei livelli di prestazione adeguati del manufatto, le scelte di politica delle forniture hanno permesso di conseguire risultati efficienti anche in riferimento ad interventi integrati per i quali l'agenzia formula una appropriata normativa interna²⁶.

La condizione di centralità del progetto per la riuscita di un intervento

²⁵Costantini, Maurizio, Norsa, Aldo, *Prospettive di politica tecnica in edilizia*, Angeli, Milano, 1985, p.129. Si vedano i deludenti risultati del finanziamento regionale per l'edilizia abitativa promosso dalla Regione Emilia Romagna nel 2001-2002.

²⁶Costantini, Maurizio, Norsa, Aldo, *Prospettive di politica tecnica in edilizia*, Angeli, Milano, 1985, p.102.

territoriale, viene in tal modo intesa come applicazione di abilità principalmente gestionali applicate allo svolgimento e avanzamento di ogni fase del processo edilizio. La pratica gestionale si applica nel permettere il perseguimento della coerenza complessiva all'intero percorso di completamento dell'opera, ricoprendo anche il ruolo di risoluzione dei conflitti tra i soggetti contraenti dei contratti d'appalto. Si è visto come questo aumento della rilevanza delle funzioni gestionali dell'intervento edilizio, che si era esaminato con analoghe dinamiche nell'ambito degli approcci di gestione urbana, abbia portato verso una pratica di gestione del procedimento per agenzie (*project management, construction management*).

Come fatto rilevare nel capitolo terzo, nel caso della committenza pubblica un approccio per agenzie o per responsabili di progetto, che svolgano la funzione di mediazione tra domanda ed offerta, committenza e produzione, resta difficilmente praticabile, a causa dell'architettura della 'Legge Quadro' sui LL.PP., che pone al suo fondamento il principio di separazione totale tra progettista e produttore²⁷.

Se la politica territoriale non ha mai incamerato nelle proprie procedure le istanze di una politica tecnica nazionale questo è quindi dovuto ad un complesso di fattori riferibili alla frammentazione istituzionale, imprenditoriale, ambientale e scientifico-culturale. Anche nei contesti regionali più evoluti l'inserimento nelle politiche territoriali di appositi programmi di innovazione tecnica non ha raggiunto risultati di rilievo, risolvendosi sempre in indicazioni tecniche generiche, in un modello di co-finanziamento disperso e territorialmente incoerente e privo di certezze e indirizzi riassumibili poi in una chiara azione inter-istituzionale.

È, quindi, improbabile che queste politiche possano convergere in un sistema di regole di tipo coordinato e generalizzato ad opera di un'autorità statale. Persistono però margini di manovra ed esperienze all'interno di programmi di iniziativa locale, pubblica o consorziata, che sembrano molto più promettenti. La loro applicazione entro contesti ed ambiti territoriali specifici, attraverso la definizione di programmi integrati e mirati propone un modello di intervento che fissa scopi e strumenti che soddisfano esigenze di qualità e sperimentazione tecnologica e attenzione agli ambiti territoriali.

Il protocollo ITACA sulla qualità energetica degli edifici viene attualmente sperimentato ad opera di un coordinamento volontario delle diverse sedi regionali. Programmi di condivisione della normativa e dei requisiti volontari per le costruzioni hanno ricominciato ad emergere dalle esperienze locali e regionali e vanno a costituire un patrimonio di conoscenza tecnica condiviso.

²⁷Bargone, Antonio, 'Pilastrini della legge', in Bargone, Antonio, Stella Richter, Paolo, *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2001, p.8.

5.3.1 Politica tecnica ed architettura istituzionale

Le prospettive di un avviamento dei programmi di sperimentazione di politica tecnica e della produzione all'interno delle politiche territoriali, si sono scontrate, quindi, con la necessità che tali politiche presentano di essere gestite nel loro insieme, integrando e coordinando tutti i fattori che concorrono alla loro riuscita. Nell'ambito di un programma nazionale di iniziativa pubblica questo significa la disponibilità di un apparato di coordinamento che abbia la capacità di gestire in modo congiunto la normativa, gli operatori, gli appalti, la ricerca, l'informazione tecnica, il controllo (e la certificazione), i problemi assicurativi.

Anche se uno degli obiettivi primari dell'innovazione e della sperimentazione nel processo edilizio evoluto è costituito dalla capacità di attivare e veicolare processi di apprendimento e trasferimento di conoscenze (soprattutto gestionali ed amministrative), sia per gli operatori interni al processo, sia per i soggetti esterni ad esso e con ruoli istituzionali, è infondato pensare che una tale impalcatura tecnico-amministrativa possa avere una attuazione centralizzata e unificata, all'interno degli apparati di un nuovo CER o del Ministero. Anche se si potesse fare riferimento su una struttura di gestione e controllo amministrativo statale molto organizzata questa porterebbe ad esiti perversi, in una fase in cui l'espansione edilizia quantitativa è esaurita da tempo e ci si orienta in favore di strategie di intervento che devono rivolgersi alla riabilitazione sensibile e locale dell'esistente.

Un approccio orientato alla politica di sperimentazione tecnica ed alla formazione di uno scenario caratterizzato da regole condivise e da indirizzi di coordinamento, codici comuni e procedure informative e di scambio che permettano di integrare le diverse iniziative sul territorio e i diversi operatori al fine di riuscire a promuovere delle consistenti politiche di sistema, potrebbe trovare uno spazio di sperimentazione soltanto attraverso una politica promossa localmente. Entro ambiti operativi circoscritti e controllabili si avrebbe una maggiore possibilità di integrazione tra i diversi fattori che concorrono alla definizione ed alla riuscita di una politica tecnica e ad applicare una gestione congiunta di tutti i fattori organizzativi, istituzionali, produttivi che definisce le sperimentazione del processo edilizio. In questi ambiti di intervento progettuale, la comunicazione tra operatori, il travaso tra normativa interna ed esterna all'intervento specifico dovrebbero trovare un riferimento in un sistema di indirizzi prestazionali frutto dell'iniziativa politica regionale²⁸.

Attraverso strategie orientate all'innovazione di processo e alla prestazione, date dalla normativa esigenziale, le strumentazioni e le prescrizioni tecniche regionali costituirebbero un riferimento sovra-ordinato, orientato al-

²⁸Sinopoli, Nicola, 'Politica tecnica e sistema aperto', in Zambelli, Ettore (a cura di), *Il sistema edilizio aperto*, Angeli, Milano, 1982, p.54.

l'aggregazione della domanda e alla definizione di intese inter-istituzionali per la coerenza e la razionalizzazione delle politiche degli enti locali. Le normative tecniche regionali si troverebbero nella posizione più adatta per svolgere questo ruolo di volano per gli obiettivi di sperimentazione, esse hanno un legame costitutivo con il contesto territoriale e contemporaneamente possono programmare politiche di integrazione più ampia. Questa dimensione intermedia si trova ad avere il suo spazio applicativo più promettente nei programmi regionali di intervento integrato sul territorio. Si tratta di iniziative regionali di intervento nelle quali si ha una doppia geometria di progetto, che prevede che i singoli ambiti urbani oggetto dell'iniziativa di trasformazione siano riferibili ad una cornice data da programmi generali di sperimentazione.

Ogni ambito di micro-intervento avrebbe, nel contesto delle direttive prestazionali regionali del programma, piena flessibilità tipologica, tecnologica e di scelta dei componenti, sotto le regole del gioco comuni di integrazione prestazionale. Si ha una possibilità di riorganizzazione e unificazione delle commesse per i micro-interventi entro iniziative più vaste, che incamerano le politiche di sistema dell'ente pubblico. Attraverso gli indirizzi di politica regionale e sotto l'egida della normativa prestazionale e procedurale, l'ente pubblico eroga garanzie e servizi (ed incentivi) finalizzati ad aggregare le produzioni ed a conseguire maggiori economie di scala.

Il percorso di compilazione dell'apparato tecnico diventa flessibile e decentrato. Partendo dai singoli interventi su aree insediative della regione, all'interno degli obiettivi ed indirizzi dei programmi generali, ogni contesto locale può sperimentare in modo variabile ed integrato la composizione delle istanze di qualità insediativa specifica all'interno delle scelte di produzione. La regione fornisce una serie di strumenti guida che accompagnano la definizione della qualità insediativa e tecnologica e che devono essere flessibili ed indeterminati, concepiti per essere aggiornati man mano che le esperienze di progetto locali portano nuovi contributi alla sperimentazione: progetti tipo, capitoli prestazionali, documentazione tecnica sulla compatibilità dei prodotti, promozione di convenzioni tra i produttori, innovazione nella politica degli acquisti²⁹.

Agendo attraverso un approccio per programmi, questa architettura di regole prestazionali potrà permettere il dialogo continuo e elastico tra la declinazione contestuale del progetto e il quadro di riferimento delle normative esterne. I programmi complessi presentano una concezione di questo tipo. Essi sono concepiti come estese iniziative di politica urbana e territoriale, con un insieme di obiettivi di intervento e di principi guida generali, formulati in base alle specifiche fornite da un ente pubblico territoriale e poi calati progettualmente nei singoli contesti urbani.

²⁹Costantini, Maurizio, Norsa, Aldo, *Prospettive di politica tecnica in edilizia*, Angeli, Milano, 1985, p.98.

In queste esperienze una politica complessiva di azioni territoriali si trova ad essere specificata e declinata secondo le esigenze locali. I singoli progetti urbani all'interno del programma si attengono quindi ad un insieme di linee guida, che soltanto ultimamente cominciano a proporre qualche orientamento prestazionale nei propri contenuti. Perché questa iniziale e timida innovazione qualifichi l'intero processo di intervento progettuale è necessario che la guida delle politiche di sistema da parte dell'autorità regionale si possa fare carico di sviluppare capacità e strutture capaci di gestire complessivamente le iniziative di politica tecnica promosse nei programmi complessi, attraverso strutture ed agenzie di coordinamento, centri di ricerca (come è stato fatto a Torino), istituti per il controllo e la gestione normativa, servizi di programmazione che garantiscano la continuità della sperimentazione.

Il successivo salto verso la formulazione di una normativa tecnica nazionale di tipo esigenziale è sicuramente più complesso ma procedendo dal basso potrebbe essere praticabile.

Nella prossima sezione si darà una panoramica dei caratteri dei programmi complessi, prima di esaminare l'esperienza dei Contratti di quartiere II, che rappresenta l'iniziativa nazionale più evoluta in questo ambito.

5.4 I programmi complessi

La moltiplicazione inesauribile degli strumenti di governo e di progetto del territorio ha visto compiersi un percorso evolutivo che ha sperimentato negli ultimi anni una accelerazione relevantissima, fino a portare il repertorio di piani ad essere costituito da un totale di provvedimenti di settore che supera il centinaio. L'infrangersi dell'unità giuridica della dottrina urbanistica risponde alla natura frammentaria e plurale, dinamica e squilibrata che è connaturata ai fenomeni territoriali³⁰.

Si è più volte notato come l'architettura gerarchica degli strumenti di governo del territorio abbia mostrato una costitutiva incompatibilità con una città fatta di interessi concorrenziali, di trasformazioni che hanno luogo in modo eterogeneo e difforme, sia dal punto di vista localizzativo che temporale.

La disciplina della pianificazione ha, quindi, realizzato il prevalere delle eccezioni sulle regole, non come un effetto perverso, ma come espressione fisiologica del sistema vitale e evolutivo della città e dell'ambiente³¹.

Seguendo queste tensioni verso la frammentazione degli interventi e la gestione dissociata delle trasformazioni urbane si è determinato un lungo declino del piano che, come corrispettivo, ha visto l'emersione del progetto urbanistico, in quanto provvedimento mirato a soddisfare interessi riconosci-

³⁰Stella Richter, Paolo, *Principi di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, p.63

³¹Mazza, Luigi, *Progettare gli squilibri*, Angeli, Milano, 2004.

bili ma soprattutto come azione di trasformazione dall'immediato riscontro qualitativo.

La lunga stagione che ha visto la concezione del progetto urbano come diretta articolazione e specificazione efficace delle scelte di trasformazione della città ha ricevuto interpretazioni che hanno cercato di ricostruire quadri di coerenza ampi per le singole scelte progettuali puntuali ma anche derivate di tipo settoriale e prive di integrazione, azioni celebrative che hanno ben presto mostrato la loro scarsa portata nel quadro delle complesse dinamiche urbane³².

Sembra inevitabile riconoscere al progetto urbano alcune doti di efficacia e tempestività nella mobilitazione di risorse ed interessi mirati alla trasformazione della città; vi sono però molte altre istanze, che sono emerse all'interno della riflessione disciplinare della cultura urbanistica, alle quali forse la cultura degli architetti è meno attenta. L'intervento urbano esprime un ambito di formulazione e attuazione di politiche, in una accezione tipicamente di processo (la costruzione del consenso e di coalizioni di attori, la fattibilità, le modalità gestionali, la ricognizione sensibile della domanda sociale) che ha portato ad una prospettiva più plurale, meno semplificativa ed unificante dell'intervento urbano di trasformazione³³.

Assodato che il piano tradizionale, normativo ed inefficace, non risponde all'aumentata complessità e frammentazione dello scenario territoriale, tra moltiplicazione degli interessi e dei livelli di governo, segmentazione e diversificazione della domanda, crisi del ruolo del pianificatore pubblico e penuria delle risorse a disposizione, il progetto urbano come grande trasformazione funzionale e morfologica ignora in modo altrettanto evidente la duplice dimensione delle opposte condizioni della coerenza di struttura e dell'ascolto dei valori e dei molteplici legami reali tra i soggetti sociali e la cultura materiale locale; la sua costitutiva natura di manifesto artistico unifica i procedimenti e mette in ombra la possibilità di modulare i differenti registri delle funzioni di intervento, tutti compiti progettuali rivolti a scardinare la separatezza delle azioni pubbliche e avviare percorsi di apprendimento strategico³⁴.

³²L'interpretazione più autorevole e sistematica dei progetti nel piano è dovuta alle riflessioni ed alle esperienze di Bohigas. Cfr. Bohigas, Oriol, *Ricostruire Barcellona*, Etas, Milano, 1992. Una interpretazione molto più superficiale e banalmente architettonica degli effetti visibilistici del progetto urbano è in Marinoni, Giuseppe, *Metamorfosi del progetto urbano*, Angeli, Milano, 2005, p.11 e segg. La concezione del progetto urbano come esempio di geo-marketing, che è stata veicolata dalla cultura architettonica degli ultimi anni, mostra una distanza incolmabile rispetto alla profondità delle riflessioni di Lynch su questo medesimo tema. Cfr. Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed. or. 1981), p.294.

³³Palermo, Pier Carlo, 'Tra norma e forma: limiti e possibilità del progetto urbano', in *Territorio*, n.20, 2002, p.94.

³⁴Granata, Elena, *Mettere radici. Le politiche locali tra leggerezza e radicamento*,

Il quadro operativo dell'urbanistica, nell'oscillazione tra un piano rigido e ordinativo ed un progetto urbano formalista e settoriale, ha maturato un repertorio di tecniche di intervento più attente e consapevoli della dimensione complessa all'interno della quale agiscono gli strumenti attuativi. Questa generazione di piani e di esperienze si mostra plurale, eterogenea e contingente, rispecchiando nei propri principi costitutivi la frammentazione e complessità mutevole delle dinamiche territoriali.

Si possono individuare, però, alcuni elementi di base che accomunano nelle intenzioni la costituzione e applicazione di questi strumenti:

1. la necessità di fare convergere, integrandola su alcuni ambiti territoriali ben individuati, una azione pubblica frammentaria e su molti livelli. Il principio della sussidiarietà istituzionale è imprescindibile in un quadro operativo nel quale il livello locale si trova a gestire funzioni proprie, conferite ed attribuite; un livello che riconosce la territorialità dell'interesse ma che al contempo mantiene un legame con livelli istituzionali di riferimento sovraordinati;
2. emersione dell'imprescindibile rilevanza dell'apporto degli operatori privati al mantenimento ed allo sviluppo delle funzioni al servizio del territorio. A fronte della drastica diminuzione delle risorse a disposizione dell'attore pubblico ma soprattutto per potere sviluppare una risposta adeguata ad un assetto del territorio che ha visto una enorme complessificazione e diversificazione della domanda di servizi e di prestazioni, non affrontabile con strumenti di piano tradizionali. La complessità del quadro operativo porta alla necessità di scardinare la tradizionale separatezza tra le funzioni dell'amministrazione pubblica, a favore di un principio di azione integrata³⁵;
3. la necessità di affrontare in modo multidimensionale e integrato i molti elementi che entrano nel progetto del territorio, intervenendo congiuntamente sulle dimensioni della riabilitazione fisica, dell'accompagnamento e della promozione sociale. La dimensione edilizia e di intervento architettonico è affiancata e contestuale ad azioni di incentivo ed avviamento di progetti di cooperazione sociale, iniziativa imprenditoriale, lotta al degrado e sviluppo occupazionale, cooperazione inter-istituzionale, risanamento ambientale³⁶.

Politecnico di Milano, 2001, p.21.

³⁵Magnano, Giovanni, 'Il progetto periferie nella città di Torino: bilancio delle attività svolte e prospettive future', in Città di Torino, *Periferie. Il cuore della città*, Atti dell'incontro internazionale Periferie, 29-30 ottobre 2003, Ianni, Torino, 2006, pp.13-14.

³⁶Ombuen, Simone, Ricci, Manuela, Segnalini, Ornella, *I programmi complessi*, Il sole 24 ore, Milano, 2000, p.29.

Questi intenti diversificati (integrazione di risorse pubbliche e private, pluralità di funzioni e di soggetti, forme concertative e partecipative, snellimento delle pratiche amministrative e procedurali, possibilità di accesso a finanziamenti sulla base di procedure di valutazione comparativa dei progetti) precipitano nella eclettica strumentazione dei *programmi complessi*, la cui caratteristica principale è quella di interpretare una congerie di funzioni, obiettivi ed interessi contestualmente alla definizione di un progetto integrato per un'ambito territoriale locale.

A causa di questa eterogeneità degli obiettivi, dei soggetti e delle tecniche, a partire dall'inizio degli anni novanta si sono affacciate sulla scena urbanistica italiana molte generazioni di programmi complessi, con finalità ed esiti variabili, difformi, spesso contraddittori. Tra livelli di promozione politica diversa (comunitari, statali, locali) e diversità di strumenti e contenuti, si è ormai accumulata una casistica ricca e problematica, che oscilla tra gli (irriducibili) estremi della programmazione negoziata e dei programmi di rigenerazione complessa delle città³⁷. I Contratti di Quartiere II offrono l'ultima e più matura esperienza di questa seconda categoria di programmi complessi e mostrano, nell'analisi della loro vicenda alla luce del mutato quadro di collaborazione inter-istituzionale, all'iniziativa pubblica una più concreta prospettiva di azione politica e tecnica assieme.

5.5 Indagine sui Contratti di quartiere II

5.5.1 Generalità

Una prima esplorazione, operata al fine di potere comparare le specificità delle esperienze di ciascuna sede e ricavare un primo schema di riferimento, che esprima le rispettive positività o criticità dell'esperienza in corso, ha riguardato i seguenti l'esame dei seguenti contenuti:

- fisionomia del bando: i caratteri distintivi che mettono in risalto le differenze reciproche tra i bandi delle singole regioni e poi tra questi e il bando nazionale, esaminando le dinamiche di contrattazione e mediazione che ne hanno orientato i criteri di guida (vincoli, parametri di valutazione, quote di finanziamento e dimensione dei progetti finanziati);
- soggetti coinvolti e promotori (maggiore o minore riuscita dei meccanismi di partecipazione e coinvolgimento dei privati, presenza di interventi non co-finanziati, composizione sociale delle utenze, indirizzi di politiche sociali abitative promosse dalla regione e dalle aziende per la casa);

³⁷Palermo, Pier Carlo, *Prove di innovazione*, Angeli, Milano, 2002, p.122 e segg.

- sperimentazione e indirizzi di politica tecnica per la definizione dei progetti (scelte di temi partecipativi o tecnologici, coesione e integrazione dei molti progetti nell'ambito di ogni contratto, scelte di mescolanza funzionale, considerazioni sul patrimonio pubblico e sulla sua gestione);
- problemi gestionali (coordinamento dei settori, forme di gestione e controllo dell'avanzamento dei progetti, meccanismi e forme di erogazione dei finanziamenti, forme di partecipazione e tavoli negoziali, sistemi di controllo di gestione);
- ricostruzione (diario) delle dinamiche inter-istituzionali (rapporti tra i diversi enti ai diversi livelli decisionali nelle esperienze di ogni sede: tra regioni e ministero, tra le regioni e i comuni, rapporti reciproci tra le regioni stesse, problemi e opportunità di una maggiore coesione tra le regioni per individuare forme di azione più incisive in vista delle esperienze successive, meccanismi di apprendimento a seguito di questa esperienza).

5.5.2 Natura e scopi dei Contratti di quartiere II

I Contratti di Quartiere II (CdQ II), istituiti alla fine del 2001 tramite il D.M. 27 dicembre 2001, sono programmi che si avvalgono di un co-finanziamento ministeriale e regionale, volto ad intervenire in ambiti urbani particolarmente sensibili dal punto di vista della criticità sociale e del degrado fisico del territorio. Dal punto di vista dei contenuti, essi non si differenziano molto dalle due generazioni di programmi URBAN, sono cioè iniziative di intervento pubblico che colgono e cercano di attivare energie e domande presenti nei contesti critici di intervento. Si tratta, quindi, di progetti che fanno da moltiplicatore esterno per immettere risorse senza le quali le forze e le progettualità locali non avrebbero possibilità di emergere. In tal senso risulta fondamentale l'orientamento alla co-pianificazione, cioè ad una iniziativa pubblica che trovi adeguato sostegno nel coinvolgimento di alcuni fondamentali operatori privati e soggetti della società locale.

L'aspetto che però rende interessante l'esperienza dei Contratti di quartiere II in Italia attiene al fatto che questi programmi si presentano come una inaugurale iniziativa pubblica di riqualificazione urbana in cui, oltre al rapporto di compartecipazione con i privati, si sperimenta per la prima volta un sistema di deleghe e di passaggi di competenze tra Stati, Regioni ed Enti locali.

Ci troviamo infatti di fronte al primo caso di gestione inter-istituzionale, con sussidiarietà compiuta, riguardante un insieme di interventi sulle aree urbane, dopo la realizzazione del decentramento operato con la L.Cost. n.3/2001: i meccanismi di delega e conferimento alle regioni delle competenze su governo del territorio in quanto materia concorrente, contemplano

che le autoomie territoriali abbiano piena facoltà amministrativa sul tema, fatti salvi i principi generali fissati dallo stato.

Seguendo questo principio di decentramento amministrativo, i CdQ2 si sono caratterizzati per una procedura di elaborazione, presentazione ed approvazione che prevede, in sintesi: un bando nazionale di indirizzo, rivolto alle regioni, che stabilisce alcuni criteri generali, contenutistici e procedurali, per la presentazione e valutazione dei progetti. Questo bando viene, in un secondo momento, recepito dalle regioni, che ne redigono una stesura elaborata seguendo scelte strategiche e contenuti da esse ritenuti particolarmente rilevanti per il contesto regionale di riferimento. È in questa versione ultima che il bando definitivo regionale viene pubblicato e messo a disposizione per raccogliere la partecipazione dei comuni, veri protagonisti e destinatari del programma, i quali possono in tal modo procedere alla presentazione delle loro proposte progettuali. Tali proposte da parte dei singoli comuni possono, se approvate dopo apposita istruttoria, accedere ad un co-finanziamento erogato congiuntamente dal Ministero e dalla regione di appartenenza (rispettivamente con quote del 65% e 35%).

L'autonomia e il dialogo continuo tra i diversi enti pubblici alle diverse scale, che si realizza nei passaggi di competenza di attribuzioni riguardante la gestione dei CdQ2, caratterizza quindi i nodi cruciali dai quali dipendono la riuscita di questa esperienza, ancora in corso di svolgimento. La particolarità di un programma gestito con meccanismi di collaborazione inter-istituzionale tra ministero, regioni e comuni promotori, che investono in modo diretto entrambe le sfere di programmazione e gestione del processo edilizio e di quello urbanistico, si concretizza nel bilanciamento di indicazioni di indirizzo riguardanti i requisiti generali che poi vengono interpretati e attuati localmente.

Si incamera, in tal modo, all'interno del medesimo programma di intervento, una disciplina procedurale che prevede la combinazione tra normativa progettuale interna ed esterna all'intervento specifico, in stretta connessione con la dimensione politico-decisionale di indirizzo urbanistico. Questa dialettica tra norme locali e nazionali, tra politiche abitative e di intervento sociale differenziate, emerge in molti degli indirizzi di sperimentazione dei progetti presentati:

- rapporti inter-istituzionali tra i livelli di governo riguardo il recepimento o meno degli indirizzi sulla normativa tecnica (per ora soltanto accennata nelle deboli indicazioni della *Guida CER ai programmi di sperimentazione* e spesso interpretata in modo difforme nei singoli bandi locali);
- caratterizzazione delle sperimentazioni di progetto co-finanziate e politica tecnica implicitamente promossa;

- meccanismi di gestione finanziaria: budget e controlli dei costi in rapporto ai centri di spesa;

5.5.3 I bandi regionali dei Contratti di quartiere II

I CdQ presentano un complesso intreccio di requisiti tecnici, contrattuali e finanziari che hanno implicato una fitta rete di relazioni inter-istituzionali. La loro specificità si presenta sia nelle soluzioni progettuali e prestazionali presenti nelle proposte e nei progetti, sia nelle modalità gestionali messe in pratica dalle singole sedi regionali e dal complesso degli enti attuatori. Più che per altri programmi complessi, si è sperimentata una procedura nella quale potessero trovare composizione le domande ed i requisiti appartenenti ad attori di natura e di livello istituzionale diverso. Si è configurato un modello di intervento coerente con le disposizioni legislative che regolano le attribuzioni di titolarità per le materie concorrenti, con l'autorità statale che stabilisce (tramite il suo bando-tipo nazionale allegato ai provvedimenti di legge) i principi generali e gli indirizzi del programma, mentre le singole sedi regionali redigono un bando locale nel quale le specifiche nazionali vengono dettagliate o cambiate secondo le esigenze e le domande avanzate dal contesto territoriale.

Le ricadute di questa successione di strumenti normativi hanno costituito un riferimento influente nel determinare la fisionomia dei progetti presentati. È in tal senso che un preliminare esame delle specificità contenute nei bandi, prima di tutto in quello ministeriale e poi nei singoli bandi regionali, può aiutare a capire quali meccanismi sono stati più efficaci nel determinare gli esiti di questa prima parte dell'esperienza e quali invece sono risultati meno condivisi o più marginali. L'obiettivo è tentare di ricostruire le motivazioni degli operatori che hanno concepito in questa forma l'apparato normativo ed esplicitare i punti di convergenza o le discrasie tra i diversi livelli delle istituzioni responsabili, degli enti attuatori e degli operatori privati partecipanti, rispetto alle specifiche scelte adottate. L'indagine riguarda quattro esperienze regionali: Emilia Romagna (RER), Lombardia (RL), Piemonte (RP), Veneto (RV).

5.5.4 Caratteri e specifiche dei bandi regionali

1. Finanziamenti: le fonti di finanziamento sono le stesse per tutte le sedi presentate, per RER, RP e RV si prevedono le quote percentuali del 35% regionale e del 65 ministeriale, come da bando nazionale³⁸. Soltanto la RL ha modificato vistosamente il contributo regionale portandolo ad una percentuale preponderante del finanziamento, a se-

³⁸D.M.30 dic. 2002, art.1.

guito della decisione di finanziare tutti i programmi presentati dai comuni lombardi che eccedevano l'ammontare del finanziamento originario³⁹. La RL presenta un limite percentuale di risorse per opere di urbanizzazione più alto che per le altre sedi: 50%⁴⁰; le altre sedi pongono invece il limite massimo al 40%, come nel bando nazionale (dove si recupera il termine di opere di urbanizzazione, usato nel bando nazionale, mentre la RL usa il termine infrastrutture)⁴¹. La RP inserisce una quota obbligatoria di finanziamento corrispondente al 10% del totale a carico dei comuni destinatari dei CdQ⁴² e fissa anche un tetto massimo per le spese tecniche di progetto⁴³.

2. Nel bando nazionale si qualificano i CdQ2 come interventi integrati in quartieri caratterizzati da diffusi disagio abitativo ed ambientale, non si fa cenno alla quantificazione precisa delle quote di ERP (edilizia residenziale pubblica) nei singoli ambiti, si dice solo che devono essere compresi in via prioritaria in comparti PEEP⁴⁴.
 - Tale requisito è enunciato esplicitamente, fin dalla premessa, nel Bando della RL ma non si fissano delle quantità sulla presenza di ERP⁴⁵. Ribadito anche nei requisiti di localizzazione, senza specifiche di quantità⁴⁶ ed infine posto come fondamentale criterio di valutazione⁴⁷.
 - Presente anche nel bando della RER (tra le caratteristiche degli interventi finanziabili), senza quantificazione⁴⁸.
 - I bandi della RP e della RV definiscono le percentuali minime di ERP da riscontrare nei singoli programmi⁴⁹.
 - Nel bando della RP si specificano inoltre le classi di edilizia sociale finanziabili -convenzionata ed agevolata⁵⁰- e successivamente si quantificano le quote percentuali di ERP da individuare nel comparto⁵¹. Si stabiliscono inoltre nel dettaglio i meccanismi per i contributi sull'edilizia sov. e agev.⁵²
 - Tale requisito è esplicitato anche nel Bando della RV, dove la specificazione delle percentuali di edilizia sociale entra a fare parte dei criteri

³⁹Non esplicitato, ovviamente, nel bando.

⁴⁰RL art.7, c.1.

⁴¹B.Naz. art.1, c.2, RER art.1, c.3, RP art.1, c.3, RV art.1, punto c.

⁴²RP art.1, c.6.

⁴³RP art.1, c.8.

⁴⁴B.Naz. art.2, c.3.

⁴⁵RL art. 1, 1.1.

⁴⁶RL art.2, c.2 e 3.

⁴⁷RL art.6, c.4.1.

⁴⁸RER art.5, c.3 punto a.

⁴⁹RP, nei requisiti, art. 6, c.3a; RV art. 5.2, punto 2, nei criteri di valutazione.

⁵⁰Nella localizzazione: RP art.2, c.1.

⁵¹Nei requisiti e criteri di scelta, dove si fissa una percentuale di nuclei familiari presenti nelle case ERP maggiore del 40%: RP art.6, c.3a e 3b.

⁵²RP art.2, c.3.

di valutazione⁵³; le classi di edilizia sociale finanziabili -sovvenzionata ed agevolata- sono come quelle riportate nel Bando naz.⁵⁴ ma collocate tra gli interventi finanziati extra.

3. Sulla localizzazione: la RP riprende le enunciazioni del bando nazionale; la RL opera una classificazione dei comuni ammissibili e insiste, in quanto requisito irrinunciabile, sulla prevalente presenza di ERP; la condizione e consistenza particolarmente rilevante dei contesti di ERP lombardi fa sì che vengano stabiliti, come prioritari, i criteri demografici degli ambiti di intervento; la RL si distingue anche per la possibilità di formazione di consorzi da parte dei comuni⁵⁵. La RV riporta quasi senza variazioni l'art.2 del bando naz.
4. Nelle caratteristiche e finalità tutte le sedi seguono, nei contenuti, il bando nazionale per quel che riguarda gli esiti della riqualificazione⁵⁶: sia la RL che la RP mettono in risalto il carattere integrato e coordinato dei programmi⁵⁷.

Spariscono, nei bandi regionali della RL e RP, tutti i riferimenti alla sperimentazione come veicolo per l'aggiornamento della normativa tecnica nazionale, alle zone colpite da calamità naturali. Questi due ultimi punti invece vengono riportati sia dalla RV che dalla RER⁵⁸. Nel solo bando della RL si chiariscono le modalità di restituzione dei finanziamenti (30 anni) per gli enti non pubblici partecipanti⁵⁹ e si accenna alla certificazione di qualità⁶⁰.

5. Gli interventi finanziabili vengono specificati ulteriormente dalla RP, che fornisce⁶¹ indicazioni sulle percentuali di edilizia agevolata e sovvenzionata finanziabili dal bando, sulle modalità di locazione per le varie classi di intervento (recupero, impianti) e per le parti comuni e urbanizzazioni (non più del 20% del costo di intervento). La RL specifica simili requisiti nel capitolo sull'entità dei finanziamenti⁶², dove si ribadisce la percentuale del 50% di contributo per le opere infrastrutturali, sugli interventi ERP; per la sperimentazione partecipativa e per gli interventi volti a migliorare l'economia gestionale del patrimonio pubblico

⁵³RV art.5, nei criteri di scelta, dove si fissa un minimo del 50% di presenza di ERP. , c.2.

⁵⁴RV, nelle caratteristiche: art.3.

⁵⁵RL art.2.1 a,c,d; 2.2, 2.3.

⁵⁶B. Naz. art.1, c.1.

⁵⁷RL art.4 c. 2 - dove si pone anche la questione del coordinamento temporale art.4.3, RP art. 5 c.2, non esplicitato nel bando nazionale.

⁵⁸RER art. 4,c.3; RV art. 3.

⁵⁹RL art.7 c. 3.

⁶⁰Cfr. nota n. 23.

⁶¹RP art2 c.3.

⁶²RL art.7 c.1.

si prevede una quota apposita di finanziamento, unico caso tra tutti quelli esaminati⁶³. La RL, come già visto, è l'unica ad accennare all'attestazione SOA e ISO-9001⁶⁴. Si introducono i costi convenzionali per la determinazione dell'importo del co-finanziamento⁶⁵.

6. Criteri di giudizio sui requisiti e sperimentazione. La RP ha tre linee di sperimentazione, di cui una obbligatoria (qualità eco-sistemica) e le altre facoltative (qualità sociale e sostenibilità economica)⁶⁶, inoltre si fissano delle quote minime e massime sulla incidenza della sperimentazione e sulla valutazione analitica dei costi⁶⁷, mentre le altre sedi accolgono l'indicazione del bando nazionale sulla sola quota massima del 25%⁶⁸.

La RL insiste molto sull'approccio integrato e sulla partecipazione degli abitanti⁶⁹, sul partenariato e sulle risorse private, sulla diversificazione delle utenze (poi non realizzata)⁷⁰. La sperimentazione della RV riporta senza variazioni le note del Bando nazionale⁷¹. La sperimentazione della RER si concentra sui requisiti tecnologici e sul recupero sismico⁷².

7. Redazione dei progetti e procedure. La RP chiede, sulla base delle caratteristiche e delle finalità/contenuti⁷³: studi di fattibilità, progetto di massima, elaborati grafici e piano finanziario, documenti e indicazione dei soggetti attuatori. La RL chiede, nell'articolo su contenuti e caratteristiche⁷⁴: inquadramento e strumenti urb. attuativi, progetto preliminare, progetto di massima, relaz. sulle modalità di attuazione (risorse, soggetti, tempi), documentazione statistica. La RV richiede i progetti preliminari e gli altri documenti in modo uguale a come richiesto nel Bando naz.⁷⁵ e qualche specificazione sulla rendicontazione. La RER segue in linea di massima le indicazioni del Bando nazionale, inoltre richiede un piano finanziario complessivo ed un cronoprogramma attuativo⁷⁶. Da notare che, per quello che riguarda gli strumenti urbanistici tramite i quali attuare gli interventi, la

⁶³RL art.7, c.1 punto 3 (nella misura dello 0.5%); art.7, c.1, punto 2e.

⁶⁴RL art.7 c.4.

⁶⁵RL art. 8 c.3 e 4, tabelle allegate.

⁶⁶RP art.3 c.1.

⁶⁷RP art.3 c.1, c.4.

⁶⁸RV art.1d; RER art.1, c.4.

⁶⁹RL art.3 c.1.

⁷⁰RL art. 4 c.2.

⁷¹RV art. 3 e art.4, c. 4.

⁷²RER art.5, c.c-e; specificato poi nell'allegato 2.

⁷³RP art.5.

⁷⁴RL art.4.

⁷⁵RV art. 4.

⁷⁶RER art.3, c.1e.

RER fa riferimento ai Programmi di riqualificazione contenuti in una sua LR⁷⁷. Notevoli differenze presenta inoltre la definizione della procedura da svolgere al compimento dei lavori della commissione valutatrice: la definizione dei passaggi successivi alla stipula degli ApQ viene modificata sostanzialmente rispetto al bando nazionale⁷⁸ e definita in un articolo a parte⁷⁹.

8. Commissioni giudicatrici: la RL è ampiamente autonoma, con un gruppo di lavoro regionale che, dopo una istruttoria dei progetti, invia l'esito definitivo dei lavori alla Commissione del Ministero, che ratifica⁸⁰. I criteri sono inclusi nel bando e sono di tipo interpretativo, con punteggi progressivi⁸¹. I criteri di valutazione della RP sono nell'Allegato 1 (per la sperimentazione) e 2, con punteggi riferiti alle relative voci dell'art.6 c.3a. Ci si basa sul metodo del confronto a coppie, anch'esso interpretativo e desunto dalla legislazione sui LLPP. La RV stabilisce criteri a punteggio, sulla base di requisiti di tipo costitutivo (rispetto o meno di alcune prerogative, a cominciare dalla dimensione del comune)⁸². La RER prevede un sistema di punteggi simile, per metodo, alla RL e basato sui temi di sperimentazione prescelti (sicurezza sismica, ecosostenibilità e qualità fruitiva)⁸³.
9. Nelle caratteristiche e finalità della RL e della RP spariscono, come già accennato, i due requisiti che orientano la sperimentazione alla formazione e aggiornamento della normativa tecnica; non presenti neanche accenni alle priorità sugli eventi calamitosi, la RER e la RV li mantengono entrambi⁸⁴.
10. La RL è l'unica regione a richiedere i definitivi, dopo i 180 gg. dall'ApQ⁸⁵, la RP⁸⁶, la RV⁸⁷ e la RER⁸⁸ chiedono ai comuni la redazione degli esecutivi.
11. Solo la RER modifica vistosamente l'articolo sugli accordi di programma quadro e le convenzioni, con l'introduzione della stipula dei protocolli d'intesa direttamente gestita dalla regione⁸⁹.

⁷⁷LR Regione Emilia Romagna n. 19/1998.

⁷⁸B.Naz art.6.

⁷⁹RER art.8, c.2-4.

⁸⁰RL art.6, c.1-4.

⁸¹RL art.6, c.4; a seguire analisi dei pesi dei punteggi.

⁸²RV art. 5.

⁸³RER, allegato 1.

⁸⁴Vedi punto 2.

⁸⁵RL art.9, c.3.

⁸⁶RP art.11, c.3.

⁸⁷RV art.6, verificare le specifiche.

⁸⁸RER art. 8, c.4.

⁸⁹RER art. 8, c.4.

5.5.5 I programmi di sperimentazione

La porzione di risorse destinate al programma di sperimentazione merita un'indagine separata. Essa, infatti è un elemento qualificante dell'intervento e come tale viene considerata con speciali criteri di valutazione in sede di commissione di valutazione; inoltre, per i caratteri peculiari e specialistici (procedurali e tecnici) che la costituiscono, va incontro ad una gestione e ad un monitoraggio separati, in fase attuativa.

Regione Lombardia

La RL presenta un programma di sperimentazione che si concentra su tre capitoli tematici, di natura molto eterogenea. Si considera fondamentale, probabilmente per coerenza con la natura dei programmi complessi, la promozione di un programma di sperimentazione che affianchi alla dimensione tecnologica anche quelle di tipo gestionale e di ascolto sociale.

- Come per le altre sedi, il tema tecnologico si presenta come il capitolo di maggiore impegno nella ripartizione di risorse del programma. Nonostante l'ovvia preminenza che lo caratterizza sul piano dell'assorbimento delle risorse, esso comunque, viene valutato con peso pari agli altri due temi sperimentali. Si promuovono, al pari delle altre sedi, soluzioni innovative nelle tecniche edilizie, per l'uso flessibile dell'alloggio, per le prestazioni energetico-ambientali, per la tutela degli edifici storicamente rilevanti⁹⁰.
- Per quel che riguarda la sperimentazione partecipativa si prevede una specifica quota di risorse, espressamente dedicata. Tale scelta, particolarmente qualificante, ha incontrato qualche difficoltà in fase di approvazione ministeriale, sebbene il finanziamento fosse di natura eminentemente simbolica. Si prevedeva infatti una quota dello 0.5% sul costo totale delle opere, da conteggiare separatamente, cioè in aggiunta al totale finanziato⁹¹. Come spesso avviene in questi casi, la partecipazione si presenta come una pratica capace di altissimo valore aggiunto nel processo di redazione dei progetti presentati ma che, al contempo, viene vista come esornativa, soprattutto da parte di enti che non la hanno presa mai in considerazione esplicitamente. Un incentivo anche minimo ha potuto sbloccare le inerzie e le diffidenze di molti comuni e facilitare un processo di apprendimento e di acquisizione degli strumenti adatti a mettere in pratica queste esperienze di ascolto sociale⁹².

⁹⁰RL art.6, c.4.1.

⁹¹RL art.7, c.1 punto 3.

⁹²RL art.6, c.6.

- Particolare interesse ricopre il requisito di prefigurazione del rendimento gestionale dei manufatti progettati. Tale voce di sperimentazione, non presente negli altri bandi esaminati, apre la sperimentazione alla valutazione dei processi e delle specifiche di *costo totale* nella corretta impostazione degli interventi⁹³. Tale requisito si presenta nel capitolo che definisce l'entità dei co-finanziamenti e prevede di riconoscere il finanziamento totale delle spese di studio e di progetto delle opere infrastrutturali e al 50% per il costo delle opere; la quota è del 90% per l'edilizia residenziale pubblica (contro l'ottanta per gli altri interventi). Stranamente questo ultimo criterio viene premiato in sede di quote finanziarie ma non entra nel sistema di valutazione. (Interessante sarebbe verificare quale adesione ha riscontrato nella partecipazione dei comuni)⁹⁴.

Regione Piemonte

La sperimentazione della RP ha definito tre ambiti tematici di sperimentazione. Tali ambiti riguardano i temi della *qualità ecosistemica*, della *qualità fruitiva* e della *qualità morfologica*. Si prevede una adesione obbligatoria dei progetti presentati al primo tema di sperimentazione ed almeno ad uno degli altri due. Si predispongono dei valori limite per la quota di sperimentazione finanziabile e inoltre si fissa un tetto di eur. 12500 per la sperimentazione, in aggiunta al costo massimo dato dalla normativa regionale⁹⁵ e la restante somma per il progetto delle urbanizzazioni, sempre secondo il metodo sperimentale⁹⁶. I costi vengono valutati in base al prezzario regionale, ripartiti in: 90% per le lavorazioni e 10% per le spese progettuali e gestionali⁹⁷. Il sistema di valutazione disposto dal bando fa riferimento all'allegato n.2: si ha una formula parametrica entro la quale inserire i punteggi precedentemente ricavati dalle schede descrittive, accluse nell'allegato n.1, che stabiliscono per ognuno dei temi di sperimentazione (ambientale, fruitivo, morfologico) una valutazione a punteggio su criteri di tipo prestazionale⁹⁸.

Regione Emilia Romagna

I temi di sperimentazione della RER presentano alcune articolazioni di contenuto che li differenziano da quelli predisposti dalle altre sedi. Si propongono tre pratiche di sperimentazione⁹⁹:

⁹³RL art.7, c.1 punto e.

⁹⁴Sarebbe dovuto essere nell'art.6, c.4.1, punto 4.

⁹⁵RP art.3, c. 3a.

⁹⁶RP art.3, c. 3b. Distinguendole da quelle dell'art.2, c.1b.

⁹⁷RP art.3, c. 4.

⁹⁸Si fa riferimento in modo esplicito ai contenuti e ai modelli della Guida CER.

⁹⁹RER, Allegato n.2.

- **ecosostenibilità.** Articolato in: limiti ricettivi degli ecosistemi, rinnovo delle risorse naturali, equilibrio tra sistemi naturali ed antropici, riduzione del consumo di energia non rinnovabile (esigenze bioclimatiche). Si fa riferimento esplicito alle classi di risorse da considerare (climatiche ed energetiche, idriche, riciclabilità dei materiali e salubrità, mobilità sostenibile).
- **riduzione del rischio sismico** al livello del complesso insediativo. Articolato in: mitigazione del rischio sismico diretto ed indotto attraverso azioni di recupero edilizio, logistica e vulnerabilità delle funzioni urbane di maggior rilievo, mitigazione dei fattori di rischio geomorfologici. Si fa riferimento ai Piani di recupero quale strumento urbanistico appropriato per attuare questo tipo di riabilitazione¹⁰⁰.
- **qualità fruitiva.** Articolato in: integrazione maggiore tra servizi dell'organismo abitativo ed alloggio. Riduzione del disagio dato dalle limitazioni personali e sociali. Fruibilità e miglioramento nella dotazione di attrezzature degli spazi pubblici.

Gli interventi sono riconosciuti come sperimentali se soddisfano almeno ad uno dei requisiti precedenti contenuti nel primo dei tre temi proposti, se prevedono interventi di adeguamento sismico tramite presentazione di idoneo piano attuativo, se soddisfano ad alcuni dei requisiti edilizi e di urbanizzazione contenuti nel terzo obiettivo. I contributi sono elencati a seguito di dettagliata rendicontazione, come contenuto nelle specifiche dell'accordo quadro. La valutazione avviene in base alle indicazioni del bando¹⁰¹. In tutte queste specifiche si fa costante riferimento alle definizioni date dalla Normativa tecnica regionale. Seguono dettagliate indicazioni che definiscono i requisiti prestazionali per ogni obiettivo di sperimentazione nonché i relativi metodi di verifica¹⁰². Particolare attenzione viene posta alle ricadute normative, con la finalizzazione degli obiettivi sperimentali all'aggiornamento del Regolamento edilizio tipo, con i relativi requisiti obbligatori e volontari.

Regione Veneto

La sperimentazione della RV sembra seguire senza troppe variazioni le specifiche contenute nel bando nazionale¹⁰³.

5.5.6 L'esperienza dei CdQ II della Regione Piemonte

I contratti di Quartiere della Regione Piemonte rappresentano l'ultima tappa di una lunga esperienza nel campo delle politiche di riqualificazione urbana

¹⁰⁰Regolato dalla L.R. 16/2002.

¹⁰¹RER, Art.7.

¹⁰²RER, Allegato n.2., pp. 8-12.

¹⁰³RV, Art.5.6.

e della riabilitazione sociale, che l'amministrazione regionale sta operando da circa quindici anni, prima con i PRU, poi con i progetti URBAN e successivamente con i PRUSST, i CdQ I e i CdQ II.

Il programma costituisce un cospicuo impegno per l'amministrazione: i CdQ II della Regione Piemonte sono in totale 19. A fronte di uno stanziamento complessivo da parte della regione e del Ministero di complessivi 118 milioni di eur., si è giunti a mobilitare, grazie ad alcuni meccanismi premiali presenti nel sistema di valutazione, un totale di investimenti (dovuto soprattutto al contributo proveniente dagli operatori privati, dalle aziende casa e dai comuni) di 690 milioni (il più alto in Italia).

Le tappe di avanzamento del programma sono simili a quelli che hanno caratterizzato anche le altre esperienze regionali degli ultimi due anni:

- approvazione e pubblicazione del bando tra l'estate e l'autunno del 2003;
- scadenza del bando nel marzo 2004;
- lavori della commissione giudicatrice e graduatoria dei progetti classificati nella tarda primavera del 2004;
- stipula dell'accordo di programma quadro, dopo un arresto di quasi un anno rispetto al previsto, nel dicembre del 2005;
- preparazione e presentazione dei progetti definitivi da parte dei comuni nella prima metà del 2006.

Dopo la redazione dei definitivi si sono accese alcune dispute tra regione e Ministero per l'attribuzione dei fondi e dei capitoli di spesa: la Regione Piemonte non è strutturata con un apposito servizio di 'Riqualificazione urbana'; il settore che si occupa ed ha competenza sui programmi di intervento in ambito urbano è da sempre quello che fa capo alla direzione dell'Edilizia. All'interno di questi settore c'è un consolidato gruppo di lavoro che si occupa da oltre un decennio dei programmi complessi e che ha stabilito legami operativi e di ricerca con le università e gli istituti pubblici sui temi della sostenibilità e delle politiche sociali. Il Ministero ha cercato di dirottare la competenza sui capitoli di spesa destinati ai Contratti di quartiere sul settore 'Politiche per il territorio' e questo ha causato un blocco di mesi nel finanziamento dei progetti definitivi da parte della regione.

Il CdQ II è, invece, costitutivamente di competenza del settore edilizia. In quanto programma di intervento che si occupa in modo mirato del recupero di porzioni di territorio caratterizzati dalla presenza cospicua di insediamenti di edilizia residenziale pubblica (ERP). Le opere infrastrutturali, urbanistiche ed ambientali, non edilizie, sono quindi pensate come completamento della dotazione di attrezzature al servizio dell'ERP. Questo anche

sulla scorta dell'esperienza di riqualificazione urbana maturata con i PRU nazionali e regionali del decennio precedente.

Si sono sperimentati diciassette PRU a Torino nel decennio passato, con buoni risultati ma con alcuni nodi problematici che sono emersi con evidenza, soprattutto nel rapporto e nel coordinamento con i privati nonché nella ricognizione pertinente dei bisogni e della domanda sociale. Le discrasie si sono avute principalmente riguardo ai tempi di attuazione dei programmi, nodo problematico riscontrato anche nelle altre esperienze regionali. La PA presenta (come rilevato nel capitolo 2, riguardo alle dimensioni temporali di gestione) tempi di attuazione e gestione dei procedimenti non compatibili con gli interessi privati: i tempi dei progetti pubblici si sono dimostrati fortemente disallineati, rispetto ai tempi di consegna delle opere di edilizia abitativa privata. Per il versante dei programmi che riguardava il completamento delle attrezzature di servizio e delle opere di urbanizzazione ci si è trovati molto sfasati rispetto alle opere affidate all'attuazione degli operatori privati e questo ha generato la mancanza di un funzionamento congiunto della pluralità di funzioni previste all'interno del medesimo programma.

Altro aspetto problematico emerso dai PRU e che nell'esperienza dei Contratti di Quartiere si è cercato di correggere riguarda le letture del ruolo sociale dei manufatti, che sono state interpretate diversamente, rispetto a quanto fatto in precedenza.

Infatti, durante la fase di completamento dei PRU, anche la applicazione di indagine sui fabbisogni abitativi ha presentato alcune patologie e distorsioni: a partire dall'analisi territoriale, per giungere fino alle sintesi dei dati e alle conclusioni interpretative. Queste esperienze hanno mostrato che, anche dal punto di vista soltanto parametrico, i prodotti edilizi, dopo un lungo tempo di attuazione, non erano più rispondenti alla domanda rilevata durante la fase di l'impostazione del programma. Stesso scarto nell'evoluzione dei bisogni collettivi si è verificato per gli obiettivi e gli indirizzi di tipo sociale: si è visto che l'analisi fatta all'inizio non era più rispondente alle domande poiché la stessa domanda sociale in dieci anni mutava non solo di grado (quantitativamente) ma spesso anche di natura (pensiamo alle popolazioni immigrate giunte nei nuovi quartieri).

Con i CdQ si è cercato di usare tecniche di analisi diverse, che intercettano bisogni maggiormente contestualizzati. Si è cercato di contrarre, a tal fine, anche i tempi di attuazione (5 anni), il cui protrarsi influisce ulteriormente sulla pertinenza del progetto ai bisogni della comunità. Infine, il bando è stato concepito in modo da fornire premi e punteggi su fattori ritenuti appropriati per potere fondare e rendere più pertinenti le domande presentate dai comuni (eco-sostenibilità, socio-sostenibilità, sostenibilità economica: concorso economico di terzi - sia privati che comuni stessi oppure di consorzi). Le scelte sono risultate in genere molto più meditate ed approfondite di quelle presentate nei PRU, spesso fermi al solo aspetto edilizio: azioni di accompagnamento, politiche integrate e seguite da agenzie

di sviluppo urbano, occasioni di confronto con la cittadinanza hanno qualificato le proposte. I comuni hanno avuto piena autonomia nell'impostare i progetti in modo che erogassero le prestazioni richieste dal bando; si era solo in presenza del vincolo del 10% sul contributo obbligatorio da parte dei comuni e poi del punteggio premiale per il concorso dei privati, per il resto si sono lasciati i termini molto liberi, al fine di non penalizzare i comuni più deboli e meno attrezzati.

Procedura di valutazione. Il finanziamento statale e regionale all'inizio era di 118 milioni, da questo, in fase di istruttoria preliminare, si sono escluse alcune opere non ritenute coerenti o già finanziate nell'ambito di altri programmi (alcuni residui dei PRU) o da depernare perché del tutto estranee. La commissione ministeriale paritetica ha, però però deciso di non accendere contenziosi, rischiando di entrare nel merito del contenuto delle proposte. Si propose di ripartire i 118 mil. su tutti i progetti, proporzionalmente al finanziamento richiesto ed indipendentemente dalle indicazioni sulle opere estranee provenienti dalla fase istruttoria. Il rischio che si è presentato è stato quello di tornare, paradossalmente, a finanziare opere che avevano già avuto accesso ad un finanziamento precedente. Nonostante questa valutazione approssimativa, la regione ha deciso di non contestare i criteri formali della commissione: ci si è attenuti ad un criterio che è stato di stretta di conformità rispetto alle richieste ed ai requisiti del bando (conformità urbanistica, patrimoniale, parametrica, con i relativi strumenti urbanistici che ne governano la realizzazione).

La parte più delicata nell'impostazione del bando è stata quella di bilanciare i diversi contributi dei soggetti partecipanti attraverso incentivi e requisiti. Questo ha influito in modo determinante nella partecipazione privata al finanziamento e ai prospetti di divisione delle opere. La parte di opere realizzate legata all'iniziativa dei privati ha un meccanismo di premi e punteggi che avvantaggia la compartecipazione. Si sono usati gli stessi criteri che avevano caratterizzato i progetti Urban (partecipazione economica pubblica e privata, progetto ambientale, progetto sociale).

I criteri di valutazione puntavano anche sull'individuazione di ambiti territoriali particolarmente fragili, questo ha moltiplicato i requisiti di valutazione delle proposte, generando anche meccanismi nuovi. Dal momento che i punteggi premiavano anche le criticità sociali, si è verificato un fenomeno di individuazione degli ambiti di intervento piuttosto innovativo, che comportava la pratica dei comuni di allargare l'ambito territoriale dell'intervento per catturare più fenomeni sociali di disagio. Spesso questo ha comportato una individuazione anomala dei perimetri di intervento del programma, portando ad una perimetrazione antropica che non coincideva più con quella geografica usuale, facente capo a porzioni urbane o a quartieri con caratteri di omogeneità.

I PRU e i CdQ II non si configurano come SUE (cioè come piani esecutivi), essi sono dei programmi, un insieme di proposte e di opportunità e non dei progetti attuativi diretti. Per cercare di valorizzare al meglio questo aspetto di programma flessibile ed integrato, si è cercato quindi di non procedere troppo per accordi di programma tra enti o varianti da adottare per garantire la conformità con gli strumenti urbanistici; alla fine tutti gli enti locali sono andati per procedure di varianti ordinarie, una volta definito l'assetto del programma.

La conseguenza sull'attenta valutazione della potenziale rigidità o flessibilità dei bandi ha portato ad accorgimenti mirati per non penalizzare la varietà delle iniziative. Si è cercato di tenere conto delle molte modalità diverse con le quali si presenta l'assetto societario degli enti e delle aziende casa: in alcuni casi l'ente agisce come concessionario del comune, con tutte le difficoltà procedurali che questo comporta (cioè l'evidenza pubblica per assegnare gli incarichi), in altri esso può operare in piena autonomia. Questo avviene per l'intera gestione del programma e non solo per le parti di esso che sono di pertinenza specifica dell'azienda casa e da essa finanziata. La Lega cooperativa per la casa, che ha proposto alcuni interventi, ha un assetto societario misto e questo la porta a volere gestire tutto in modo autonomo, con i propri tecnici e con i propri meccanismi interni di assegnazione.

Entro questo indirizzo di intenti di tipo integrato si è cercato di valorizzare particolarmente l'aspetto della costruzione sociale del progetto. Questo si è mostrato nella definizione dei temi di sperimentazione:

1. *sociosostenibilità*. Essa porta ad un allargamento delle aree e dei bisogni, non più per ambiti rigidi e delimitati: la *sociosostenibilità* implica che si riescano a spezzare i perimetri e le segregazioni, mettendo in comunicazione il quartiere con il territorio per poi avere le coordinate e le indicazioni per potere applicare la progettazione partecipata all'interno dell'ambito più specifico dei CdQ; questo soprattutto riguarda l'area torinese, all'interno della quale i comitati di quartiere sono molto attivi e organizzati;
2. *ecosostenibilità*: ci si è collegati con l'iniziativa della *Green building challenge*, una rete internazionale di ricerca e sperimentazione sulla sostenibilità in edilizia, che ha preparato protocolli e strumenti di controllo e valutazione automatizzati sui componenti edilizi usati e che valuta in modo prestazionale l'ecosostenibilità di un edificio. Si tratta di una strumentazione informatica di supporto abbastanza affidabile, che ha trovato una prima sperimentazione nel Parco Tecnologico di Torino (*Environment Park*), un centro di ricerca e di consulenza istituito su iniziativa regionale per la ricerca ambientale che ha seguito tutta la sperimentazione dei Contratti di quartiere piemontesi¹⁰⁴.

¹⁰⁴Environment Park/Regione Piemonte, *Sportello bio-edilizia. Manuale per l'edilizia*

Il programma di sperimentazione ecologica è stato veicolato con anche l'aiuto del consorzio ITACA e immesso nei CdQ II con la descrizione dettagliata dei criteri di valutazione nell'allegato del bando. Si è ricorso a questo strumento per supplire ad una applicazione che fosse vincolata al solo *Prezziario bioarchitettonico regionale*, che si presentava di difficile utilizzabilità perché troppo oggettuale e rigidamente descrittivo. I processi produttivi e i cicli economici cambiano entro breve lasso di tempo e quindi è sembrato più coerente stabilire dei criteri che fossero legati eminentemente alla prestazione ambientale e non al componente edilizio o all'elemento tecnico.

Si è conseguentemente ricavato uno schema di punteggi per le prestazioni ambientali, basato sui residui di alcuni schemi della guida CER (1997) ma soprattutto sulle direttive messe a punto dal protocollo del consorzio ITACA, che però ha il difetto di penalizzare nei punteggi le operazioni di recupero edilizio. Tra i molti criteri presenti nel protocollo si sono scelti per le prestazioni ambientali quelli riguardanti:

- (a) risorse;
 - (b) qualità ambientale (emissioni, rifiuti);
 - (c) materiali.
3. partecipazione dei privati. Attraverso i meccanismi premiali presenti nei criteri di valutazione del bando, che in sostanza valorizzavano con tanti maggiori co-finanziamenti regionali e statali quanto più i comuni riuscivano ad attivare risorse locali e private, si è potuti arrivare a moltiplicare per sei volte il totale delle cifre di base del co-finanziamento statale e regionale.

La norma inserita nel bando che consentiva il 50% di contributi sull'edilizia sovvenzionata ed agevolata e poi i 30 anni di locazione, ha mobilitato molte imprese private e le ha spinte a generare le grandi economie di scala che hanno portato alla dimensione attuale del programma. Questa grande adesione ha generato prodotti e proposte per 690 milioni di eur. complessivi. Per i prossimi 10 anni sono previsti impegni nell'attuazione del programma da parte di tutte le amministrazioni coinvolte, il che contempla una attuazione assistita ad opera di strutture pubbliche dedicate, soprattutto sui temi della sperimentazione tecnologica; i soggetti attuatori lavoreranno a stretto contatto con lo sportello di bio-edilizia, gestito dall'*Environment Park*, avviando anche grandi progetti di cogenerazione.

Nella partecipazione dei privati merita un accenno il ruolo particolare svolto dalle aziende casa. Questi enti sono tutti a comparteci-

pazione privata, a seguito dell'emanazione di una legge regionale del 1998 che ne autorizzava questo nuovo assetto societario. Questo ha portato ad alcune difficoltà nel fare recepire gli indirizzi di sperimentazione. L'Azienda casa torinese (ATC) non è motivata a costruire in modo ecosostenibile, perché i successivi vantaggi si verificano nella vita utile del manufatto e nella sua gestione, cioè si riversano a vantaggio dell'inquilino. Si è cercato di stimolare le aziende casa a mobilitarsi in favore della sperimentazione e a seguire programmi che promuovano un incremento di prestazioni del prodotto costruito con canoni differenziati a seconda delle prestazioni date dall'alloggio (l'inquilino paga di più ma recupera in termini di gestione del manufatto). Si tratta di prestazioni ed incentivi di tipo ambientale ma anche catastali, censuarie, di mobilità facilitata.

La legge regionale prossima dovrebbe recepire questa ottica prestazionale per concordare gli affitti con le associazioni degli inquilini, il tutto però ha bisogno di un pre-esistente sistema di certificazione di qualità (come il LID o BRIM in Inghilterra): queste società di consulenza predispongono le loro griglie valutative in base ad un condiviso sistema di prestazioni degli alloggi, con ben definite soglie nell'attestazione di qualità e questo dovrebbe garantire la certezza e l'uniformità nel contratto con le aziende casa.

L'intersettorialità e il dialogo tra i vari segmenti e funzionari di aree diverse all'interno degli enti pubblici, anche all'interno della stessa regione, resta un problema irrisolto anche nell'esperienza della Regione Piemonte.

Questa mancanza di comunicazione si fa sentire ancora di più tra le varie regioni, portando all'incapacità di perseguire obiettivi comuni, che sono ancora più penalizzati. Alcune iniziative di condivisione di indirizzi di politica tecnica stanno comunque emergendo: il protocollo ITACA è stato promosso attraverso un progetto inter-regionale sulla valorizzazione delle risorse energetiche ma anche qui ci si scontra con la settorialità delle funzioni entro le quali sono suddivise le istituzioni regionali (settori edilizia, programmazione territoriale, politiche industriali e politiche energetiche fanno fatica a trovare modelli organizzativi coordinati e momenti di confronto comune).

Tali discrasie si riproducono a tutti i livelli: i comuni non sono attrezzati per la comunicazione tra i loro settori interni e così le aziende municipali o le aziende per la casa: forse è da pensare un sistema fatto di società che aiutano a realizzare i programmi, configurate in imprese di trasformazione temporanee e in aziende per la casa, o il territorio, indipendenti.

Le società miste, come l'ATC, generano invece effetti perversi: perché possano funzionare bisogna rivedere tutta la normativa e la costituzione statutaria e sociale: rendere concorrenziale il regime in cui esse operano, soprattutto per quello che riguarda la gestione (queste aziende hanno dei massimali di costo proibitivi). Liberalizzazione del regime di gestione del

patrimonio pubblico, entro un ben definito regime garantista di requisiti e prestazioni. Poi si potranno affrontare i problemi successivi della sottoutilizzazione e regolamentazione del mix sociale entro questi insediamenti pubblici.

Vi sono alcune ultime riflessioni riguardo all'interazione tra criteri valutativi e programmi complessi, che implicano una pratica gestionale che si configura come accompagnamento continuativo: i progetti integrati non possono essere redatti e poi giudicati in modo definitivo, bisogna seguirli e definirli nel loro svolgimento e in corso d'opera e l'unico modo per calibrarne la correttezza e le finalità è nel continuo confronto, e nella partecipazione, con i soggetti coinvolti, non con la valutazione parametrica. Una volta giudicata preliminarmente l'ammissibilità del programma, nella sua rispondenza ai presupposti dell'iniziativa, il resto lo si costruisce in modo congiunto all'interno dei progetti.

5.5.7 L'esperienza dei CdQ II della Regione Lombardia

L'esperienza della Regione Lombardia si configura come particolarmente rilevante sul piano dei contenuti e con profili di spiccata originalità sul piano delle procedure e della gestione del processo attuativo, rispetto a quella di tutte le altre regioni italiane.

I Contratti di Quartiere II sono stati impostati in continuità con i caratteri che hanno guidato le altre iniziative di riqualificazione urbana per la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) che la Regione Lombardia ha avviato nell'ultimo decennio: Programmi di riqualificazione urbana (PRU) e i Programmi integrati di intervento (PII). Il modello che si è adottato in queste esperienze contempla un intervento sul patrimonio ERP secondo finalità che integrano la riqualificazione edilizia entro un più ampio strumento di intervento urbanistico sui quartieri a maggior disagio abitativo nel loro complesso. Si è anche cercato di correggere alcune pecche presenti nell'esperienza dei PRU, che spesso avevano orientato le risorse in modo non mirato alla valorizzazione dell'ERP e sovente con azioni e interventi di valorizzazione immobiliare pura¹⁰⁵. Nei CdQ II si è, invece, cercato di concentrare gli sforzi per:

1. finanziare interventi mirati al solo patrimonio di edilizia residenziale pubblica;
2. promuovere un intervento complessivo e mirato di riabilitazione dei quartieri, considerando aspetti ed esiti non soltanto legati al recupero edilizio ma alla dotazione di servizi e alla rivitalizzazione sociale (assistenza, lavoro, sicurezza);

¹⁰⁵Bargiggia, Francesco, 'Un nuovo modello di governance per l'intervento nei quartieri', in Bargiggia, Francesco, Bricocoli, Massimo (a cura di), *I Contratti di Quartiere II della Regione Lombardia*, Edicom, Gorizia, 2005, pp.6-7.

3. sperimentare di conseguenza uno strumento di intervento che riuscisse a coordinare e integrare le politiche sociali ed edilizie, ripartendo le risorse su entrambi gli aspetti e cercando di promuovere azioni che facilitassero la partecipazione e l'adesione degli abitanti e degli operatori privati;
4. stabilire collaborazione e sussidiarietà tra i diversi soggetti pubblici e tra questi e i privati.

É in conseguenza di questo orientamento di principio che si sono fissati i termini e i contenuti del bando regionale, nel quale incremento e valorizzazione del patrimonio territoriale e dei servizi, sostenibilità ambientale, innovazione gestionale e riabilitazione sociale hanno fissato le specifiche per la qualificazione delle proposte da parte dei singoli comuni.

Alla fine della procedura di valutazione sono risultati idonei e ammessi al finanziamento 23 contratti di quartiere, per un totale di 305 milioni di eur. di cui 185 stanziati dalla Regione Lombardia e 119 dal Ministero. La consistenza di queste cifre è motivata dallo sforzo finanziario della regione in favore delle iniziative di riqualificazione urbana, che ha portato a deliberare uno stanziamento ulteriore che coprisse il fabbisogno di tutti i progetti presentati. Questa erogazione finanziaria supplementare ha portato alle cifre totali sopra riportate, che ribaltano le percentuali di pertinenza rispettivamente ministeriale e regionale del co-finanziamento (65% e 35% nel bando nazionale). Si è arrivati in tal modo a finanziare tutti i progetti presentati alla scadenza del bando.

Il finanziamento con quota interna preponderante ha soprattutto portato ad una gestione procedurale dei CdQ II che si è svolta tutta all'interno dell'ente: la Regione Lombardia ha provveduto alla valutazione ed all'approvazione dei propri progetti con una commissione interna e questo ha permesso notevole una contrazione dei tempi di svolgimento del programma, che infatti è arrivato alla registrazione dell'*Accordo quadro* con quasi sei mesi di anticipo rispetto a tutte le altre sedi. L'*Accordo quadro* è lo strumento attraverso il quale si gestisce tutta la procedura: dalle fasi di attuazione alle modalità di erogazione delle risorse da parte della regione, prevedendo garanzie e impegni per i tempi e le modalità di trasferimento dei fondi, in modo da assicurare certezza e trasparenza alle istituzioni coinvolte ed ai cittadini.

I tempi delle fasi esecutive sono stati:

- Marzo 2005: firma dell'Accordo quadro tra Ministero e regione (la sua registrazione presso la Corte dei conti è stata invece successivamente sospesa);
- Marzo 2005: intesa con i comuni e redazione dei protocolli tecnici, con il termine di 180 giorni per la consegna dei progetti definitivi.

Inoltre, la quota di finanziamento regionale preponderante ha consentito, visti i tempi anticipati, di cominciare l'erogazione dei fondi e di aprire i cantieri di molti dei programmi già nella primavera del 2006, in modo autonomo rispetto alle procedure di trasferimento del finanziamento ministeriale, bloccato dalla Corte dei Conti per quasi un anno (in tutte le regioni ancora si attende il trasferimento dei fondi dal Ministero, sbloccato al termine del 2006)¹⁰⁶.

Uno dei criteri che ha guidato la redazione del bando è stato quello di non mettere tetti alle richieste di finanziamento avanzate dai singoli comuni, questo è stato motivato dalla particolare consistenza degli ambiti di intervento che riguardano i quartieri di edilizia popolare lombardi (spesso superiori ai 3000 abitanti). Un tetto di spesa (che nel bando nazionale era di dieci milioni) avrebbe rischiato di penalizzare proposte coraggiose ed innovative e di spingere verso soluzioni provvisorie e temporanee, magari riducendo l'ambito dell'estensione delle aree di progetto¹⁰⁷.

Il processo di formulazione del bando regionale ha presentato alcune criticità: l'intento della regione era di favorire le utenze miste, promuovendo l'accesso alle abitazioni ad una varietà di strati sociali ampia e differenziata. Si sono verificate pressioni molto forti da parte dei sindacati degli inquilini, che hanno impedito di potere applicare meccanismi che permettessero ai Contratti di quartiere di co-finanziare alloggi destinati ad utenze di fascia reddituale più alta, non soltanto strettamente legate alle categorie di inquilini ERP. Alla fine l'accordo che si è trovato prevedeva di realizzare soltanto edilizia da destinare a canone sociale. Probabilmente è stato questo il motivo che ha determinato l'esclusione dal programma di soggetti promotori privati, per i quali la gestione trentennale prevista dal bando, a canone sociale, non ripagherebbe finanziariamente il costo iniziale dell'intervento. La partecipazione degli operatori privati ai programmi in quanto soggetti co-finanziati non si è verificata in nessuno dei contratti lombardi, vanificando uno degli intenti programmatici iniziali (punto 4). Soltanto il comune di Mantova è riuscito a mitigare questo meccanismo rigido del bando regionale, permettendo un canone leggermente più alto (canone moderato); l'esito complessivo è stato comunque del tutto marginale rispetto al totale degli interventi previsti nel contratto.

Si è lasciata l'iniziativa della realizzazione eventuale di edilizia convenzionata e agevolata all'intervento privato o degli enti locali: una quota di edilizia agevolata si è riusciti a realizzarla ma non la convenzionata. Alla fine sono comunque realizzati interventi interni al perimetro dei Contratti

¹⁰⁶ Arona, Alessandro, 'Contratti II, salvati i fondi ex Gescal', in *Edilizia e territorio*, 4-9 dicembre 2006; Zanelli, Michele, 'Contratti di Quartiere II: confermati i fondi statali, in *Inforum*, n.27, dic. 2006, p.16.

¹⁰⁷ Bargiggia, Francesco, 'Un nuovo modello di governance per l'intervento nei quartieri', in Bargiggia, Francesco, Bricocoli, Massimo (a cura di), *I Contratti di Quartiere II della Regione Lombardia*, Edicom, Gorizia, 2005, p.8.

di Quartiere ad opera di promotori privati e sono effettivamente quelli che si qualificano per la presenza di una maggiore mescolanza sociale. Questi interventi, comunque, pur concorrendo alla qualificazione complessiva del programma ai fini della valutazione da parte della commissione giudicatrice, non hanno potuto avere accesso ai co-finanziamenti. Per mobilitare i privati ci sarebbero voluti incentivi cospicui: in Lombardia, la consistenza demografica notevole dei quartieri di edilizia popolare rende qualunque intervento da parte degli imprenditori molto difficoltoso e poco interessante.

Il programma di sperimentazione presenta alcune particolarità interessanti.

Nel bando era prevista la quota standard di co-finanziamento per la sperimentazione su temi di natura tecnologica che riguardano i caratteri costruttivi del patrimonio di edilizia pubblica, la sostenibilità ambientale e l'uso dei materiali da costruzione eco-compatibili. É presente anche una voce che promuove iniziative di sperimentazione volte a ridurre i costi di gestione degli edifici durante il loro ciclo di vita. Lo sforzo più consistente da parte della regione è stato nel favorire e promuovere un programma di sperimentazione che mirava alla promozione di azioni partecipative e di coinvolgimento degli abitanti dei quartieri oggetto del programma. Questa esigenza è emersa anche a seguito dell'esito di alcuni progetti dei Contratti di Quartiere I (in particolare quello di Cinisello Balsamo), i cui esiti si sono rivelati molto deludenti e limitati soltanto all'intervento progettuale e di riabilitazione fisica dei beni immobiliari.

Nei Contratti di quartiere II, invece, la Regione Lombardia ha deciso di stanziare un capitolo di spesa apposito del co-finanziamento per questo scopo. La somma (0.5 % dell'ammontare dell'erogazione totale) ha valore più simbolico che reale ma è servita come stimolo per incoraggiare le amministrazioni comunali poco vicine a queste pratiche. la sperimentazione è stata assunta, quindi, come incentivo per conferire ai programmi un valore aggiunto, ritenuto valevole di attenzione tanto quanto i temi della qualità ambientale ed insediativa.

Ci sono stati problemi nel fare accettare al Ministero i temi della partecipazione e dell'ascolto sociale come oggetto di co-finanziamento specifico e come oggetto di valutazione da inserire nei criteri del bando regionale. Nelle intenzioni della guida ministeriale l'innovazione avrebbe dovuto realizzarsi negli interventi sul costruito e non nel processo (i temi dell'ascolto sociale pongono qualche imbarazzo alla commissione di valutazione, allorché se ne debbano valutare i rendimenti).

Nell'esperienza lombarda si è data particolare importanza alla dimensione gestionale. La compattezza ed unitarietà delle procedure, il coordinamento delle azioni da parte di tutti i soggetti coinvolti sono stati oggetto di uno studio e di un progetto di strumenti mirati. Tutto questo ha permesso di esaltare nei Contratti di Quartiere II la natura di *programma di*

progetti: un ambito territoriale di intervento, individuato in base a criteri di unitarietà dell'iniziativa, che quindi necessita del fatto che l'insieme di progetti ed azioni che insistono entro il suo perimetro siano portati avanti in modo coongiunto e coordinato entro ogni area. Ogni singolo intervento progettuale (ambientale, viabilistico, abitativo, di servizi alla cittadinanza) viene portato avanti ed attuato in modo da avvalersi della presenza di tutte le altre strutture. Questa esigenza va gestita e calibrata compatibilmente con il vincolo che hanno i comuni di coprire le fasi realizzative con azioni di bilancio annuale: ci si trova nella necessità di coordinare la destinazione dei fondi regionali con quella dei successivi stralci delle opere finanziate dai comuni.

In questo quadro di azioni coordinate e congiunte rientrano anche gli interventi non co-finanziati, promossi dagli operatori privati. Tutte le azioni nel loro complesso (interventi pubblici co-finanziati, privati non co-finanziati e azioni sociali di accompagnamento) sono portate avanti in parallelo, per tenere fede all'esigenza di esprimere i CdQ II come progetti unitari.

Questa esigenza gestionale di coordinamento si scontra, dal punto di vista amministrativo ed organizzativo, con la divisione per settori che caratterizza la struttura degli enti comunali, soprattutto di quelli medio-piccoli; la capacità di attivare un programma di lavoro che affiancasse tutti i settori dell'ente locale è stato il compito gestionale più critico. Per facilitare e fluidificare questo meccanismo ci si è avvalsi della consulenza di un gruppo di studiosi del Politecnico di Milano, sotto la direzione di Alessandro Balducci, che ha organizzato incontri e riunioni di coordinamento, soprattutto durante la prima fase del programma.

Altro aspetto che ha richiesto attenzione e capacità di coordinamento è stato il rapporto con le ALER (Azienda lombarda edilizia residenziale), allo scopo di calibrare i progetti presentati sulle specificità del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente negli ambiti dei Contratti. Ci si è resi conto, a seguito delle fasi di indagine e raccolta dati, che il patrimonio immobiliare pubblico è in uno stato di fortissima sottoutilizzazione, non soltanto per gli assestamenti demografici che hanno interessato l'utenza nel corso degli anni ma anche per la normativa specifica del settore delle case popolari, troppo dispersiva e decentrata (la legge assegna ai comuni la titolarità dei meccanismi di assegnazione e gestione sociale, questo ha generato molti più squilibri e diffirmità locali che con una assegnazione da parte delle aziende casa o della regione).

Il meccanismo gestionale approntato dalla Regione Lombardia ha previsto alcuni dispositivi che consentono una sorveglianza ed una valutazione continua dell'avanzamento dei programmi. A tal fine, la regione ha inserito nell'accordo quadro alcuni vincoli che condizionano le modalità e le condizioni di finanziamento ai comuni, vincolando l'erogazione dei fondi in base all'avanzamento dei lavori. In una prima fase si sono raccolte le previsioni

e gli schemi riguardanti i prospetti ed i tempi di spesa, lasciando ad un momento successivo la redazione del cronoprogramma.

In base all'andamento previsionale della spesa (con la firma dell'accordo quadro i comuni avevano dichiarato le previsioni di andamento della spesa), a scadenza di sei mesi alla volta, la Regione Lombardia eroga le somme per coprire l'avanzamento dei lavori, con un meccanismo che anticipa la somma all'inizio del semestre. Alla fine del periodo i comuni fanno un rendiconto delle spese effettuate in tutto il semestre e la regione calcola un conguaglio, a seguito di due disallineamenti di spesa consecutivi la regione sospende le erogazioni e si rinegoziano le condizioni di finanziamento a seguito dello scostamento (in modo da facilitare un ritmo controllato e cadenzato degli avanzamenti e così non rischiare di fare perdere per strada il volume intero dei finanziamenti assegnati).

Gestire questa contabilità analitica per tutti i 23 (21) Contratti di quartiere lombardi, che presentano fino a quaranta opere diverse ciascuno, si è rivelato molto complesso. Per questo motivo la regione ha richiesto la predisposizione di un apposito applicativo informatico, che raccoglie tutti i dati e la documentazione sull'intero complesso delle opere, in modo che i rendiconti sui pagamenti per ogni opera vengano poi riassunti in appositi prospetti contabili riassuntivi.

Il sistema gestisce tutto il procedimento di realizzazione in tutti i suoi molteplici aspetti: riassume i rapporti informativi con i comuni, verifica gli errori e raccoglie ed unifica tutti i dati utili al fine della conduzione della pratica. La banca dati del sistema è aggiornata e tenuta in ordine a cura degli stessi comuni: lo stato di avanzamento dei progetti viene inserito direttamente dai RUP, ai quali è stato fornito un accesso preferenziale alla pratica, in modo che il sistema si sostenga da sé e si alimenti autonomamente sui capitoli della gestione tecnico-economica.

I resoconti sui progetti definitivi sono stato inseriti in rete già dall'ottobre del 2005. A quel punto dovevano partire le fasi operative: la Regione Lombardia ha dato la possibilità ai comuni di ri-allineare i tempi, recuperando i ritardi verificatisi nelle firme degli accordi tra regione e ministero e potere partire in modo coordinato con tutti i progetti.

Una volta messa a regime la macchina organizzativa ci si può concentrare sulla gestione e correzione delle anomalie e non disperdere gli sforzi per seguire le pratiche che si svolgono in modo ordinario.

Meccanismi esecutivi: la maggior parte dei progetti viene realizzata direttamente ad opera delle ALER ma, essendo il comune l'ente assegnatario dei fondi del co-finanziamento erogati per i CdQ II, si è messo a punto un meccanismo di trasferimento diretti delle risorse: stipulando una convenzione tra comuni ed ALER si permette alla Regione di girare i fondi direttamente alle aziende casa, senza in tal modo transitare attraverso i capitoli del bilancio comunale con i tempi rigidi e cadenzati che ne conseguirebbero.

Dal punto di vista organizzativo si è cercato di snellire i meccanismi delle

relazioni tra regione e comuni: l'assegnazione di un responsabile unico per tutto l'intero CdQ ha facilitato di molto le comunicazioni tra i due enti, evitando la moltiplicazione dei rapporti tra i funzionari della regione e i molti responsabili unici di tutti i singoli progetti (che, abbiamo detto, in alcuni casi superano il numero di quaranta).

Anche per quello che riguarda le procedure burocratiche, i contratti e i requisiti d'appalto è stata dotata una certa flessibilità: le ALER sono piuttosto approssimative nell'applicazione delle prescrizioni della legge sui LL.PP e nella rispondenza dei progettini presentati con i criteri di redazione previsti dalla legge. I progetti pervenuti sono stati approvati in quanto rispondenti ai contenuti dell'Accordo quadro e con esso coerenti ma la commissione regionale non ha operato un controllo ed una validazione tecnica della congruità con i requisiti di legge; il comune è responsabilizzato direttamente riguardo alla completezza del progetto, che non compete alle strutture regionali verificare.

5.5.8 L'esperienza dei CdQ II della Regione Emilia Romagna

La regione Emilia Romagna presenta il numero più alto di adesioni al bando regionale, tra tutte le regioni che hanno aderito al programma. Sono stati in totale quarantacinque i comuni che hanno fatto domanda per accedere ai finanziamenti previsti: il doppio di quelli lombardi e piemontesi, il triplo delle domande dei comuni veneti. Di questi progetti i primi quindici classificati sono stati selezionati per accedere al finanziamento, che ammonta ad un totale di 80.6 milioni (ripartiti con le solite quote regionale e nazionale del 35% e del 65%).

I contenuti e le finalità che emergono dal caso emiliano presentano parallelismi e similarità con molti dei casi presentati in precedenza, sembra in questo caso più utile ricostruire la vicenda dei rapporti inter-istituzionali e di funzionamento della macchina procedurale, che sarebbe dovuta essere il banco di prova di un metodo di azione amministrativa improntata alla concertazione tra i diversi enti e livelli di governo.

L'agenda dei Contratti di quartiere della Regione Emilia Romagna è stata scandita dalle seguenti tappe:

- pubblicazione del bando regionale alla metà di settembre del 2003;
- scadenza per la presentazione delle proposte da parte dei comuni nel marzo 2004;
- istruttoria interna alla regione tra la fine del marzo 2004 e la fine di aprile 2004;
- lavori della commissione valutatrice nel settembre del 2004.

La procedura prevista dal bando regionale prevede la successiva stipula dell'Accordo quadro tra regione e ministero per il trasferimento dei fondi. Questo atto è la premessa indispensabile per potere procedere alla sottoscrizione dei protocolli d'intesa tra regione e comuni per rendere esecutive le modalità di erogazione dei fondi.

È a questo punto che il procedimento, che dovrebbe prevedere tempi non superiori ai 180 giorni tra la firma dei protocolli d'intesa e la consegna dei progetti definitivi, subisce una battuta d'arresto ed apre una fase di conflitto inter-istituzionale che ritarda in modo vistoso l'intero programma.

I Contratti di quartiere costituiscono la prima esperienza di programma di intervento in ambito urbano nel quale si sperimenta la sussidiarietà amministrativa tra Stato e regioni. Questa gestione con trasferimento e delega alle autonomie territoriali degli strumenti e delle risorse vede, come strumento che ne sancisce i meccanismi, la stipula dell'Accordo quadro. Con esso il ministero delega alla regione la gestione dell'intera procedura del programma e trasferisce alla amministrazione diretta di quest'ultima i fondi ministeriali, in modo che sia decisa autonomamente dalla regione la modalità specifica, di tempi e quote, vincoli e documentazione, con la quale procedere al finanziamento dei progetti dei singoli comuni.

All'inizio del 2005 il ministero emana un decreto che contiene alcune determinanti novità procedurali: a seguito di queste si impone direttamente ai comuni di procedere alla redazione dei definitivi, scavalcando i tempi e le modalità previste nel bando regionale ed aggirando la stipula dell'Accordo quadro. Queste novità nei meccanismi amministrativi si sono affiancate ad altre decisioni riguardo alle commissioni di collaudo e ai fondi per la sperimentazione ed hanno portato ad un arresto dell'intero programma dei quasi un anno.

Il 15 dicembre del 2005 viene finalmente firmato l'Accordo di programma quadro, al termine di una lunga contrattazione tra ministero e regione. A decorrere da quella data i comuni hanno 180 giorni per presentare i progetti esecutivi (come previsto dal bando regionale), che vengono effettivamente recapitati alla sede degli uffici regionali nel giugno dell'anno seguente. La procedura prevede quindi che il ministero provveda al trasferimento dei fondi di sua competenza (provenienti dai capitoli di spesa ex Gescal) per procedere alla stipula dei protocolli d'intesa e quindi aprire i cantieri cominciando le erogazioni.

Si apprende intanto che l'Accordo quadro, firmato il 15 dicembre dell'anno precedente, non è stato registrato dalla Corte dei conti, ancora una volta a causa di irregolarità vistose nelle nomine e nelle procedure da parte dei responsabili apicali del ministero. Della quota di finanziamento ministeriale del programma (800 milioni totali) circa 570 milioni facevano parte delle risorse ex Gescal, finite nei residui del ministero dopo quasi un anno di fermo da parte della Corte e quindi a rischio di revoca da parte della sua ragioneria.

Soltanto la Regione Lombardia ha potuto cominciare le fasi esecutive del programma, erogando i fondi dalla propria quota di finanziamento. Difatti, il suo Accordo di programma quadro era stato firmato il 21 marzo del 2005, con condizioni che prevedevano l'inizio dell'erogazione dei fondi a partire da 120 giorni dalla stipula; l'accordo quadro della Lombardia, nonostante il largo anticipo con il quale è arrivato alla conclusione rispetto agli altri, è stato bloccato dalla Corte dei conti per le stesse irregolarità nelle nomine delle commissioni di collaudo che hanno coinvolto tutte le altre regioni ma il fondo regionale ha permesso ugualmente di avviare il programma, visto anche il fatto che non erano previsti i protocolli d'intesa tra stato, regione e comuni per l'avviamento delle fasi operative.

Alla fine del 2006, *in extremis* rispetto alle scadenze ed ai vincoli finanziari interni del ministero, si sono accelerate le procedure per sbloccare i fondi risolvendo il contenzioso con la Corte dei conti. Prima della metà di dicembre del 2006 si sono tenute due riunioni inter-istituzionali tra Ministero delle Infrastrutture, Ministero dell'Economia e Affari regionali che hanno formalizzato l'assegnazione del capitolo di spesa dei fondi ex Gescal. Un successivo decreto, firmato dal ministro dell'economia, ha provveduto a formalizzare il trasferimento dei fondi al Ministero delle infrastrutture; in attesa della risoluzione delle irregolarità rilevate dalla magistratura contabile i fondi ministeriali sono comunque assicurati¹⁰⁸.

La regione ha proceduto alla sottoscrizione dei protocolli d'intesa nel febbraio seguente. Entro l'estate del 2007 in Emilia Romagna, come in molte altre regioni che si trovano nella sua stessa condizione, si dovrebbero potere aprire i cantieri e cominciare l'erogazione dei finanziamenti a sua disposizione, per avviare un investimento totale che supera i 300 milioni sui quindici programmi finanziati.

Particolarità dell'esperienza di riqualificazione urbana in Emilia Romagna

La regione Emilia Romagna ha messo a punto una strumentazione legislativa apposita per l'intervento sulle aree urbane sensibili. Questa è stata il veicolo che ha permesso una continuità nelle esperienze degli interventi di riqualificazione urbana nel corso degli ultimi dieci anni. Con la Legge regionale n.19/1998 si avvia la sperimentazione dei Programmi di riqualificazione urbana (PRU) emiliani, che in tal modo riescono ad avvalersi di un dispositivo equivalente ad un piano urbanistico attuativo ma con procedure molto più dinamiche e rapide. La generazione dei PRU regionali, nonostante alcuni casi meno riusciti, ha dato generalmente esiti incoraggianti: soprattutto ha imposto una linea di intervento legata all'individuazione di ambiti omogenei

¹⁰⁸Zanelli, Michele, 'Contratti di quartiere II: confermati i fondi statali', in *Inforum*, n.27, dicembre 2006, p.16.

del territorio, per popolazione e caratteri morfologici.

Con i Contratti di Quartiere II si è cercato di sfruttare l'esperienza già maturata con i PRU regionali, provando al contempo a curare maggiormente i contenuti di sostegno sociale e di aumento della dotazione dei servizi alla popolazione e di partecipazione che nei PRU, spesso più attenti all'aspetto immobiliare, alla trasformazione delle aree dismesse e al risanamento edilizio, erano stati messi in secondo piano.

È seguendo questi orientamenti che l'esperienza dei CdQ II emiliani si configura come un'evoluzione delle politiche di riqualificazione urbana sperimentate a seguito della L.19/1998. Una politica attenta a fissare un insieme di priorità che inquadrano contestualmente l'intervento sul patrimonio fisico e l'intervento sulle criticità sociali e le marginalità. L'esperienza dei PRU, meno sensibile a queste dimensioni di ascolto degli abitanti e più legata alla forma fisico-edilizia, aveva mostrato come la riuscita combinazione delle due azioni sia legata alla pertinente individuazione di porzioni di città che presentino caratteri di omogeneità fisica, insediativa ed antropica¹⁰⁹.

Nonostante queste intenzioni fossero chiaramente enunciate nei programmi regionali e nel bando, gli esiti sono stati incerti e controversi. Le proposte presentate hanno quasi tutte privilegiato l'approccio fisico-spaziale, mirando più alla dotazione di attrezzature e al riadeguamento del patrimonio abitativo che alla promozione di nuove politiche di sostegno. Lo stesso processo partecipativo è derivato più dalla mobilitazione e dall'adesione di soggetti facenti già parte di un sistema di relazioni consolidato sul territorio, mentre poche energie sono state dedicate alla costruzione di nuove reti di attori¹¹⁰.

Questo aspetto viene rafforzato da un orientamento valutativo che, diversamente da quanto abbiamo visto nel caso della regione Piemonte, ha spesso privilegiato l'applicazione dei programmi come prosecuzione, completamento, a volte correzione, di pregresse iniziative di riqualificazione già maturate.

In molti altri casi si è, invece verificata una dinamica innovativa nell'impostazione delle politiche di intervento urbano: l'approccio integrato, la necessità di operare per ambiti identitariamente consistenti, la spinta verso la co-pianificazione e la partecipazione sociale, l'istituirsi di un rapporto di sussidiarietà e collaborazione tra i diversi livelli istituzionali ha generato processi di apprendimento di buone pratiche amministrative e gestionali che in alcuni casi (Reggio Emilia, Piacenza) hanno dato esiti di grande interesse, sia dal punto di vista del prodotto che dei procedimenti sperimentati.

¹⁰⁹Vecchi, Luciano, 'I Contratti di quartiere di seconda generazione nelle politiche di trasformazione urbana e sociale: potenzialità e limiti', in Bottino, Felicia, Zanelli, Michele (a cura di), *Per un nuovo progetto urbano*, Compositori, Bologna, 2005, p.139.

¹¹⁰Bricocoli, Massimo 'Disegnare le politiche e governare i processi', in Bargiggia, Francesco, Bricocoli, Massimo (a cura di), *I contratti di Quartiere II della Regione Lombardia*, Edicom, Gorizia, 2005, pp.15-16.

Tutto questo bagaglio di esperienze maturate e accumulate, con particolare riferimento ai temi di sperimentazione gestionale e tecnologica, attende una fase di attenta valutazione dei risultati, che sia mirata ad estrarre dalle migliori esperienze fatte i fattori ed i dispositivi più efficaci. Il compito di costruire un quadro organico di indirizzi e requisiti, tecnico e procedurale assieme, se calibrato in modo sensibile ed elastico andrebbe a costituire l'eredità di maggior valore dell'esperienza dei programmi complessi¹¹¹.

¹¹¹Vecchi, Luciano, 'I Contratti di quartiere di seconda generazione nelle politiche di trasformazione urbana e sociale: potenzialità e limiti', in Bottino, Felicia, Zanelli, Michele (a cura di), *Per un nuovo progetto urbano*, Compositori, Bologna, 2005, p.144.

Capitolo 6

Il piano tra conformità e compatibilità

Si può giungere a trarre alcune conclusioni, tramite una sintetica retrospettiva degli argomenti chiave che sono stati presentati nella precedente trattazione.

La necessità ricorrente di avere strumenti di indagine e di progetto volti a ricondurre ad una visione integrata l'insieme complesso degli interventi sul territorio ha presentato la necessità di esaminare la pertinenza di alcuni approcci che cercano di farsi carico del governo e della gestione del rapporto conflittuale tra progetto edilizio e politiche urbanistiche.

Si è operata una disamina su come tali legami o discrasie abbraccino una prospettiva di tipo non morfologico, rilevando che il governo dei fatti urbani sia eminentemente rivolto alla guida dei processi urbani e quindi affrontabile attraverso l'uso di strumenti attinenti ai fattori procedurali, politici e comportamentali.

Il legame tra ruolo del frammento edilizio e costruzione dell'ambiente urbano è difficilmente ricostruibile attraverso l'uso di tecniche e vincoli di natura strettamente morfologica.

La concezione puramente scalare dei passaggi che portano a costruire una coerenza tra architettura e urbanistica, tra piano e progetto, viene a trovarsi in contraddizione con l'irriducibilità del progetto del territorio ad una pratica architettonica dilatata¹. Questa considerazione inaugurale si ritrova esplicitata nella concezione di Lynch del progetto urbano come ente le cui prerogative sono legate alla possibilità di farsi carico delle potenzialità relazionali e delle prestazioni di un contesto, in termini di capacità di guida,

¹Come abbiamo visto essere stata esplicitata nell'opera di Quaroni. Cfr. cap.1, par.1.2.2. Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.51

stimolo e controllo delle dinamiche contestuali ed urbane (e non quindi nella prefigurazione di un oggetto)².

La interpretazione della città come risultato di un complesso di azioni e soggetti porta a vederne le dinamiche di governo e di progetto come maggiormente affidate alle pratiche di accompagnamento e gestione dei processi e delle politiche.

6.1 Temi e concetti

L'irriducibilità, più volte esaminata nel corso della precedente trattazione, della compagine urbana e metropolitana ad un insieme organico e unitario di elementi con un comune ordine morfologico, funzionale, tecnologico, comportamentale, paesaggistico ha portato a ricostruire il concetto di *città per parti*. Questo concetto interpreta l'organismo urbano come sintesi conflittuale di segmenti identitariamente e fisicamente autonomi, la cui natura frammentaria implica che le energie di progetto debbano essere investite per la pertinente e contestuale individuazione delle caratteristiche che qualificano e differenziano la costituzione di ciascuna parte³.

È un esercizio inefficace quello di stabilire le prerogative del piano e del progetto in modo che siano ordinarie e concatenate; più realisticamente una immagine comprensibile della città può emergere da una individuazione sensibile ed attenta delle unità di vita e di relazione tra soggetti e spazi, tra ambiti che hanno una loro coerenza e coesione interna, che presentano un riconoscibile e stratificato sistema di legami reciproci, di valori e di elementi (manufatti) componenti. Il modello concettuale di queste unità territoriali si concretizza tradizionalmente nella idea del quartiere, come entità internamente coerente, principio identitario all'interno del quale si riconosce e partecipa una pluralità di soggetti⁴.

L'interpretazione della città per parti promuove una idea di intervento urbanistico-edilizio legata a strumenti normativi che si applicano a due ordini di fenomeni e di relazioni tra i fatti territoriali (e che corrispondono alla più volte richiamata ripartizione tra tessuti ed emergenze):

- un'idea di azione locale, un piano per interventi contestuali e calati nella specificità dei segmenti e delle parti di città; essa è accompagnata da progetti che articolano e fanno emergere le potenzialità che

²Cfr. cap.1, par.1.4.1 e cfr. Lynch, Kevin, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed.or. 1981), pp. 294-300.

³Oltre agli autori esaminati, un'altra assunzione della visione di una città per parti, come concetto guida per il governo urbano, ha ricevuto nuova legittimazione dalle esperienze di Bohigas. Cfr. Bohigas, Oriol, *Ricostruire Barcellona*, Etas, Milano, 1992 (ed.or. 1985), pp.4-6.

⁴Visto in Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, Laterza, Roma-Bari, 1981, p.51 e leggibile anche nel concetto di *tipologia urbanistica*, cfr. Samonà, Giuseppe, *L'unità architettura-urbanistica*, Angeli, Milano, 1975, pp.269.

valorizzano il sistema di relazioni d'area. Si ha un piano per zone determinate, inteso come un insieme di modelli di contenuto e gestione dal valore puntuale, non formalizzati (Lynch) ma che costituiscono le coordinate base di guida e di azione per la successiva loro trasformazione in progetti reali⁵;

- al contempo, una città per parti ha necessariamente bisogno di un quadro di riconoscimento dei propri rapporti orizzontali e di rete tra le porzioni che la compongono. Se la compagine urbana è costituita dalla somma di diverse realtà settoriali e da diverse comunità locali, questo comporta che esse necessitino di essere ricondotte ad uno schema unitario più ampio attraverso il progetto della struttura complessiva di relazioni estensive⁶.

A questa necessità di ordine superiore si lega l'idea del progetto dei servizi e delle infrastrutture come *opera territoriale*, elemento di legame coerente e pertinente con l'assetto per parti della città, puntello minimale dell'impalcatura e della forma urbana, parte invariante tra *zone grigie* dalle autonome regole interne, armatura di una formazione territoriale le cui relazioni verticali ed orizzontali non possono essere tutte ricomprese ed unificate. Tale approccio ha portato alla interpretazione del ruolo di questi elementi di connessione tra le parti come *progetti-programma*⁷.

Il legame tra le parti dell'ambiente antropico è affidato, quindi a strutture che hanno una funzione di tipo connettivo e programmatico assieme: si inseriscono nei cunei e negli snodi della città ed al contempo ne costituiscono il programma di sviluppo (entro appropriati ambiti spaziali e temporali): sono modelli dal contenuto morfologico, programmatorio e gestionale assieme.

6.2 Prospettive della pratica gestionale

Tutti i temi e gli argomenti che sono stati riassunti per introdurre queste note finali sono legati alla maturazione di una diversa prospettiva della pratica professionale e progettuale, edilizia e di piano. L'efficacia e le prestazioni che l'esercizio professionale presenta risultano sempre meno legate al prodotto e sempre più orientata alla capacità di governo dei processi e dei programmi.

⁵Bohigas, Oriol, *Ricostruire Barcellona*, Etas, Milano, 1992 (ed.or. 1985), p.15.

⁶Ancora ritorna il concetto del piano-idea di Quaroni, ma anche una delle regole del disegno urbano di Alexander (costruire insiemi unitari più vasti). Cfr. Quaroni Ludovico, *La torre di Babele*, Marsilio, Padova, 1967, pp.72 e Alexander, Christopher, Neis, Haio, Anninou, Artemis, King, Ingrid, *Una nuova teoria del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed. or. 1987), pp. 55-58.

⁷Aymonino, Carlo, *Il significato delle città*, Laterza, Roma-Bari, 1978, p.43. Ancora, in modo simile, si ha l'interpretazione territoriale del progetto delle opere infrastrutturali in Bohigas, Oriol, *Ricostruire Barcellona*, Etas, Milano, 1992 (ed.or. 1985), p.11.

L'espressione delle capacità gestionali, in quanto opera di accompagnamento e facilitazione di iniziative sul territorio, riguarda la costruzione plurale e negoziata degli interventi e dei loro quadri di senso, basati sulla fattibilità, sulle capacità di coordinamento, sulla costruzione e mobilitazione di coalizioni di attori, sull'uso eclettico e mirato di un repertorio di tecniche e strumenti il cui dosaggio è affidato ad un esercizio continuo di contestualizzazione contingente⁸.

La dimensione gestionale, il suo emergere come strumento guida per la regolazione, il controllo e la comprensione dei processi che legano un insieme eterogeneo e molteplice di atti sul territorio, ha caratterizzato in modo evidente una nuova domanda di sapere professionale rivolto agli urbanisti e ai progettisti. Queste competenze e abilità di tipo gestionale e procedurale hanno visto una preminenza sia nelle pratiche che attengono alla formulazione ed attuazione delle politiche urbane, sia in quelle che attengono alla pianificazione e realizzazione delle operazioni di produzione edilizia⁹.

I due versanti professionali, muovendo ciascuno da tradizioni disciplinari consolidate e molto diverse tra di loro, hanno articolato i propri saperi e le proprie tecniche attraverso le istanze di una gestione flessibile e processuale dei progetti e dei processi, presentando quindi una comune tendenza evolutiva che ha rappresentato anche una messa a punto complementare di alcuni temi, idee e concezioni, che inquadrano in uno scenario unificato l'intervento sul territorio secondo le sue domande di coerente conduzione e governo.

Sono tre gli argomenti disciplinari più rilevanti che si possono estrarre dall'esperienza della cultura urbanistica e della cultura del processo edilizio e che hanno proposto un ruolo centrale della pratica gestionale come elemento guida ed unificante delle loro diverse dimensioni, operative e politiche, di intervento:

1. un governo della qualità delle realizzazioni attraverso una disciplina prestazionale;
2. una definizione degli interventi per ambiti unitari e programmi integrati;
3. la pratica della programmazione delle opere pubbliche come elemento trainante della strategia istituzionale e come cardine del progetto strutturante del territorio.

Ognuno di questi temi era presente nei contributi dei molti autori esaminati, in ciascuno di essi la dimensione della pratica gestionale ricopre un

⁸Cfr. cap.2, sez. 2.5 e Cfr. anche Bohigas, Oriol, *Ricostruire Barcellona*, Etas, Milano, 1992 (ed.or. 1985), p.13.

⁹Per il primo versante, cfr. Balducci, Alessandro, 'Come cambiano i mestieri dell'urbanista in Italia', in *Territorio*, n.7, 1998, p.9-10. Per il secondo, cfr. Norsa, Aldo, 'Al progetto occorre gestione', in id. (a cura di), *La gestione del costruire*, Angeli, Milano, 2004, p.32.

ruolo di requisito garante di una pianificazione capace di incidere sul territorio con azioni e progetti effettivi, attraverso reali capacità di guida e di formulazione di politiche e principi condivisi.

6.2.1 Gestione, produzione edilizia, approccio prestazionale

La ricerca sul processo edilizio ha anticipato molti temi di carattere generale che la dottrina urbanistica ha invece recepito e maturato soltanto con ritardo. È stato all'interno degli studi di unificazione della normativa tecnica che il processo edilizio ha iniziato a formalizzare metodi e strumenti che hanno spostato l'obiettivo dell'intervento di costruzione dalla definizione del manufatto alla visione più ampia del governo dei processi.

Pur partendo da una prospettiva settoriale, di inquadramento delle caratteristiche del progetto e dell'intervento di produzione dell'oggetto architettonico, il processo edilizio ha sperimentato per primo una visione integrata delle proprie funzioni, in base ad una strumentazione normativa flessibile e esplorativa che l'urbanistica, legata a regole di tipo conformativo, ha sempre fatto fatica a recepire.

L'approccio della normativa tecnica evoluta ha concepito un apparato di strumenti la cui costruzione passa attraverso il riconoscimento contestuale del quadro di esigenze-requisiti-prestazioni, disciplina generale che costituisce il riferimento per operare sugli interventi specifici.

In questi disciplinare di regole si concentra il nodo più delicato ed il contributo unificante degli studi di normazione edilizia. Esso costituisce un campo applicativo che fornisce regole di rendimento e di verifica sufficientemente comprensive e generali da essere indipendenti dalla scala di intervento alla quale si applicano. Essendo legata all'individuazione mirata dei modi di vita e d'uso e di produzione, la disciplina prestazionale costituisce un riferimento unificante per progetti che vanno dalla cellula allo spazio urbano; è lo strumento più adatto a fare dialogare individualità del progetto e politiche collettive, contratto sociale e strumenti per la produzione.

L'adozione di un orientamento prestazionale nella definizione dei progetti di intervento sul territorio è consustanziale alla sua dimensione gestionale. La normativa tecnica è una entità viva, che va seguita nella sua costruzione ed adattata ai contesti degli interventi specifici. Essa è inoltre un mezzo privilegiato per stabilire e promuovere nuovi canali di dialogo interistituzionale tra gli enti pubblici e tra questi e i soggetti privati, allo scopo di adattare e calibrare il quadro tecnico di riferimento in modo da potere essere uno stimolo per l'innovazione e la sperimentazione con, al contempo, caratteri di recepibilità da parte del contesto.

Si tratta di un riferimento unificativo per alcuni caratteri ed adattativo per altri¹⁰.

¹⁰Guarnerio, Giovanna, 'Gli orientamenti attuali della disciplina normativa', in Ciribini,

La dimensione di strategia complessiva della disciplina esigenziale mostra la sua attualità di potenziale elemento unificatore degli interventi sul territorio: potendosi muovere indifferentemente tra nuove costruzioni e riabilitazione dell'esistente essa favorisce quella ridefinizione della pratica manutentiva che la vede proiettata verso la dimensione di conservazione ambientale complessiva e programmata¹¹.

6.2.2 Gestione e intervento locale

Il contributo della riflessione urbanistica alla ridefinizione delle pratiche di gestione degli interventi sul territorio ha portato a sperimentare una dimensione di intervento più prudente, locale, contestuale, pragmatica ed orientata alla efficacia e pertinenza specifica del progetto. Questo contributo di innovazione, fornito dall'esperienza dei programmi complessi, può sicuramente aiutare a declinare entro perimetri più governabili e meno rigidi l'applicazione dei metodi procedurali e unificativi della programmazione edilizia e della unificazione prestazionale della normativa tecnica¹².

La capacità di mettere in opera programmi ed iniziative progettuali che presentino un profilo definito e mirato di obiettivi, criteri di valutazione, strumenti di progetto; la capacità di fare convergere su questi programmi politiche e norme riconducibili a livelli istituzionali diversi, in modo da permettere l'articolazione degli interventi dal programma quadro alle esigenze dei singoli contesti, introduce uno stile di pianificazione fortemente legato alle capacità gestionali dei promotori pubblici, nel quale dimensione gestionale è riferita al governo della rete di rapporti tra i diversi soggetti coinvolti ed alla partecipazione diretta di questi alla definizione delle proposte e degli indirizzi. Contemporaneamente si ha una pratica gestionale legata ad un orizzonte dell'intervento urbano che porta alla definizione di azioni progettuali dirette e dagli esiti evidenti.

La dimensione locale e contestuale di un approccio per programmi si coniuga alla capacità, che queste esperienze esprimono, di costituire un laboratorio per avviare una sperimentazione sulla qualità edilizia; opportunità basata sulla promozione dell'innovazione e sull'inserimento di una normativa interna-esterna, costituita da meta-regole prestazionali, adatte per loro natura ad un ambito applicativo circoscritto e ben definito ma al contempo complesso e significativo.

Stili di pianificazione di tipo negoziale, approcci per politiche locali e sperimentazione sulla qualità della produzione e delle realizzazioni edilizie

Giuseppe (a cura di), *Tecnologie della costruzione*, NIS, Roma, p.46.

¹¹Oltre ai già citati contributi di Ferracuti (sezione 2.4), cfr. Molinari, Claudio, 'Politiche edilizie e politiche tecnologiche: prospettive di studio', in Missori, Andrea (a cura di), *Tecnologia, progetto, manutenzione. Scritti sulla produzione edilizia in ricordo di Giovanni Ferracuti*, Angeli, Milano, 2004, p.43.

¹²Stella Richter, Paolo, *I principî del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, II ed., 2006, p.171.

trovano nei programmi complessi un ambito comune di dialogo e di innovazione. La pratica gestionale segue tutto il percorso di elaborazione: i processi che portano dalla formulazione della politica territoriale ed alla sperimentazione sulla qualità tecnica debbono essere seguiti in modo continuativo, fase per fase, valutando le specifiche criticità che il processo presenta in tutti i suoi aspetti, decisionali, amministrativi e cantieristici assieme¹³

6.2.3 Gestione e programmazione

L'ultimo ambito di intervento, che ricomprende molte delle istanze espresse dai precedenti due (norme dai contenuti prestazionali ed un approccio per aree e luoghi del territorio come veicolo per l'innovazione delle politiche di intervento e per la ricostruzione della unità ambientale locale), è riconducibile al ruolo assunto dall'azione pubblica come garante della strutturazione ed organizzazione complessiva del quadro di realizzazione degli interventi urbani.

La funzione di stabilire i termini della coerenza d'assetto e di funzionamento dell'ambiente insediativo complessivo è riconducibile alle politiche di promozione e programmazione delle opere pubbliche da parte delle amministrazioni territoriali.

La programmazione delle opere pubbliche presenta una natura di vera *questione territoriale*. Essa unisce un inquadramento di struttura delle linee di assetto urbanistico, assieme alla pertinenza contestuale delle opere all'interno della loro cornice attuativa, temporale, finanziaria ed amministrativa. La disciplina di governo delle opere pubbliche stenta, però, ad assumere una reale dimensione territoriale, che consideri la forma dell'ambiente insediativo come dimensione costitutiva, portando il progetto e la programmazione delle opere pubbliche ad assumere un ruolo di elemento d'ordine e coerenza tra le parti, assecondando al contempo la necessità di un inserimento contestuale, in piena coerenza le istanze dell'economia pubblica, della società locale, dell'ambiente e del paesaggio.

Il territorio dovrebbe, quindi, costituire la variabile fondamentale per la programmazione delle opere pubbliche; esso fornisce le determinanti di coerenza fisica ed istituzionale degli interventi, di appropriatezza locale e di legittimazione politica ed economica¹⁴.

Se la città è riconoscibile in base all'identità delle sue parti e gli strumenti di progetto urbano acquistano pertinenza soltanto se calibrati in base al contesto produttivo, sociale ed ambientale, cioè nel campo dei processi e delle

¹³Norsa, Aldo, 'Produzione di progetto e project management', in Missori, Andrea (a cura di), *Tecnologia, progetto, manutenzione. Scritti sulla produzione edilizia in ricordo di Giovanni Ferracuti*, Angeli, Milano, 2004, p.165.

¹⁴Palermo, Pier, Carlo, 'Ambienti insediativi e processi di trasformazione. Verso nuove immagini e interpretazioni della regione urbana milanese', in id. (a cura di), *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese: atlante delle trasformazioni insediative*, Angeli, Milano, 1997, p.12.

202CAPITOLO 6. IL PIANO TRA CONFORMITÀ E COMPATIBILITÀ

relazioni tra problemi, attori, istituzioni, allora un vero e fondato *piano-idea* non può esistere prescindendo dall'armatura di sostegno complessivo data dai *progetti-programma* che lo riguardano, cioè di un uso consapevole e sensibile delle infrastrutture come guida e legame, vincolo ed opportunità per lo sviluppo di insiemi di coerenze più ampie del territorio.

Le opere pubbliche e le decisioni istituzionali che le sostengono sono concepite con una funzione strategica e strutturale assieme:

come capacità di incidere sull'assetto fondamentale del territorio da governare mediante azioni e progetti effettivi di sicura rilevanza strutturale, concertati, condivisi e attuati nei modi più efficaci e tempestivi¹⁵.

Si presuppone quindi allo stesso tempo un disegno di coerenza generale ed una effettiva capacità di gestire al realizzazione delle opere da parte degli attori pubblici.

Raramente l'urbanistica ha saputo interpretare un ruolo così rilevante, divenendo quadro ed azione in un tempo e un contesto comune. Perciò appare interessante, ma anche arduo il compito che ora spetta alle regioni¹⁶.

Il percorso di maturazione di una pratica di programmazione dei lavori pubblici che si faccia carico di una visione strategica delle ragioni di sviluppo e tutela del territorio stenta ad emergere dalle pratiche delle pubbliche amministrazioni. La programmazione è una pratica dalla fortissima connotazione politica e per questo risente delle inerzie organizzative e delle instabilità che caratterizzano le condizioni del contesto socio-economico. Sembra, comunque, che un processo di presa di consapevolezza del ruolo cruciale che la programmazione delle opere pubbliche ricopre nel governo del territorio stia faticosamente emergendo dalle esperienze avviate negli ultimi anni dagli enti locali. Come sempre rischi ed opportunità si presentano con un intreccio dagli esiti incerti, rimane centrale il ruolo preminente che la programmazione e la realizzazione delle infrastrutture hanno come principale dispositivo di governo delle dinamiche e delle trasformazioni territoriali.

6.3 Conformità e compatibilità del progetto

Gli strumenti diversissimi della gestione dei processi urbani fanno, comunque, tutti riferimento eminentemente alla sfera della prassi. Il loro orizzonte è

¹⁵Palermo, Pier, Carlo, 'Ambienti insediativi e processi di trasformazione. Verso nuove immagini e interpretazioni della regione urbana milanese', in id. (a cura di), *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese: atlante delle trasformazioni insediative*, Angeli, Milano, 1997, p.11.

¹⁶Palermo, Pier, Carlo, 'Ambienti insediativi e processi di trasformazione. Verso nuove immagini e interpretazioni della regione urbana milanese', in id. (a cura di), *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese: atlante delle trasformazioni insediative*, Angeli, Milano, 1997, p.11.

di tipo operativo e, in quanto tale, permette di avviare esperienze e sperimentazioni in modo indipendente dalla promulgazione di salvifici progetti di riforma legislativa: tali pratiche incidono direttamente sui modelli comportamentali dei soggetti con provvedimenti esecutivi e calibrati.

La nuova forma di piano, tanto auspicata dai tecnici e dai legislatori, potrebbe quindi evitare di attendere altre leggi quadro e fare esclusivo riferimento ai soli strumenti di natura pragmatica ed operativa, che costituiscono il repertorio di sperienze che sono state passate in rassegna. Una volta qualificati queste tecniche come attributi dell'azione pubblica per alcuni temi basilari, si potrebbe procedere a liberalizzare ogni altra azione ed iniziativa di intervento privato sul territorio, che si presenti con le caratteristiche della reversibilità e delle compatibilità.

Il piano dovrebbe sgravarsi di tutti i compiti esorbitanti di conformazione della proprietà e di composizione degli interessi differenziati. Il governo del territorio non si pratica con le regole edilizie e fondiari bensì programmando e finanziando le infrastrutture e le Oo.Pp., incentivando o disincentivando le iniziative imprenditoriali, garantendo i servizi pubblici, conservando l'ambiente e prevenendo l'inquinamento, tutelando i beni culturali; ponendo accanto ai fattori urbanistici e spaziali quelli economici e temporali¹⁷.

Tutto il resto delle iniziative singole e puntuali dovrebbe potersi ricondurre ad una diversa disciplina normativa. Il PRG si dovrebbe occupare di stabilire regole precise e conformative soltanto dove c'è la necessità di trasformare il territorio salvaguardandone l'uso sociale, non di stabilire cosa fare di ogni singola particella.

Per il complesso delle operazioni diffuse sul territorio occorre che si stabiliscano soltanto le prestazioni ed i criteri di minima salvaguardia per l'ambiente e gli usi sociali. Non più prescrizioni puntuali sul progetto, il cui costitutivo *ritardo culturale* le porta a diventare rigide ad ogni sopravvenuta nuova esigenza, ma indicazioni di obiettivi e prestazioni, in base ai quali valutare le iniziative singole. Questo permetterebbe alla disciplina del piano di passare dalla *conformità* alla *compatibilità*. La semplice valutazione della compatibilità (anche per via di comuni sistemi di certificazione) ridurrebbe le norme sul territorio ad un regime unico (la carta unica o il testo unico per il territorio, più volte auspicato).

Con la compatibilità come criterio di valutazione e ammissibilità della qualità di una trasformazione, il momento della verifica urbanistica verrebbe spostato verso il progetto, mentre il piano si occuperebbe soltanto del quadro delle cautele, delle salvaguardie e delle trasformazioni strategiche. All'interno di una valutazione sulla qualità del singolo progetto (o programma) risulterebbe più facile la ricomposizione delle diverse istanze e scelte delle autorità e dei soggetti che partecipano al procedimento, portando ad

¹⁷Stella Richter, Paolo, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, II ed., 2006, p.163.

204CAPITOLO 6. IL PIANO TRA CONFORMITÀ E COMPATIBILITÀ

una contestuale rappresentazione e confronto degli interessi e delle soluzioni tecniche¹⁸.

¹⁸Stella Richter, Paolo, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, II ed., 2006, pp.168-169.

Bibliografia

- [1] AA.VV., *Regione Emilia Romagna. La qualità dell'abitare*, Angeli, Milano, 1982.
- [2] AA.VV., *Regione Emilia Romagna. Prescrizioni tecniche: criteri per la progettazione, la costruzione e il collaudo degli edifici residenziali*, Angeli, Milano, 1982.
- [3] AA.VV., *Regione Emilia Romagna. Organismo abitativo e alloggio: indirizzi per la progettazione*, Angeli, Milano, 1982.
- [4] AIROLDI, GIUSEPPE, BRUNETTI, GIORGIO, CODA, VITTORIO, *Economia aziendale*, Il mulino, Bologna, 1994.
- [5] ALEXANDER, CHRISTOPHER, *Note sulla sintesi della forma*, Il saggiatore, Milano, 1967 (ed. or. 1964).
- [6] ALEXANDER, CHRISTOPHER, *Un esperimento di progettazione democratica: l'Università dell'Oregon*, Officina, Roma, 1976.
- [7] ALEXANDER, CHRISTOPHER, ISHIKAWA, SARA, SILVERSTEIN, MURRAY, *A pattern language*, Oxford univ. press, New York, 1977.
- [8] ALEXANDER, CHRISTOPHER, *The timeless way of building*, Oxford univ. press, New York, 1979.
- [9] ALEXANDER, CHRISTOPHER, NEIS, HAIO, ANNINOU, ARTEMIS, KING, INGRID, *Le nuove regole del disegno urbano*, Gangemi, Roma, 1997 (ed.or. 1987).
- [10] ALEXANDER, ERNEST R., *Introduzione alla pianificazione*, Clean, Napoli, 1997 (ed.or. 1987).
- [11] ANTHONY, ROBERT N., *Principi di contabilità aziendale*, Etas, Milano, 1972 (ed.or.1965).
- [12] ANTHONY, ROBERT N., *Sistemi di pianificazione e controllo*, Etas, Milano, 1967 (ed.or.1965).

- [13] ARCHER, MARGARET S., *La morfogenesi della società*, Angeli, Milano, 1997 (ed.or. 1995).
- [14] ARCHIBALD, RUSSEL D., *Project management*, Angeli, Milano, 1997 (ed.or. 1992).
- [15] ARCHIBUGI, FRANCO, *Principi di pianificazione regionale. Metodi e obiettivi*, Angeli, Milano, 1982 (II ed.).
- [16] ARCHIBUGI, FRANCO, *Principi di pianificazione regionale. Programmi e bilanci*, Angeli, Milano, 1982 (II ed.).
- [17] AYMONINO, CARLO, *Il significato delle città*, Laterza, Roma-Bari, 1978.
- [18] AZZONE, GIOVANNI, *Innovare il controllo di gestione*, Etas, Milano, 2000.
- [19] AZZONE, GIOVANNI, BERTELE, UMBERTO, NOCI, GIULIANO, *L'ambiente come vantaggio competitivo: una opportunità per le imprese*, Etas, Milano, 1997.
- [20] AZZONE, GIOVANNI, DENTE, BRUNO (a cura di), *Valutare per governare*, Etas, Milano, 1999.
- [21] AZZONE, GIOVANNI, BERTELE, UMBERTO, *L'impresa: sistemi di governo, valutazione e controllo*, Etas, Milano, 2002.
- [22] BAGNASCO, ARNALDO, *La costruzione sociale del mercato*, Il mulino, Bologna, 1988.
- [23] BALDUCCI, ALESSANDRO (a cura di), 'Come cambiano i mestieri dell'urbanista in Italia', *Territorio*, n.7, 1998.
- [24] BARCA, FABRIZIO, *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma, 2006.
- [25] BARGIGLIA, FRANCESCO, BRICCOLI, MASSIMO (a cura di), *Strumenti di riqualificazione urbana. Contratti di quartiere II della Regione Lombardia*, Edicom, Gorizia, 2005.
- [26] BARGONE, ANTONIO, STELLA RICHTER, PAOLO (a cura di), *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, Giuffrè, Milano, 2001.
- [27] BARTOLE, SERGIO, MASTRAGOSTINO, FRANCO, VANDELLI, LUCIANO, *Le autonomie territoriali*, Il mulino, Bologna, 1990.
- [28] BATTISTI, EMILIO, *Architettura, ideologia e scienza*, Feltrinelli, Milano, 1975.

- [29] BERNARDI, FRANCESCO, *Sempre in stato di perfetta forma*, Il mulino, Bologna, 1987.
- [30] BERGER, PETER, LUCKMANN, THOMAS, *La realtà come costruzione sociale*, Il mulino, Bologna, 1969.
- [31] BERTOLISSI, MARIO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il mulino, Bologna, 2002.
- [32] BIOLCATI, MAURIZIO, *Il progetto edilizio*, Pitagora, Bologna, 1998.
- [33] BOLOCAN. MATTEO G., 'La vicenda dei patti territoriali tra centro e periferia', in *Territorio*, n.13, 2000.
- [34] BOTTINO, FELICIA, ZANELLI, MICHELE (a cura di), *Per un nuovo progetto urbano*, Compositori, Bologna, 2005.
- [35] BOUDON, RAYMOND, *Il posto del disordine. Critica alle teorie del mutamento sociale*, Il mulino, Bologna, 1980.
- [36] BRICOCOLI, MASSIMO, 'Contratti di quartiere in prospettiva. Profili e contenuti di un'attività di consulenza', in *Territorio*, n.33, 2005.
- [37] BROSIO, GIORGIO, *Economia pubblica*, NIS, Roma, 1993.
- [38] BROSIO, GIORGIO, *Equilibri instabili*, Boringhieri, Torino, 1994.
- [39] BRUSA, LUIGI, DEZZANI, FLAVIO, *Budget e controllo di gestione*, Giuffrè, Milano, 1983.
- [40] BROWER, DAVID J., GODSCHALK, DAVID R., PORTER, DOUGLAS R. (a cura di), *Understanding growth management*, ULI, Washigton, 1989.
- [41] BOBBIO, LUIGI, DENTE, BRUNO, FARERI, PAOLO, *Metropoli per progetti*, Il mulino, 1989.
- [42] BOHIGAS, ORIOL, *Ricostruire Barcellona*, Etas, Milano, 1992 (ed.or. 1985).
- [43] BUBBIO, ALBERTO, *Il budget*, Il sole 24 ore, Milano, 2000.
- [44] CACCIA, LAURA, VALOTTI, GIOVANNI, *Lo sportello unico per le imprese*, Etas, 2000.
- [45] CATTANEO, MARIO, *Economia delle aziende di produzione*, Etas, 1969.
- [46] CANIGGIA, GIANFRANCO, MAFFEI, GIAN, LUIGI, *Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio, Venezia-Padova, 1977.

- [47] CAPANO, GILIBERTO, *L'improbabile riforma*, Il mulino, 1992.
- [48] CAPANO, GILIBERTO, GIULIANI, MARCO (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, NIS, Roma, 1996.
- [49] CARBONE, CLAUDIO (a cura di), 'Guida alla programmazione delle opere pubbliche', in *Guida agli enti locali*, n.38, 30 settembre 2006.
- [50] CARULLO, ANTONIO, CLARIZIA, ANGELO (a cura di), *La 'legge quadro' in materia di lavori pubblici*, III ed., Cedam, Padova, 2004.
- [51] CAVAGLIÀ, GIANFRANCO, CERAGIOLI, GIORGIO, FOTI, MASSIMO, MAGGI, PIETRO NATALE, MATTEOLI, LORENZO, OSSOLA, FRANCESCO, *Industrializzazione per programmi*, RDB, Piacenza, 1975.
- [52] CICCONI, IVAN (a cura di), *Teoria e prassi dell'appalto pubblico*, DEI, Roma, 1999.
- [53] CIRIBINI, ANGELO, *La qualità nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2000.
- [54] CIRIBINI, ANGELO, *Il project management nei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2003.
- [55] CIRIBINI, ANGELO, PRIZZON, FRANCO, SENZANI, DANIELE, *La programmazione triennale dei lavori pubblici*, Il sole 24 ore, Milano, 2001.
- [56] CIRIBINI, GIUSEPPE, *Introduzione alla tecnologia del design*, Angeli, Milano, 1979.
- [57] CIRIBINI, GIUSEPPE, *Tecnologie della costruzione*, NIS, Roma, 1990.
- [58] CITTÀ DI TORINO, *Periferie. Il cuore della città. 100 cases of best practice. Six years of participatory local development in Turin's peripheral areas (1998-2003)*, Steargrafica, Torino, 2004.
- [59] CITTÀ DI TORINO, *Periferie. Il cuore della città*, Atti dell'incontro internazionale Periferie, 29-30 ottobre 2003, Ianni, Torino, 2006.
- [60] CITTÀ DI TORINO, *Periferie 1997/2005*, Tip. Mario Gros, Torino, 2005.
- [61] CLEMENTE DI SAN LUCA, GUIDO, SAVOIA, RITA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Jovene, Napoli, 2005.
- [62] CLERICI MAESTOSI, PAOLA, *La manutenzione nel processo edilizio*, Alinea, Firenze, 2004.

- [63] COLEMAN, JOHN, *Fondamenti di teoria sociale*, Il mulino, Bologna, 2005 (ed.or. 1990).
- [64] COLLEVECCHIO, MARIO, *Governare la città con il bilancio*, II ed., Maggioli, Rimini, 2004.
- [65] CONTARDI, LUCIO, MOSCATO, MARA, RICCI, MANUELA (a cura di), *Programmi di riqualificazione urbana*, INU edizioni, Roma, 1999.
- [66] CORLAITA, ALBERTO, MARTINI, GIAMPIERO, *L'urbanistica tra normativa nazionale e gestione federalista*, Pitagora, Bologna, 2006.
- [67] COSTANTINI, MAURIZIO, 'Affidabilità, durabilità e concetto di costo globale di un'opera', in id. (a cura di), *Patologie in edilizia*, Be-Ma, Milano, 1981.
- [68] COSTANTINI, MAURIZIO, 'Avanzamenti nell'industria e realtà produttive', in Ciribini, Giuseppe (a cura di), *Tecnologie della costruzione*, NIS, Roma, 1990.
- [69] COSTANTINI, MAURIZIO, NORSA, ALDO, *Prospettive di politica tecnica*, Angeli, Milano, 1994.
- [70] COSTANTINI, MAURIZIO, LAFRATTA, PIETRO, BETTELLI, GABRIELLA, *La qualità come strumento di management innovativo*, Angeli, Milano, 1999.
- [71] COSTANTINI, MAURIZIO, RIGONE, PAOLO, SANTONOCITO, NINO, *Installare il sistema qualità negli studi di ingegneria*, Centro studi consiglio nazionale ingegneri, Roma, 2002.
- [72] CNR/IE, *Orientamenti metodologici per una normativa del processo edilizio industrializzato*, Adelphi, Milano, 1973.
- [73] CROZIER, MICHEL, *Il fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1969 (ed.or. 1963).
- [74] CROZIER, MICHEL, FRIEDBERG, ERHARD, *Attore sociale e sistema*, Etas, Milano, 1978 (ed.or. 1977).
- [75] CROTTI, SERGIO, 'Progetto e morfogenesi urbana. Per un'architettura delle differenze', *Urbanistica*, n.82, 1986.
- [76] DALLA LONGA, REMO, *Management delle opere pubbliche*, Etas, Milano, 1996.
- [77] DALLA LONGA, REMO, PINTUS ELISA (A CURA DI), *I lavori pubblici e la riforma*, Egea, Milano, 2000.

- [78] DELMASTRO, MICHELE, MARSOCCI, LORENZO, MARTINELLI, NICOLA, *Manutenzione programmata in edilizia*, Il sole 24 ore, Milano, 2000.
- [79] DELL'ACQUA, ADOLFO CESARE, *L'organizzazione dell'involucro edilizio*, Pitagora, Bologna, 1983.
- [80] DELL'ACQUA, ADOLFO CESARE, 'Applicazione di fattori e modelli qualitativi. Implicazioni nelle regole tipologiche', in *Inarcos*, n.440, luglio/agosto 1983.
- [81] DEL NORD, ROMANO, ARBIZZANI, EUGENIO, *Modelli di processo edilizio*, Alinea, Firenze, 1986.
- [82] DENTE, BRUNO (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il mulino, Bologna, 1990.
- [83] DENTE, BRUNO, *In un diverso stato*, Il mulino, Bologna, 1995.
- [84] DIOGUARDI, GIANFRANCO (a cura di), *La manutenzione urbana*, Il sole 24 ore, Milano, 1990.
- [85] DIOGUARDI, GIANFRANCO, *I sistemi organizzativi*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.
- [86] ERBA, VALERIA, *L'attuazione dei piani urbanistici*, Ed delle Autonomie, Roma, 1987 (III ed.).
- [87] FALUDI, ANDREAS, *Decisione e pianificazione ambientale*, Dedalo, Bari, 2000 (ed.or. 1987).
- [88] FALUDI, ANDREAS, 'The application of the European spatial development perspective', in *Town, planning review*, vol.74, n.1, 2004.
- [89] FARINELLI, FRANCO, *I segni del mondo*, La nuova Italia, Firenze, 1992.
- [90] FARINELLI, FRANCO, *Geografia. Una introduzione ai modelli del mondo*, Einaudi, Torino, 2004.
- [91] FARNETI, GIUSEPPE, ZIRUOLO, ANDREA, *Il Piano esecutivo di gestione*, IPSOA, Milano, 1998.
- [92] FARNETI, GIUSEPPE (a cura di), *Gestione e contabilità dell'ente locale*, VII ed., Maggioli, Rimini, 2005.
- [93] FERRACUTI, GIOVANNI, MARCELLONI, MAURIZIO, *La casa. Mercato e programmazione*, Einaudi, Torino, 1982.

- [94] FERRACUTI, GIOVANNI, 'Per una definizione di manutenzione ambientale', in Dioguardi, Gianfranco (a cura di), *La manutenzione urbana*, Il sole 24 ore, Milano, 1990.
- [95] FERRACUTI, GIOVANNI, *Tempo, qualità, manutenzione. Scritti sulla manutenzione edilizia, urbana e ambientale*, Alinea, Firenze, 1994.
- [96] FERRARO, GIOVANNI, *Rieducazione alla speranza*, Jaca Book, Milano, 1998.
- [97] FERRERO, GIOVANNI, *Impresa e management*, Giuffrè, Milano, 1987.
- [98] FONTANA, FEDERICO, ROSSI, MARCO (a cura di), 'Progetti e risultati: gli strumenti della pianificazione', in *Guida agli enti locali*, n.24, 17 giugno 2006.
- [99] FORESTER, JOHN, *Pianificazione e potere*, Dedalo, Bari, 1998 (ed.or. 1989).
- [100] FRIEDMAN, JONA, *Per una architettura scientifica*, Officina, Roma, 1975 (ed.or.1971).
- [101] GEDDES, PATRICK, *Città in evoluzione*, Il saggiautore, Milano, 1970 (ed.or. 1915).
- [102] GERRYLYNN, ROBERT K., STEADMAN, PHILIP, *American cities and technology: from wilderness to wired city*, Routledge, London-New York, 1999.
- [103] GIULIANI, BARBARA, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci, Bari, 2006.
- [104] GRANATA, ELENA, *Mettere radici. Le politiche locali tra leggerezza e radicamento*, Politecnico di Milano, 2001.
- [105] GUIDICINI, PAOLO (a cura di), *Gestione della città e partecipazione popolare*, Angeli, Bologna, 1973.
- [106] HABRAKEN, JOHN N., *Strutture per una residenza alternativa*, Il saggiautore, Milano, 1974 (ed.or. 1961).
- [107] HABRAKEN, JOHN N., BOEKHALT, J. TH., DINIENS, P. JM., THIJSSSEN, A.P., *Variations, the Systematic design of supports*, MIT press, Cambridge (Mass.) and London, 1976.
- [108] HABRAKEN, JOHN N., 'L'ambiente costruito e i limiti della pratica professionale', in *Spazio e società*, n.1, 1978.
- [109] HABRAKEN, JOHN N., *The structure of the ordinary*, MIT press, Cambridge (Mass.), 1998.

- [110] HARVEY, DAVID, *L'esperienza urbana*, Il saggiatore, Milano, 1998 (ed. or. 1989).
- [111] HIRSCHMAN, ALBERT O., *I progetti di sviluppo*, Angeli, Milano, 1975 (ed. or. 1968).
- [112] KELLY, ERIC D., *Managing community growth*, Praeger, Westport, 1993.
- [113] LINDBLOM, CHARLES, *Politica e mercato*, Etas, Milano, 1979 (ed. or. 1977).
- [114] LOMBARDINI, SIRO, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino, 1967.
- [115] LUPI, MAURIZIO, MANTINI, PIERLUIGI (a cura di), *I principî del governo del territorio*, Il sole 24 ore, Milano, 2005.
- [116] LYNCH, KEVIN, *Il tempo dello spazio*, Il saggiatore, Milano, 1977 (ed.or. 1972).
- [117] LYNCH, KEVIN, *Progettare la città*, Etas, Milano, 1990 (ed.or. 1981).
- [118] LYNCH, KEVIN, *Deperire*, Cuen, Napoli, 1992 (ed.or. 1990).
- [119] LUCCHINI, FLAMINIO, PORETTI, SERGIO, STORELLI, FRANCO, *Metodologie di progettazione, strumenti pre-progettuali, manualistica*, ESA, Roma, 1994.
- [120] LUHMANN, NIKLAS, *Illuminismo sociologico*, Il saggiatore, Milano, 1983.
- [121] MAGGI, PIETRO NATALE, MORRA, LUIGI, GOTTFRIED, ARIE, *Qualità tecnologica dei prodotti complessi per l'edilizia*, Progetto Leonardo, Bologna, 1992.
- [122] MAGGI, PIETRO NATALE, *Il processo edilizio. Metodi e strumenti di progettazione edilizia*, Città Studi, Milano, 1994.
- [123] MAGGI, PIETRO NATALE, *Il processo edilizio. Elementi di ergotecnica edile*, Città Studi, Milano, 1994.
- [124] MAGNAGHI, ALBERTO, *L'organizzazione del metaprogetto*, Angeli, Milano, 1968.
- [125] MAGNAGHI, ALBERTO, *Il sistema di governo delle regioni metropolitane*, Angeli, Milano, 1981.
- [126] MAGNAGHI, ALBERTO, 'Dalla Cosmopolis alla città di villaggi', in *éu-polis*, nn.21-22, 1998.

- [127] MAGNAGHI, ALBERTO, MAGGI, PIETRO NATALE, CIULLINI, GIANCARLO, MORRA, LUIGI, RIVA, DANILO, *Programmazione per l'edilizia scolastica*, Angeli, Milano, 1983.
- [128] MARCH, JAMES G., *Decisioni e organizzazioni*, Il mulino, Bologna, 1993.
- [129] MARCH, LIONEL, STEADMAN, PHILIP, *La geometria dell'ambiente*, Mazzotta, Milano, 1974.
- [130] MARCON, GIUSEPPE, *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, Angeli, Milano, 1978.
- [131] MARETTO, PAOLO, *Realtà naturale e realtà costruita*, Alinea, Firenze, 1993 (II ed.).
- [132] MAZZA, LUIGI, *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano, 1997.
- [133] MAZZA, LUIGI, *Progettare gli squilibri*, Angeli, Milano, 2004.
- [134] MICELLI, EZIO, *La perequazione urbanistica*, Marsilio, Padova, 2005.
- [135] MISSORI, ANDREA (a cura di), *Tecnologia, progetto, manutenzione. Scritti sulla produzione edilizia in ricordo di Giovanni Ferracuti*, Angeli, Milano, 2004.
- [136] MOLINARI, CLAUDIO (a cura di), *Manutenzione in edilizia*, Angeli, Milano, 1989.
- [137] MOMIGLIANO, FRANCO, *Economia industriale e teoria dell'impresa*, Il mulino, Bologna, 1975.
- [138] MORABITO, GIOVANNI, *Forme e tecniche dell'architettura moderna*, Officina, Roma, 1990.
- [139] MORONI, STEFANO, 'Aspetti normativi di *A good city form*', in *CRU*, n.2, 1994.
- [140] MORONI, STEFANO, *Etica e territorio*, Angeli, Milano, 1997.
- [141] MORONI, STEFANO, *Urbanistica e regolazione*, Angeli, Milano, 1999.
- [142] MOSCARDINO, MARCO, *L'analisi di bilancio*, ISEDI, Milano, 1978.
- [143] MURATORI, SAVERIO, *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960.
- [144] MUTTI, AMELIA, *Il progetto cantierabile*, Kappa, Roma, 1999.
- [145] NARDI, GUIDO, *Tecnologia dell'architettura e industrializzazione nell'edilizia*, Angeli, Milano, 1982 (III ed.).

- [146] NARDI, GUIDO, *Le nuove radici antiche*, Angeli, Milano, 1985.
- [147] NATICCHIA, BERARDO, *Tecniche per il management del costruire*, Il lavoro editoriale, Ancona, 1996.
- [148] NORSA, ALDO (a cura di), *Gestione del ciclo di vita delle grandi infrastrutture*, Atti del convegno del 19 maggio 2004, Milano, 2004.
- [149] NORSA, ALDO (a cura di), *La gestione del costruire*, Angeli, Milano, 2005.
- [150] NORSA, ALDO, 'Infrastrutture, servono discontinuità, programmazione, capitali privati', in *Italia oggi*, 16 aprile 2006.
- [151] OLMO, CARLO, ROSCELLI, RICCARDO, *Produzione edilizia e gestione del territorio*, Stampatori, Torino, 1979.
- [152] OLLSON, GUNNAR, *Uccelli nell'uovo/Uova nell'uccello*, Theoria, Roma-Napoli, 1987 (ed or 1975).
- [153] OLLSON, GUNNAR, *Linee senza ombre*, Theoria, Roma-Napoli, 1991.
- [154] OLSON, MANCUR, *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano, 1983.
- [155] OMBUEN, SIMONE, RICCI, MANUELA, SEGNALINI, ORNELLA, *I programmi complessi*, Il sole 24 ore, Milano, 2000.
- [156] OSSOLA, FRANCESCO, *La gestione del processo edilizio*, Levrotto e Bella, Torino, 1999.
- [157] PALERMO, PIER CARLO (A CURA DI), *Modelli di analisi territoriale*, Angeli, Milano, 1983.
- [158] PALERMO, PIER CARLO, *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Angeli, Milano, 1992.
- [159] PALERMO, PIER CARLO, 'Tre prospettive: dibattito aperto', in Muscarà, Calogero (a cura di), *Piani, parchi, paesaggi*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- [160] PALERMO, PIER CARLO (a cura di), *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese: atlante delle trasformazioni insediative*, Angeli, Milano, 1997.
- [161] PALERMO, PIER CARLO, *Prove di innovazione*, Angeli, Milano, 2001.
- [162] PALERMO, PIER CARLO (a cura di), *Urban Italia. Il senso dell'esperienza, interpretazioni e proposte*, Angeli, Milano, 2002.

- [163] PASQUI, GABRIELE, *Il territorio delle politiche*, Angeli, Milano, 2001.
- [164] PASQUI, GABRIELE, *Progetto, governo, società*, Angeli, Milano, 2005.
- [165] PIRODDI, ELIO, *Le regole della ricomposizione urbana*, Angeli, Milano, 2000.
- [166] PIVATO, GIORGIO (a cura di), *Trattato di finanza aziendale*, Angeli, Milano, 1983.
- [167] PORTER, DOUGLAS R. (a cura di), *Profiles in urban growth management*, ULI, Washigton, 1996.
- [168] PORTER, DOUGLAS R., *Managing growth in american communities*, Island Press, Washigton, 1997.
- [169] PORTER, MICHAEL, *Il vantaggio competitivo*, Comunità, Milano, 1987 (ed. or. 1985).
- [170] PRESSMAN, JEFFREY L., WILDAVSKY, AARON, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California, Berkeley, 1984 (seconda ed.).
- [171] QUARONI, LUDOVICO, *La torre di Babele*, Marsilio, Padova, 1967.
- [172] QUARONI, LUDOVICO, *La città fisica*, a cura di Antonino Terranova, Laterza, Roma-Bari, 1981.
- [173] QUARONI, LUDOVICO, *Progettare un edificio*, Mazzotta, Milano, 1978.
- [174] REBORA, GIANFRANCO, MENEGUZZO, MARCO, *Strategie delle pubbliche amministrazioni*, UTET, Torino, 1993.
- [175] ROMEI, PIERO, *La dinamica della organizzazione*, Angeli, Milano, 1988 (IV ed.).
- [176] ROSSI, ALDO, *L'architettura della città*, Città Studi, Milano, 1995 (ed. or. 1966).
- [177] RUGIADINI, ANDREA, *Organizzazione d'impresa*, Giuffré, Milano, 1979.
- [178] SAMONÀ, GIUSEPPE, *L'unità architettura-urbanistica*, a cura di Parquale Lovero, Angeli, Milano, 1975.
- [179] SCHÖN, DONALD A., *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari, 1993 (ed.or. 1981).
- [180] SELLERI, LUIGI, *Contabilità dei costi e contabilità analitica*, Etas, Milano, 1990.

- [181] SINOPOLI, NICOLA, BERNSTEIN, ALBERTO G., CALCAGNI, RICCARDO, MARCELLI, PANFILO, MENDINI, FRANCESCO, NORSÀ, ALDO, *Industrializzazione edilizia e politiche per la casa: le esperienze straniere*, Angeli, Milano, 1976.
- [182] SINOPOLI, NICOLA, BERNSTEIN, ALBERTO G., CALCAGNI, RICCARDO, MARCELLI, PANFILO, MENDINI, FRANCESCO, NORSÀ, ALDO, *Prospettive di industrializzazione edilizia*, Angeli, Milano, 1976.
- [183] SINOPOLI, NICOLA, *La tecnologia invisibile*, Angeli, Milano, 1997.
- [184] SIMON, HERBERT A., *Il comportamento amministrativo*, Il mulino, Bologna, 1967 (ed.or.1957).
- [185] SPADOLINI, PIERLUIGI (a cura di), *Design e tecnologia*, Luigi Parma, Bologna, 1974.
- [186] SPADOLINI, PIERLUIGI, AIELLO, BIAGIO, BONGI, GIAMPIERO, CUCCIA, GIUSEPPE, MAGGI, PIETRO NATALE, NORSÀ, ALDO, RUFFILLI, MASSIMO, SINOPOLI, NICOLA, TURCHINI, GIUSEPPE, ZAFFAGNINI, MARIO, *Normativa tecnica e industrializzazione dell'edilizia*, Luigi Parma, Bologna, 1979.
- [187] SPANTIGATI, FEDERICO, *Diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1969.
- [188] STELLA RICHTER, PAOLO, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984.
- [189] STELLA RICHTER, PAOLO, *Principi di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002.
- [190] STIGLIZ, JOSEPH, *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 1989 (ed.or. 1986).
- [191] TONCHIA, STEFANO, *Project management*, Il sole 24 ore, Milano, 2001.
- [192] TORTORETO, EMANUELE, *La normativa tecnica in edilizia*, Angeli, Milano, 1981.
- [193] TOYNBEE, ARNOLD J., *Storia comparata delle civiltà*, Newton Compton, Roma, 1974, vol.I.
- [194] TRICART, JEAN, KILLIAN, JEAN, *L'eco-geografia e la pianificazione del paesaggio*, Angeli, Milano, 1985.
- [195] URBANI, PAOLO, CIVITARESE MATTEUCCI, STEFANO, *Manuale di diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2000.
- [196] VANDELLI, LUCIANO, *Poteri Locali*, Il mulino, Bologna, 1990.

- [197] VINCI, IGNAZIO, *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali*, Angeli, Milano, 2003.
- [198] WEBER, MAX, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 1958.
- [199] WILDAVSKY, AARON, *Bilancio e sistema politico*, Angeli, Milano, 1978.
- [200] WIRTH, LUIS, 'L'urbanesimo come modo di vita', in Elia, Gian Franco (a cura di) *Sociologia urbana*, Sansoni, 1971 (ed. or. 1938).
- [201] ZAFFAGNINI, MARIO (a cura di), *Progettare nel processo edilizio*, Luigi Parma, Bologna, 1981.
- [202] ZAMBELLI, ETTORE (a cura di), *Il sistema edilizio aperto*, Angeli, Milano, 1982.
- [203] ZAMBELLI, ETTORE, IMPERADORI, MARCO, VANONCINI, PIETRO ANTONIO, *La costruzione stratificata a secco: tecnologie edilizie innovative e metodi per la gestione del progetto*, Maggioli, Rimini, 1998.
- [204] ZERBONI, NICOLA, *La programmazione negoziata*, Il sole 24 ore, Milano, 1999.