

**FIERA DELLE UTOPIE CONCRETE  
SEMINARIO  
"SUOLO, SOSTENIBILITA', URBANITA'"**

**DAI CONTRATTI DI QUARTIERE UN NUOVO MODO DI FARE  
URBANISTICA**

**Contributo  
Alessandro Bracchini  
Architetto Urbanista**

**Citta' di Castello 09 ottobre '09  
Circolo degli Illuminati  
Palazzo Bufalini**

## Indice

|   |    |
|---|----|
| PREMESSA .....  | 3  |
| 1. IL PIANO REGOLATORE-FORZA E INADEGUATEZZA .....    | 4  |
| 2. L'INADEGUATEZZA DEI PIANI REGOLATORI GENERALI..... | 4  |
| 2.1 Il contesto economico-sociale di riferimento..... | 4  |
| 2.2 I compiti attribuiti al piano generale .....      | 5  |
| 2.3 La partecipazione .....                           | 5  |
| 2.4 L'efficacia .....                                 | 6  |
| 2.5 L'integrazione .....                              | 6  |
| 2.3 Che fare .....                                    | 7  |
| 3. L'ESPERIENZA DEI "CONTRATTI DI QUARTIERE" .....    | 8  |
| 3.1 L'ambito .....                                    | 8  |
| 4.2 Gli obiettivi .....                               | 8  |
| 3.3 Le risorse .....                                  | 9  |
| 3.4 I tempi .....                                     | 9  |
| 3.5 Partecipazione .....                              | 9  |
| 4. CONCLUSIONI .....                                  | 10 |

## PREMESSA

Quando nella primavera del 1987 si decise di organizzare "la **fiera delle utopie concrete**" si pensava ad una serie di eventi che mettessero in luce le tante esperienze-pratiche di un modo nuovo (ecologico) di lavorare, vivere produrre.

Non pensavamo all'ennesimo appuntamento caratterizzato dalla denuncia delle varie aggressioni che quotidianamente sono compiute ai danni dell'ambiente.

Ne tantomeno ad un ritrovo "di addetti ai lavori" che, magari, la pensavano allo stesso modo. Alexander Langer aveva una idea precisa del carattere della fiera.

Essa doveva essere innanzitutto un **luogo di confronto** tra idee ed esperienze diverse tra uomini di "**buona volonta' ecologica**" il cui interesse e' volto alla "**conversione ecologica**" della societa'.

Questa idea affascino' molti e molti la condivisero.

Il suo era uno spirito laico, non ideologico ne prevenuto. Era uomo aperto, razionale e passionale, che credeva negli uomini e nei loro valori positivi.

A quelle idee e a quello spirito mi sono richiamato per svolgere qui alcune considerazioni sul tema di questo seminario.

Non con lo spirito quindi di raccontare qui le mie verita', ma di comunicare riflessioni che scaturiscono dall'esperienza della vita professionale, con l'obiettivo di capire quali possano essere gli **strumenti e le modalita' piu' concrete per un governo democratico ed ecologico del territorio e delle citta'**; per avviare la conversione ecologica della **governance urbanistica**.

Il tema di riferimento non e' di quelli semplici basta pensare infatti che il **suolo** ospita tutte le attivita' dell'uomo e che queste hanno comunque una interrelazione con gli equilibri propri della natura e degli altri esseri viventi.

Dobbiamo quindi, necessariamente circoscrivere il tema alla sostenibilita' dello sviluppo urbano e agli **strumenti utili** per conseguire questo obiettivo.

Va detto subito pero' che la maggiore minaccia ambientale nel mondo e' rappresentata dalla popolazione del pianeta. Popper diceva che la crescita demografica costituisce una vera e propria "bomba ecologica".

La crescita demografica e' stata accompagnata negli ultimi 50 anni da forti processi di **concentrazione** che hanno dato origine a **conurbazioni**, a una crescita smisurata di citta' non citta', all'**abbandono** di estesi territori, alla desertificazione di altri, insomma all'**alterazione globale degli equilibri tra citta' e campagna**, tra uomo e natura.

Questa cornice ci e' utile per inquadrare l'azione quotidiana del nostro fare urbanistica, consapevoli che possiamo risolvere i problemi globali, se anche nel nostro piccolo adottiamo soluzioni "**ragionevoli**", "**giuste**", "**coraggiose**" e "**moderate**"; insomma **virtuose**.

Nel mio intervento quindi affronterò gli aspetti legati alla pratica urbanistica nel nostro paese con considerazioni prima sullo **strumento principe** della

pianificazione (il piano regolatore generale) e poi sugli strumenti piu' operativi e innovativi (programmi urbani complessi).

## 1. IL PIANO REGOLATORE-FORZA E INADEGUATEZZA

Il piano regolatore ha una sua indubbia utilita' nel programmare l'**uso razionale, parsimonioso e giusto del territorio**, esso costituisce uno dei principali strumenti di Governo dell'Amministrazione Pubblica.

Ma la presenza del Piano Generale non e' di per se condizione sufficiente per garantire un uso corretto del territorio e per regolare gli interessi sociali ed economici che sul territorio si esprimono e si organizzano.

Il piano non e' "buono" per definizione.

All'Amministrazione Pubblica e' richiesto il "**coraggio**" e la "**temperanza**" per compiere le scelte necessarie **per qualificare il piano secondo i principi di sostenibilita'**.

Non bisogna dimenticare infatti che spesso il piano e' stata l'occasione per **legittimare** interessi speculativi e per conseguire risultati **tutt'altro che virtuosi**. Per non parlare del piano come luogo/occasione di **scambio** politico-elettorale.

L'esperienza ci insegna inoltre che anche un buon piano puo' essere **gestito** in modo contrario ai suoi indirizzi e conseguire quindi obiettivi diversi da quelli enunciati.

Allora il piano e' indispensabile per programmare le azioni di tutela, conservazione e sviluppo nel territorio, ma perche' questo ruolo sia effettivamente svolto, il piano deve essere **semplice, comprensibile, partecipato**.

Questi principi sono alla base dei tanti tentativi di riforma di questo fondamentale strumento di governo oltre alle sue implicite inadeguatezze.

## 2. L'INADEGUATEZZA DEI PIANI REGOLATORI GENERALI

### 2.1 Il contesto economico-sociale di riferimento

Nell'ordinamento italiano, i piani regolatori nascono tardi (1942) e si affermano in modo diffuso a partire dagli anni '60 del 900.

Essi nascono, soprattutto, dalla necessita' di garantire un **ordinato sviluppo** delle citta' a fronte delle enormi pressioni demografiche ed economiche esercitate sulle citta' e dovute al mutamento della societa' agricola che si andava trasformando in societa' industriale.

Quindi uno strumento, quello del PRG, che nasce in un **contesto economico e sociale** profondamente **diverso** da quello che oggi viviamo.

E' vero che nel frattempo molte Regioni (quasi tutte) si sono date leggi urbanistiche sempre piu' aggiornate, ma il **modello** di PRG rimane sostanzialmente quello del 1942 con **dubbi di legittimita'** che gravano su tutta la **legislazione regionale**.

## 2.2 I compiti attribuiti al piano generale

Anche i compiti che la legislazione, compresa quella regionale, assegna al piano regolatore generale risultano **"velleitari"**.

Si pensi che **deve** essere disciplinato **tutto** il territorio, costruito e non; si pensi che si chiede di dimensionare le aree di sviluppo con **previsioni decennali**; la complessita' viene ridotta a **"formule burocratiche"** che hanno scarsa o nulla efficacia nell'azione di governo e nelle risposte alle reali esigenze dei cittadini e dell'amministrazione; anche da cio' mi e' sviluppato l'istituto della **variante** che le amministrazioni sono **"costrette"** ad assumere.

Quindi i piani generali disegnano rigidamente **una** idea di sviluppo (decisa da chi e come?) che rimane bloccata per almeno 10 anni (salvo varianti - per chi e come?).

La ricerca sottesa alla formazione di questo tipo di piani richiede inoltre un tempo che varia fra i due e i cinque anni (risorse finanziarie a parte). Tantoche' un piano, quando viene **approvato** risulta gia' **"vecchio"**, superato nei suoi presupposti e nelle sue finalita'.

Molte Regioni hanno riformato il piano secondo il modello di riforma promosso dall'INU con l'intento di semplificare razionalizzare, adeguare la disciplina, ma il risultato ad oggi e' assai modesto se non opposto a quello atteso (due piani al posto di uno con gli stessi contenuti, aggravando la mole delle ricerche, delle analisi e dei computi allungando i tempi, piu' specialistico e quindi meno partecipato, piu' autoreferenziale).

Ma questo e' un argomento che richiede da solo piu' di un seminario.

Quello che mi preme mettere in evidenza e' l'**anacronismo** e il **"fuori scala"** che caratterizza la missione di questo tipo di strumento urbanistico del quale rilevo con urgenza la necessita' di una **riforma radicale**.

## 2.3 La partecipazione

Un altro dei motivi di inadeguatezza del piano generale risiede nei processi di formazione - approvazione che lo distinguono.

Il piano non garantisce **livelli reali di partecipazione** alla formazione delle sue scelte.

Al di la' delle buone intenzioni della Amministrazione (se esistono) i temi e gli oggetti del piano sono cosi' estesi e complessi che la partecipazione risulta oggettivamente impossibile. (**Quando si discute di tutto si finisce per decidere nulla**).

Il piano finisce quindi per essere uno strumento nel quale **solo pochi** realmente fanno sentire il **peso delle proprie idee o interessi**.

Il piano risulta essere quindi **poco democratico, poco trasparente** elitario e tecnocratico.

## 2.4 L'efficacia

Nella storia urbanistica del nostro paese non esiste un piano regolatore **attuato** per come era stato pensato e approvato.

Solo alcune delle previsioni generali del PRG trovano concreta attuazione e con molta probabilità quelle già maturate e definite prima del piano e al di fuori di esso.

Quasi tutte le previsioni, a partire da quelle relative alla "**città pubblica**" non trovano soluzione attuativa.

Anche questa considerazione deve far riflettere sulla efficacia di un certo modello di piano regolatore generale.

La **pianificazione senza risorse certe diventa quindi un esercizio astratto**.

Solo le risorse private destinate agli investimenti immobiliari trovano efficacia con la approvazione del piano.

Negli ultimi anni abbiamo infatti assistito ad una **enorme e anomala crescita** della "**città privata**" a fronte di una **crescita zero** della "**città pubblica**".

Cio' ha aggravato i livelli qualitativi della vita nelle città e dell'ambiente in generale. Questo sviluppo, che ha pure portato risorse finanziarie nelle **casse dei Comuni**, non è stato "compensato" o "mitigato" con investimenti pubblici nei trasporti, nei servizi, nelle aree a verde e a parco. Quelle risorse purtroppo sono finite nel **pozzo della spesa corrente**.

## 2.5 L'integrazione

Le politiche e le scelte generali che caratterizzano il piano regolatore non garantiscono gli ormai indispensabili **processi di integrazione** che devono connotare l'azione di governo delle amministrazioni pubbliche a fronte di **risorse pubbliche sempre più scarse**, e della necessità di ottimizzare la spesa pubblica. Ma l'integrazione non è solo economica (pubblico-privato), ma è anche e soprattutto sociale.

Nelle città pianificate, si sono formati veri e propri **ghetti**. Intere aree o quartieri, lasciati nel degrado fisico, sono diventati destinati anche al degrado sociale (qui a Città di Castello sono così gran parte dei rioni di Prato e Mattonata). Questa sorta di "segregazione" pone problemi sociali nuovi e **snatura il senso della città** e della storia della città europea, rispetto alla quale i soli strumenti di tutela e conservazione possono risultare del tutto anacronistici.

Anche la rete di mobilità', nei piani approvati, non e' **mai integrata** con le politiche di sviluppo previste.

### 2.3 Che fare

A conclusioni e di questa prima serie di considerazioni puo' essermi attribuito il ruolo di urbanista contro l'urbanistica, ma in realta' io coltivo l'**utopia** di una **urbanistica utile, democratica e consapevole** e non fine a se stessa.

Auspico una riforma vera che tragga ispirazione da esperienze concrete che pure in questo paese (e da piu' tempo in altri paesi dell'unione) sono state fatte (programmi urbani, contratti di quartiere, programmi urbani complessi...);

- una riforma che recuperi il **senso** e la **funzione** del piano alle varie scale di definizione e con la consapevolezza dei suoi limiti;
- una riforma che garantisca **piu' democrazia** nella formazione e gestione delle scelte che riguardano la citta' e il territorio (**patrimonio della comunita'**) adottando la **pratica di governance** e dismettendo le pratiche autoreferenziali;
- una riforma che **regola i processi** decisionali e **non i contenuti** dei piani;
- una riforma che garantisca le **pari opportunita'** a tutti i cittadini;
- una riforma che porti ad approvare **piani responsabili e condivisi**;
- una riforma che istituisca le regole di controllo nelle fasi di gestione-attuazione del piano (**monitoraggio partecipato**) e renda conto di quello che e' stato fatto e dei limiti riscontrati nella gestione-attuazione.

### 3. L'ESPERIENZA DEI "CONTRATTI DI QUARTIERE"

I principi fin qui enunciati sono stati applicati, con **piu' facilita'**, nella formazione di **programmi urbani complessi** che costituiscono le esperienze urbanistiche tra le piu' avanzate nel nostro paese.

Il **successo** di questo tipo di strumenti risiede in una pluralita' di condizioni che proveremo a sintetizzare.

#### 3.1 L'ambito

Essi hanno un **ambito circoscritto**, investono generalmente una parte di citta' o una parte di territorio. Quindi non trattano di tutto, ma esaminano gli aspetti specifici espropri di quella parte, pur corredandola all'interno.

Questa delimitazione conferisce molta concretezza alle attivita' di programmazione previste e consente di parlare di vie, quartieri, attivita', soggetti... con **nomi propri, ben individuati e individuabili**.

L'ambito ha una sua **dimensione precisa e misurabile**; con facilita' possiamo conoscere i numeri che lo caratterizzano (abitanti, abitazioni, attivita'...) e gli elementi storico-culturali che lo qualificano (monumenti, reperti...).

Con semplicita' possiamo mettere in luce i **problemi** e le **potenzialita'** dell'area.

#### 3.2 Gli obiettivi

Anche gli obiettivi sono chiari e identificati. Essi si orientano al **recupero e alla riqualificazione urbana**.

Promuovono la **riabilitazione** e la riqualificazione di aree e/o immobili caratterizzate dal **degrado fisico e sociale**. Quindi agiscono all'interno di territori gia' **compromessi**, sottoutilizzati o inutilizzati, che recuperati garantiscono un **risparmio reale di suolo** e un recupero delle infrastrutture esistenti (strade, fogne, acquedotti...) con grande beneficio della spesa pubblica locale e della salute urbana.

Con il recupero e la riqualificazione di queste parti degradate si migliorano le **condizioni di vita** nel quartiere sia sotto l'aspetto residenziale (nuove abitazioni innovative) che quello urbanistico (**piu' servizi** e piu' dotazioni di **verde** e parcheggi), sia **l'integrazione** con il resto della citta' (nuove relazioni funzionali) che **l'integrazione sociale** (abbattimento delle barriere razziali-generazionali).

Le attivita' di recupero e riqualificazione consentono anche il **recupero di luoghi dell'identita' urbana** in un processo di evoluzione e non di mera e semplice conservazione dato lo stato di abbandono e degrado.



### 3.3 Le risorse

Fin qui i programmi di recupero urbano hanno goduto di finanziamenti statali, regionali e comunitari che, promuovendo questi strumenti hanno prestabilito gli obiettivi generali e assicurato **risorse certe** per lo sviluppo delle azioni di recupero. La certezza dei finanziamenti necessari a sostenere le attività di recupero e riqualificazione urbana ha rappresentato un fattore straordinario per il successo di queste iniziative.

Esse concorrono altresì a **stimolare l'impiego di risorse private aggiuntive**, attraverso aiuti destinati alle imprese che aderiscono al programma e al conseguimento dei suoi obiettivi.

La concertazione **pubblico-privato** è infatti un'altra delle condizioni di successo.

L'integrazione delle risorse economiche tra quelle pubbliche e quelle private è condizione e garanzia di fattibilità degli interventi previsti.

Le risorse disponibili possono ampliarsi o ridursi in virtù delle capacità **dell'Amministrazione di costruire il consenso** intorno ai programmi di recupero.

Gli impegni tra pubblico e privato sono regolati da convenzioni, contratti... che vincolano le parti al loro adempimento e fino all'attuazione del programma.

### 3.4 I tempi

La formazione dei programmi urbani complessi avviene in **tempi prestabiliti** e certi. La proposta dell'Amministrazione Comunale che in genere attiva questo strumento deve essere elaborata nello spazio di tre-quattro mesi. L'esame delle proposte e l'eventuale graduatoria da parte del proponente (Ministero-Regione) avviene entro i successivi tre-quattro mesi. (Ad oggi è stato questo uno dei ritardi più gravi nell'assolvimento dei compiti prestabiliti; infatti sia il Ministero che la Regione non hanno ottemperato ai tempi previsti per le loro attività di valutazione) in genere, tuttavia, la presenza di tempi "stretti" consente di mantenere un **alto livello di attenzione** da parte dell'Amministrazione che altrimenti non sarebbe conseguibile.

L'attenzione e la determinazione sono infatti condizioni indispensabili per **governare** comunque un **processo complesso** ove occorre tenere sotto controllo tutte le variabili del programma. A volte la mancanza di queste condizioni si è dimostrata molto negativa nella **fase attuativa** del programma, con gravi cadute di tensione e di interesse, mettendo a rischio gli obiettivi e i presupposti dello stesso programma e quasi tutti i potenziali innovativi previsti.

### 3.5 Partecipazione

Nella formazione dei programmi urbani complessi la partecipazione **non è un optional, ma un obbligo**. Essa deve essere espletata in modo **rigoroso e programmato e non coinvolge i soli cittadini** in senso lato, ma anche portatori di interessi sociali, economici, culturali ...(stakeholders).

La partecipazione risiede nella ricerca applicata di nuove regole e principi che debbono caratterizzare i processi che riguardano le decisioni dell'Amministrazione Pubblica in generale e quelle relative alla pianificazione in particolare (**governance**).

Con tale termine, *governance*, l'Unione Europea plasma fin dal 1993 le proprie azioni e quelle che dovrebbero assumere gli stati membri dell'Unione.

Esso connota il **bisogno di un crescente coinvolgimento della collettività** alle decisioni che riguardano la comunità, ma anche il *partenariato* tra soggetti pubblici e privati e la **sussidiarietà** tra diversi livelli di governo, nonché la **responsabilità** diretta delle diverse competenze della pubblica amministrazione.

I principi e le regole della *governance*, hanno come obiettivo fondamentale quello di definire **azioni coordinate e condivise** da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Tale modello eviterà da un lato decisioni "centralistiche", tipiche di vecchie politiche centrate *sull'autorità* dell'Amministrazione Pubblica che veniva data per scontata, e dall'altro, da modelli liberistici del "**laissez faire**".

La costruzione di scelte condivise e coordinate implica perciò un **maggiore impegno** ed una "**moderna**" **disponibilità** dell'**Amministrazione** verso le decisioni che devono essere assunte.

Per *coordinare e condividere* occorre seguire quindi un **programma** che, con metodo, non lasci nulla al caso, anche perché la "partecipazione" ha sempre una missione determinata e non può essere svolta **senza regole e senza campo**. Peraltro *l'obbligatorietà* del processo partecipativo nell'ambito dei programmi complessi e le scadenze prefissate, richiedono di programmare percorsi certi, efficaci e tali da conseguire nei tempi stabiliti gli obiettivi richiesti.

Un processo partecipativo organizzato con le modalità e le finalità sopra esposte esige di mettere sullo stesso tavolo una **comune valutazione** dello stato delle cose; l'insieme degli **interessi** e delle **proposte** e garantisce un dibattito alla **luce del sole** per assumere in modo condiviso le decisioni necessarie.

Le virtù necessarie per governare questo processo sono la **prudenza** (analisi accorta e circostanziata della realtà e capacità razionale di discernere il vero bene ed i mezzi più adeguati per compierlo) e la **temperanza** (l'applicazione della pratica della moderazione).

#### 4. CONCLUSIONI

Non so se la fiera abbia mantenuto una delle sue **caratteristiche originarie**, ovvero quella di suggerire all'Amministrazione Comunale l'assunzione di impegni precisi in merito ai temi trattati, ma se questo è rimasto vorrei avanzare **un paio di proposte ai coordinatori** della fiera, tanto più oggi che il Comune di Città di Castello sta rielaborando il suo P.R.G.

1. La prima proposta riguarda la richiesta di elaborare una carta aggiuntiva a quelle previste, **una carta che rappresenti le** aree agricole periurbane che hanno cambiato **proprietà** negli ultimi cinque anni (da quando cioè si è cominciato a parlare della necessità del nuovo piano regolatore).

Questa carta consente a tutti di controllare gli effetti di possibili azioni speculative.

2. La seconda proposta è relativa invece all'impegno che l'Amministrazione Comunale dovrà assumere, di **non adottare** il nuovo piano regolatore a ridosso della prossima tornata **elettorale** amministrativa.

Ciò consentirà di **non inquinare il piano** con dubbi relativi al voto di scambio e di svolgere il dibattito sulle scelte di piano in modo sereno, senza pregiudiziali e senza pressioni.