

# I programmi urbani complessi: scenari e prospettive

Paolo Avarello\*

I “programmi complessi” lanciati a più riprese nel corso degli anni Novanta dal Ministero dei Lavori pubblici (anche su fondi europei, es. Pic Urban) hanno prodotto senz’altro una forte spinta all’innovazione nell’urbanistica italiana, sia in termini amministrativi, sia e soprattutto nei termini più concreti di un “addestramento” – delle amministrazioni pubbliche, ma anche dei loro partner privati e del mondo professionale – alla costruzione e messa in attuazione di progetti di trasformazione urbana diretti al recupero e alla riqualificazione. In tal senso i “programmi complessi” hanno contribuito in maniera determinante a sollecitare e sottolineare il passaggio dall’urbanistica dell’espansione a quella della trasformazione qualitativa, avvicinando il nostro paese alle esperienze già avviate in altri paesi europei.

L’introduzione nel fatiscente ordinamento nazionale di questa modalità di intervento – inizialmente connotata da un’aura di “straordinarietà” – ha provocato anche numerose critiche, molte delle quali rivelatesi per altro pretestuose, infondate e sostanzialmente “ideologiche”, pur se a volte avallate da insuccessi e/o esiti negativi delle sperimentazioni. Al di là delle critiche, non c’è dubbio tuttavia che questa fase di sperimentazione abbia posto numerosi e seri interrogativi, e qualche dubbio, se non altro sui caratteri e le difficoltà della faticosa transizione da metodiche tecnico/amministrative ormai da tempo consolidate, a nuove e concrete pratiche, basate su presupposti diversi da quelli appunto consolidati, che proprio la sperimentazione dei “programmi complessi” ha costretto comunque a rivedere.

In sintesi, e per categorie, le difficoltà, e i dubbi, riguardano:

- l’inserimento di tali pratiche nel sistema di pianificazione tradizionale, ovvero il rapporto comunque necessario tra visioni e assetti di insieme stabili nel lungo periodo, e operatività dei singoli interventi nel breve periodo (se e quando se ne manifesti l’opportunità);

- il ruolo effettivo della pubblica amministrazione (e in particolare dei Comuni), nel passaggio da realizzatore diretto (di opere e interventi pubblici) e/o “controllore” dell’operato di terzi (i privati) a “regista”, ma nello stesso tempo anche *partner* esso stesso delle iniziative di trasformazione;

- le caratteristiche generali e le modalità concrete della *concertazione* necessaria alla costruzione di programmi di intervento *condivisi*, gli impegni reciproci che ne derivano, gli strumenti tecnici di valutazione e quelli giuridici di garanzia per le parti in causa, la “trasparenza” delle procedure.

Per il primo punto si può osservare che nel corso degli

anni Novanta anche il sistema di pianificazione “generale” ha cominciato a rinnovarsi, sia per la diffusione dei piani provinciali, spesso caratterizzati, tra l’altro, da attenzioni ai temi ambientali maggiori di quelle fino ad allora presenti nei Prg, sia per la tendenza, sia pure lenta e faticosa, verso nuove forme di piano comunale. Seppure in modi diversi, e con diverse denominazioni, verso piani concettualmente riferiti al “piano strutturale”, ovvero piani che definiscano (solo) le grandi linee di assetto del territorio, rinviando a forme regolamentari la trattazione più prettamente edilizia e, soprattutto, lasciando adeguati margini di flessibilità, appunto alla costruzione di programmi e progetti di intervento per le trasformazioni più rilevanti e/o intensive. Questa evoluzione del piano, che tende a salvare comunque i valori fondamentali della pianificazione, trova per altro riscontro in numerose leggi regionali di seconda e ormai di terza generazione.

Riguarda gli altri due punti, tra loro strettamente connessi, è chiaro come la costruzione di progetti di trasformazione/riqualificazione urbana – necessariamente *condivisi* – comporti anzitutto una diversa concezione del ruolo dell’ente pubblico e, di conseguenza, lo sviluppo di tecniche, modalità di intervento, professionalità e comportamenti diversi dal passato. Ogni programma deve essere infatti costruito, a partire dai dati reali, con il concorso di molti soggetti, pubblici e privati, portatori di interessi diversi, con diverse competenze, finalità e capacità di azione, cercando/creando un equilibrio, spesso difficile, tra interessi particolari e interessi generali, entrambi articolabili su molteplici aspetti, e a volte conflittuali anche al loro interno.

In contesti e situazioni di questo tipo il “pubblico interesse” o la “pubblica utilità” non possono quindi essere considerati semplicemente come dato di fatto, e presupposto dell’azione pubblica – nella tradizionale filiera: ente pubblico/opera pubblica/procedura pubblica/finanziamento pubblico/proprietà pubblica – ma diventano piuttosto un obiettivo, articolato su piani diversi; inoltre non possono essere incorporati *tout court* nell’azione pubblica in quanto tale, ma devono essere *dimostrati* e concretamente *percepiti* dalla “opinione pubblica”, cioè dai cittadini, e in particolare da quelli più direttamente interessati alle trasformazioni.

## *L’esperienza umbra*

Rispetto a questi problemi, e in generale all’impatto che la diffusione dei “programmi complessi” ha prodotto, in particolare sulle amministrazioni comunali, l’Umbria ha potuto contare fin dall’inizio di questa esperienza su alcuni elementi di vantaggio, legati in parte alle proprie tradizioni di “buon governo” del territorio, ma in parte anche a precise scelte politiche. Tra queste, anche la presa in carico del problema da parte

della Regione, che in Umbria, al contrario che in altre regioni, ha sempre costituito un punto di riferimento e/o un *partner* attento e affidabile per i Comuni, come ovunque protagonisti della vicenda, non limitandosi come altrove ai semplici e pur dovuti controlli amministrativi, ma offrendo ai Comuni stessi (con poche eccezioni di medie-piccole dimensioni) anche supporti concreti.

Questo particolare ruolo della Regione Umbria, essenziale alla comprensione della vicenda regionale, si è sviluppato e ha trovato a sua volta maturazione già negli anni Ottanta, in particolare nella attuazione regionale del “programma decennale per la casa” (L. 457/78), che per la prima volta introduceva in maniera estesa, nelle politiche abitative nazionali, il “recupero” edilizio/abitativo, in alternativa e/o riduzione delle nuove edificazioni/urbanizzazioni. Ed è appunto con il tendenziale esaurirsi di questo “programma” che, come è noto, nasceranno i “programmi complessi”, finanziati con i relativi “residui passivi”.

Non in tutte le regioni, negli anni Ottanta, si riuscì a cogliere appieno il senso e la portata della annunciata “riconversione” delle politiche abitative, e quindi urbane, dall’espansione al recupero. La legge umbra 45/78, invece, puntava direttamente e con convinzione al recupero, destinando pressoché la totalità delle risorse disponibili a interventi “pubblici” (Erp e Comuni), anziché disperderle in una miriade di iniziative su singoli alloggi e immobili. In questa fase sia la Regione che i Comuni hanno acquisito importanti capacità gestionali e attuative, anche e soprattutto nei centri storici, mentre il contributo economico dei privati rimaneva ancora in secondo piano.

Già da queste prime esperienze, tuttavia, appariva evidente che una buona riuscita degli interventi pubblici poteva risultare di stimolo, certo insieme agli incentivi finanziari, alla “voglia di recupero” dei privati, in

particolare proprietari di alloggi/immobili. Seguendo scrupolosamente la programmazione (allora) biennale della L. 457/78, già a metà degli anni Ottanta, si comincia quindi in Umbria a parlare di “progetti organici di recupero estesi a interi quartieri”, anche con il coinvolgimento di soggetti privati; e il caso esemplare del quartiere Clai di Terni ha contribuito a diffondere e consolidare questa ulteriore esperienza, che si può considerare già abbastanza matura alla fine degli anni Ottanta (biennio 1988/89, L. 457/1978), quando i “programmi integrati di recupero” e i “programmi edilizi e urbanistici integrati” compaiono nella delibera Cipe (1988).

In Umbria la maggiore attenzione e propensione al recupero si era ormai tradotta in una maggiore esperienza *nel* recupero, e di conseguenza i “programmi complessi”, nati ufficialmente con la delibera Cipe 1994 (L. 457/1978, quadriennio 1992/1995), potevano essere recepiti senza eccessivi traumi nella legislazione regionale (Lr. 13/97 “programmi urbani complessi”), come strumento (quasi) “ordinario” di attuazione dei piani generali.

Pochi mesi dopo, per altro, gli eventi sismici del settembre/ottobre 1997 misero a dura prova le capacità maturate dalla Regione e da molti Comuni in questa esperienza. Capacità che di fatto consentirono la messa in attuazione dei “programmi integrati di ricostruzione” (Pir) in tempi ragionevoli e con risultati nel complesso più che positivi.

#### *I Contratti di quartiere e la partecipazione*

Pur rientrando a pieno titolo tra i programmi di riqualificazione urbana, i Contratti di quartiere presentano qualche differenza, rispetto ai fratelli e cugini che compongono la variegata famiglia dei “programmi complessi”. Per certi aspetti essi si presentano infatti come più “riduttivi”: più soggetti ai vincoli di piano, più strettamente legati alla residenza e, in particolare, a quella di produzione e/o proprietà pubblica; per ovvi motivi, quindi, anche meno vocati alla sostituzione fisica degli immobili e/o alla sostituzione di funzioni in quelli ristrutturati, nonché a tutte le operazioni che richiedano interventi importanti su edifici e complessi non residenziali e/o sulle infrastrutture.

Per altri aspetti, invece, i Contratti di quartiere presentano un maggior tasso di innovazione – almeno rispetto alla “tradizione” italiana, di fatto più legata alla componente edilizia/opere pubbliche – con la possibilità di intervenire anche nella sfera “immateriale”: ad esempio con azioni di promozione e sostegno delle attività economiche *in situ*, anche minute (piccolo commercio, artigianato, etc.), al fine di “animare” e “rivitalizzare” l’ambiente urbano; e anche, direttamente, nel trattamento del disagio sociale, per altro in varie forme ricorrente nelle situazioni residenziali obiettivo dei programmi stessi. In questo senso i Contratti di quartiere, se ben interpretati, si avvicinano alle più importanti esperienze europee (ad esempio Pic Urban), quasi sempre giocate appunto sui due fronti.

Anche per questi motivi, fin dal primo bando ministeriale si prevedeva e richiedeva esplicitamente – con



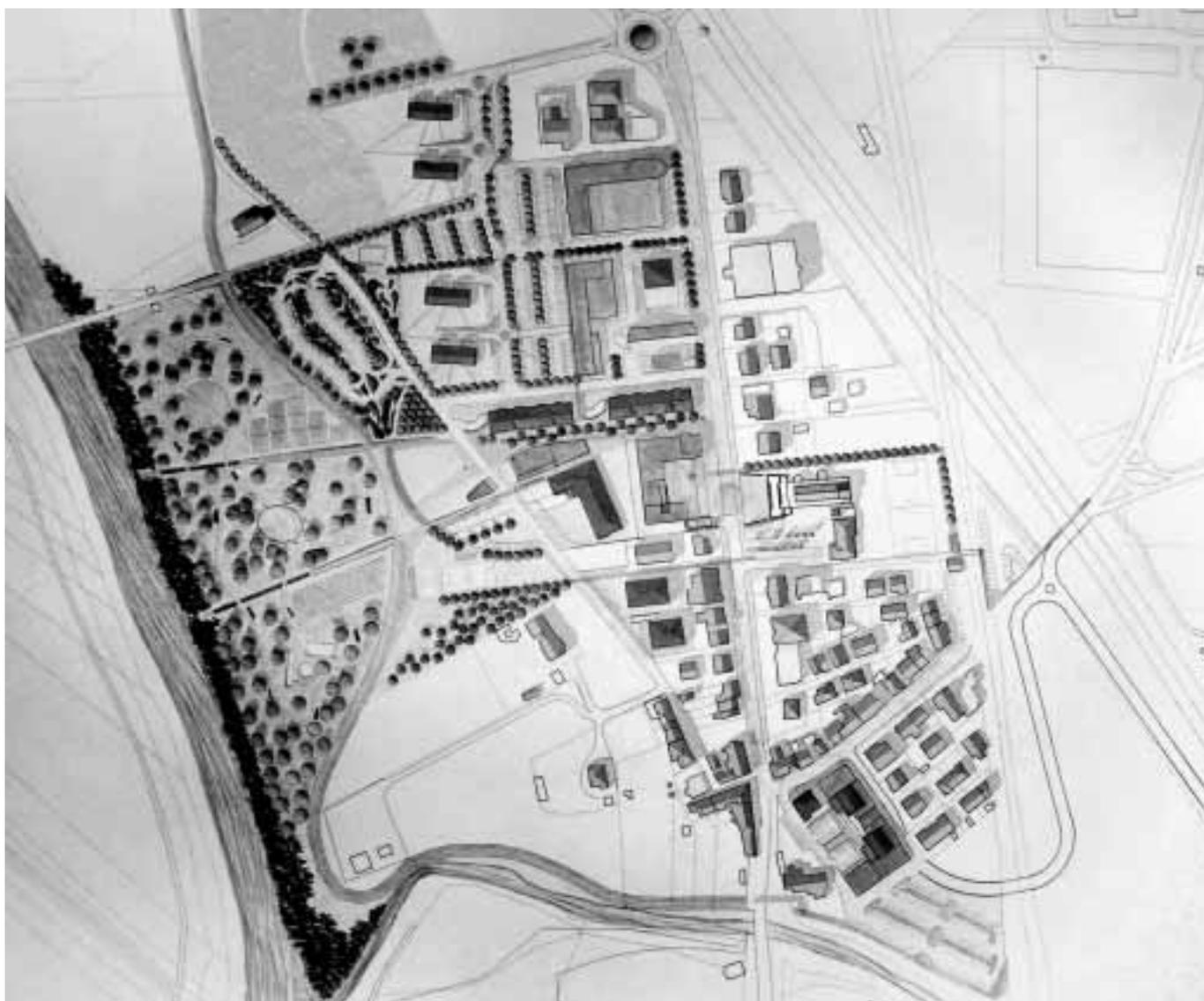
assegnazione di parte del punteggio valevole per le graduatorie – che il “montaggio” dei Contratti di quartiere fosse accompagnato da pratiche di partecipazione allargata alla cittadinanza interessata, promosse e attivate dalle amministrazioni proponenti. Nella prima tornata ministeriale, tuttavia, questa specifica del bando ha trovato scarsa applicazione, e raramente modalità adeguate di espletamento. Sebbene infatti le pratiche partecipative si stiano ormai moltiplicando anche in Italia, esse sono ancora assai poco diffuse: a volte viste con sospetto, o addirittura con ostilità, dalle amministrazioni e dai progettisti, spesso percepite e intese, nella migliore delle ipotesi, con l'unica finalità di ottenere generici consensi.

Un corretto ed efficace processo di partecipazione allargata può risultare invece prezioso, non solo per ridurre ostilità pregiudiziali a interventi e trasformazioni – e dunque anche i costi sociali e direttamente economici che possono derivare da eventuali quanto probabili conflitti – ma anche e soprattutto per migliorare i requisiti delle progettazioni e delle realizzazioni, avvicinandole il più possibile ai bisogni e ai desideri dei futuri utilizzatori di spazi e funzioni. E da questo punto

di vista l'esperienza un po' “forzata” dei Contratti di quartiere può risultare davvero importante.

La partecipazione per altro può assumere forme e modalità diverse. Quella (più o meno) “spontanea”, ovvero la aggregazione di cittadini che si attivano e impongono come soggetto collettivo, in genere *contro* decisioni già assunte dalle amministrazioni. In questi casi l'aggregazione, e lo stesso atteggiamento negativo, *contro* l'amministrazione, diventano fattori di contrattazione altrimenti inesistenti. Gli esiti di questi processi sono anzitutto il conflitto sociale, il discredito dell'amministrazione, il blocco delle iniziative, i costi diretti e indiretti che ne derivano; poi, in genere, una revisione dei progetti di intervento, nel senso di attenuazione degli impatti, ovvero una serie di “compensazioni”. Le scelte finali, sempre che si giunga in porto, sono comunque forzate dalle situazioni “di emergenza” evidenziate o prodotte dai conflitti.

Una seconda modalità di partecipazione è quella sollecitata, promossa e/o (anche) organizzata, direttamente o indirettamente, dalle stesse amministrazioni, in cui giocano ovviamente un ruolo fondamentale il momento e le modalità della informazione/comunicazione



messe in atto. Anche qui ci sono diverse sottospecie di partecipazione, classificabili in vari modi. Uno di questi, sommariamente, è per finalità, ovvero partecipazione per:

- acquisire il consenso (su scelte già fatte);
- identificare, costruire e condividere gli *obiettivi* di un intervento o di una politica; in genere obiettivi reali, specifici, e a breve termine, non ideali, generali o generici e a lungo/imprecisato termine;
- costruire progetti, *attraverso* cui conseguire condivisione, ma anche appropriazione e “identificazione” da parte dei cittadini/utenti a cui spazi e immobili sono destinati.

Le numerose esperienze già fatte e in corso possono suggerire altre tassonomie. Si registra comunque un crescente interesse delle amministrazioni locali per queste forme di partecipazione, e anche in Italia si stanno ormai sviluppando specifiche professionalità in questo campo: non solo riguardo la comunicazione/ascolto, ma anche per la progettazione. Poiché in genere gli architetti non tollerano nemmeno che i propri clienti

mettano bocca sui “loro” progetti – e dunque figuriamoci terzi – occorrono infatti professionisti preparati a costruire progetti attraverso il confronto e il dialogo “allargato”.

La presenza di professionalità di questo tipo consente se non altro di evitare approcci volenterosi, ma improvvisati, e forse anche di ridurre alcuni possibili difetti connessi a queste pratiche. Ad esempio, se la partecipazione è tanto più efficace e produttiva quanto più è “vicina alle cose”, anche nel tempo, e quanto più le cose sono concrete, determinate, visibili, tangibili, è invece difficile ottenere/produrre partecipazione su piani, progetti e programmi a lunga scadenza. Ancora, gli effetti della partecipazione tendono in genere “al ribasso”, al banale, al consueto, allo scontato. Occorre quindi la capacità di condurre i processi di partecipazione verso obiettivi e progetti innovativi, che guardino anche ai futuri cittadini “partecipanti”, senza troppo appiattirsi sulla difesa dello *status quo* o su piccoli benefici immediati.

*\* Presidente Inu*