

Luoghi, municipalità, reti: nuove forme di città nell'urbanizzazione diffusa e ruolo del piano locale.

Note in corso d'opera su un lungo percorso di lavoro attraverso "piani comunali di ricerca", per una strategia locale; condotto nell'ambito del Laboratorio di Progettazione Ecologica del Territorio per lo sviluppo locale autosostenibile, del DST.

GIORGIO FERRARESI

1. Perché la sperimentazione sui PRG, in piccoli-medi comuni ed in questo contesto territoriale

Con la presente nota si riprende il filo del discorso iniziato con la pubblicazione dei materiali del PRG di Villasanta ("Territorio", 8, 98). Questo scritto a sua volta introduce ad una prossima pubblicazione e/o discussione in sede scientifica (come ogni "piano di ricerca" richiede) dei risultati di altri piani locali nel frattempo sviluppati dal gruppo di ricerca; rendendo noto innanzitutto che appunto dal '98 ad oggi sono stati elaborati o sono in corso di elaborazione altri piani di piccoli medi comuni che vanno da dimensioni dell'ordine dei 10.000 abitanti (Cornate d'Adda) sino a poche migliaia di abitanti (Mezzago, Ronco Briantino, Oggiona S. Stefano) in Lombardia: nell'area della Brianza orientale (i primi tre, così come Villasanta) o del Varesotto (l'ultimo)¹.

¹ L'elaborazione dei piani è direttamente affidata (solo nel caso di Cornate) al Politecnico DST, Laboratorio LPE che si avvale anche di una struttura operativa di natura professionale e di studiosi su specifici settori (in correlazione interdisciplinare); oppure, negli altri casi, è affidata a questa struttura operativa/professionale con la consulenza e direzione scientifica da parte del Politecnico/DST. In ogni caso responsabile scientifico per il Politecnico è G. Ferraresi, che opera nell'ambito del Laboratorio suddetto e che si avvale di collaboratori tecnici e di giovani ricercatori del laboratorio stesso o di contributi di altri docenti e studiosi di laboratori cooperanti o di altre università; responsabile della struttura operativa o del gruppo professionale incaricato è sempre l'arch. F. Saldini. In ogni caso ci si è avvalsi dell'Istituto Ecopolis di Milano (diretto da M. Cabras) per la impostazione e conduzione dei processi di progettazione partecipata e interattiva. Si citano qui di seguito nomi e funzioni degli operatori coinvolti nel PRG di Cornate e/o Mezzago ora in fase di adozione.

G.Ferraresi resp. scientifico; struttura operativa (o incarico profess.): F.Saldini, con P.Podestà,

Naturalmente ciò avviene in parte per caso o in seguito ad opportunità presentatesi; ma evidentemente le opportunità vengono accettate secondo una intenzionalità o ricercate esplicitamente. Questa intenzionalità appare a prima vista sorprendente nel caso specifico, avendo il Laboratorio (od il suo responsabile) una tradizione di ricerche su processi di pianificazione strategiche ad ampia scala o per grandi centri (Milano città, area Lambro Seveso Olona, parco Sud Milano) che sembrerebbe contraddire l'attenzione per tali micro realtà. Ma allora perché si ritengono rilevanti queste esperienze?

Per almeno due ordini di ragioni:

- la prima relativa alla valutazione del *ruolo strategico dei territori implicati* (e di piccoli centri all'interno di essi); ed al conseguente interesse a sviluppare l'interpretazione della loro struttura ed a sperimentare la loro trasformazione progettuale;
- la seconda riguarda l'assunzione di una ipotesi di lavoro che *considera fertile il processo di pianificazione urbanistica locale*, inteso almeno come contesto rilevante delle pratiche di valorizzazione del territorio.

Si pongono quindi all'attenzione, con queste esperienze, alcune questioni significative sulla quali si intende proporre una appropriata riflessione, mentre spesso vengono trattate riduttivamente o in termini di adesione acritica a tendenze dominanti:

- attraverso la riproposizione banale di figure semplificate di interpretazione del

P.Lubrano, F.Resnati, C.Novak; storia e paesaggio: M. Prusicki, L.Capararella; geologia e ambiente: G.Marchetti, F.Sartori, L.Bisogni, R.Braga; mobilità: A.Moretti, P.Pucci, A.DeBernardi; informatica: R.Bonisolli, D. Lanzetta; processi interattivi: M.Cabras, M.Vercesi, D.Fortini, D. Lorenzoni (Istituto Ecopolis).

- territorio (la lettura del territorio extraurbano come "città diffusa");
- proponendo nuove forme di pianificazione come la "one best way" e non piuttosto come linee di sperimentazione problematica che debbono essere comparate con altri processi rifondativi del piano urbanistico e con l'attivazione possibile di risorse ed opportunità che essi esprimono.

A queste ragioni si aggiunge l'interesse per le implicazioni che i processi trattati comportano sul terreno delle *forme civili e democratiche nell'azione di questi "municipi" e della loro rete*².

2. Oltre la "città diffusa": il "territorio di luoghi" come nuova forma urbana e come struttura di rilevanza strategica.

2.1. Città diffusa e territorio delle differenze

L'adozione di figure quali "città diffusa" o "campagna urbanizzata" (che non è la stessa cosa) ha assunto in prima istanza un ruolo fertile nel definire nuovi fenomeni di urbanizzazione, nel distinguerli da altre forme di organizzazione urbana proprie della strutturazione

² Molte le connessioni con altre ricerche contestuali a queste esperienze sui piani, soprattutto per quanto riguarda la dimensione strategica dei temi implicati.

Si richiama che l'elaborazione dei piani ha realizzato una forte interrelazione con alcuni dei risultati delle ricerche IReR sull'area Lambro, Seveso, Olona (cui hanno collaborato G. Ferraresi ed altri del gruppo di lavoro), in ordine al progetto territoriale di quadro: IReR, "Bonifica, riconversione e valorizzazione ambientale del bacino dei fiumi Lambro, Seveso, Olona", Quaderni di "Urbanistica", 2. 95:

I temi dei piani si sono inoltre intrecciati alla ricerca coordinata da G. Ferraresi e affidata ai lab. LPE e PNR (resp. A. Moretti) del DST (con M. Cabras/ Ecopolis, A. Debernardi/ Polinomia, F. Saldini, L. Menci) sul "Sistema viabilistico pedemontano" (comm. Regione Lombardia, IReR, Comuni dell'area) in ordine alla rete dei locali ed all'azione cooperativa strategica intermunicipale (si rimanda al punto 5). Infine un atlante della progettazione locale di rilevanza strategica, che ricomprende anche i progetti oggetto di queste note, è in corso di produzione presso il laboratorio LPE, nell'ambito delle ricerche MURST/DST cofinanziata 99/2000 "Per uno sviluppo locale autosostenibile".

metropolitana gerarchica, centripeta e della sua periferia.

Ma uno sviluppo degli approcci interpretativi della descrizione territoriale ha permesso di riconoscere nel territorio configurazioni locali assai differenziate e complesse non riducibili a questi figure semplificate e omnicomprehensive (che eventualmente sono ascrivibili invece a parti specifiche del territorio della nuova urbanizzazione); a scoprire cioè nel fenomeno della diffusione un "territorio delle differenze" e ad adottare definizioni come quelle di "tipo territoriale", "ambiente insediativo locale", "unità di paesaggio" per cogliere la reale articolazione del territorio³.

Ciò ha comportato uno spostamento teorico e metodologico nella lettura territoriale, assumendo un approccio locale nello sguardo sul territorio e nella esperienza trasformativa nel piano e nel progetto.

In particolare l'approccio territorialista ha portato a leggere nella diffusione della urbanizzazione una possibile riconfigurazione della complessità territoriale⁴, una non necessaria omologazione del territorio in una sua riduzione a periferia, attraverso definizioni di nuovi "luoghi di luoghi", reti, ambienti complessi, in cui si riconoscono caratteri distintivi. In cui la struttura storica (fondata su una molteplicità di centri) si ricompone "impigliando" le tendenze insediative in configurazioni non precedentemente date ma definite come insiemi locali

³ Tra i percorsi di ricerca rilevanti in ordine alla definizione di tali figure del "territorio delle differenze" possono essere in particolare segnalati i contributi della scuola territorialista, e di alcune ricerche o sperimentazioni di frontiera sulle regioni locali del territorio italiano (ITATEN, 96) o sul paesaggio e sull'ambiente.

Alcuni testi di riferimento:

G. Ferraresi, "Costruzione sociale del piano e produzione autosostenibile di territorio", in: A. Magnaghi (a cura di), "Il territorio degli abitanti", Dunod, Masson, Milano, 98; A. Clementi et al. (a cura di), "Le forme del territorio italiano" Laterza, Bari, 96; R. Gambino, M. Magnaghi, G. Maciocco: contributi alla sezione "pianificazione ambientale: la posizione di tre urbanisti (a cura di A. Zipparo), "Urbanistica" 104, 95.

⁴ Si richiama qui la definizione del processo di "territorializzazione" fornita da A. Turco in termini di "continue riconfigurazioni della complessità" (A. Turco, "Verso una teoria geografica delle complessità", Unicopli, Milano, 88

caratterizzati da proprie dinamiche e capacità di sviluppo / innovazione; “forme locali” che riconfigurano, appunto, ma non annullano i valori strutturali del territorio a matrice storica ed i valori ambientali costitutivi del modello insediativo.

2.2. Strutture locali del territorio “messo al lavoro”

Riferendoci a tale approccio si è posta l'attenzione, nel nostro caso, su strutture policentriche di “microlocali” come nodi di “tipi territoriali” locali di più vasta dimensione.

Ciò vale in particolare per il territorio della Brianza orientale in cui si collocano la maggior parte dei piani considerati, che, a differenza ad esempio della Brianza centrale, non si propone come conurbazione della città centrale (in qualche modo quindi “periferia”) ma come una struttura “altra” dotata di caratteri distintivi di tipo policentrico non gerarchico (pur rivelando alcuni attrattori principali nell'area ed alcune polarità interne) ad elevato grado di autonomia (almeno tendenziale, crescente) in termini di organizzazione produttiva, civile, dei servizi di base e di medio livello (alcuni di eccellenza) appunto fondata sul policentrismo. Un contesto in cui il policentrismo corrisponde (altro carattere strutturale del “tipo territoriale”) ad una dotazione significativa di spazi aperti agricoli ed a fondamentali reti ecologiche che innervano il territorio (Lambro, Adda, altri corsi d'acqua minori come il Molgora ed il rio Vallone, parchi)⁵.

L'interesse ulteriore di questa situazione (ma, mutatis mutandis, altrettanto si potrebbe dire di altri ambienti insediativi spesso letti come margini esterni dello sviluppo metropolitano) è che si tratta propriamente di quel territorio che è “messo al lavoro” dalla organizzazione produttiva post-fordista, e che presenta un alta vitalità sia per quanto riguarda la struttura industriale (basata sulla piccola e media fabbrica) che per quanto riguarda le altre opportunità insediative, in un minuto scambio tra produzione e mondi di vita⁶.

⁵ Per una approccio descrittivo più articolato al territorio della Brianza orientale si rimanda alla nota integrativa di Anna Moretti che segue questo testo.

⁶ Molti percorsi dell'analisi economica, sociale, territoriale riconoscono come si stia vivendo una fase di sviluppo in Italia (ma non solo) in cui è lo

Si dà quindi che proprio questi territori assumano un ruolo strategico rilevante nella riconfigurazione del territorio “metropolitano”; anzi un territorio non più definibile come “forma metropolitana” ma come una struttura articolata, non unitaria, anche se connotata in comune tra le diverse “regioni locali” dal forte ma non univoco scambio con un grande polo urbano come Milano.

2.3. Città a rete, locale di ordine superiore

Ciò che si sta delineando, come chance ed oggetto di possibile progetto di scenario, è una ipotesi di nuova forma urbana, che si potrebbe definire una “città a rete” (se il termine città non evocasse caratteri di densità, concentrazione, continuità insediativa che qui non si danno), comunque una nuova forma di “condizione urbana territoriale”.

Appare quindi rilevante studiare e pianificare questi piccoli centri se li si intende come nodi

stesso territorio nella sua complessità che viene messo in campo nel processo di produzione post-fordista, coinvolgendo nella organizzazione produttiva, capitale sociale, mondi di vita, le stesse forme territoriali locali intese come risorse utilizzate dalle reti lunghe dei processi globali. Si vedano in particolare su queste tematiche i contributi di A. Bonomi: A. Bonomi, G. De Rita, “Manifesto per lo sviluppo locale, Bollati Boringheri, Torino, 98; A. Bonomi, relazione al Seminario “Territorio e sviluppo locale”, Politecnico di Torino/DIT, luglio 2000, Working Papers (a cura di F. Governa).

In tale territorio e nella partita della organizzazione territoriale si pone un confronto (conflitto) tra uso delle risorse del territorio e istanze di valorizzazione del territorio; ove per “risorsa” si intende un bene territoriale da utilizzare (anche a prezzo del suo consumo e degrado) e per “valore” un bene che viene riconosciuto come patrimonio per abitare il territorio e riprodurre il territorio stesso (anche mediante il processo produttivo).

Un conflitto tra locale e globale, tra reti lunghe eterodirette e reti corte autonomamente gestite, ove la composizione (possibilmente non a somma zero) del conflitto ipotizza uno scenario in cui i soggetti insediati (società, istituzioni e forme economiche) riescano a gestire innovazione e mondializzazione sviluppando valore locale, e ad esprimere cioè (si è detto) un locale di ordine superiore; questa è almeno l'ipotesi di lavoro che si esprime nel progetto sotteso alle esperienze di pianificazione di cui tratta (oltre i piani).

Per una definizione della distinzione tra risorsa e valore territoriale si veda in particolare il testo: A. Magnaghi “Il progetto locale”, Bollati Boringheri, Torino, 2000)

di una tale rete potenziale ma materialmente già in atto per molti versi.

Evidentemente ogni piano ha un proprio ruolo specifico, risponde ad esigenze e domande del "micro-locale", alle classiche istanze della pianificazione comunale; ma la molteplicità delle esperienze tra loro connesse (non solo per prossimità fisica ma per riconoscimento comune di essere componente di un "locale di ordine superiore"), assegna agli specifici progetti un significato ulteriore di ordine strategico.

E' infatti interessante sottolineare che, contestualmente alle singole esperienze di piano comunale si sta verificando l'entrata in campo di processi cooperativi tra comuni nell'area fondati sull'autoriconoscimento della appartenenza ad un comune ambiente insediativo e sulla assunzione di responsabilità della sua gestione come scelta condivisa. Il progetto strategico è quindi, come di diceva, una chance; ma fattualmente fondata su un processo in atto di correlazioni esplicite in progresso.

Lo stesso gruppo di lavoro che si occupa delle pianificazione comunale ha tra l'altro in corso una collaborazione con i comuni dell'area per la definizione di un quadro territoriale in grado di confrontarsi scelte di ordine "globale" e "centrale" che tendono ad essere imposte gerarchicamente al territorio locale; in grado cioè di dialettizzare e di gestire scelte su "reti lunghe" (si ritorna su questo più esplicitamente nell'ultimo punto di queste note).

Infatti va rilevato che in realtà la questione che si pone è la risoluzione di un *conflitto tra locale e globale*; e, da un altro punto di vista, il porre l'opzione tra l'accettare che il territorio locale venga considerato pura "*risorsa*" eterodiretta per lo sviluppo globale (che investe questo territorio) e il gestire con autonomia (od in relazione non subordinata) il territorio come "*valore*" espresso ed autogovernato dal locale oltre il complesso "nimby"⁷.

Se è chiarito nelle considerazioni precedenti il senso di un impegno sulla pianificazione locale di piccoli centri (comunque correlata con la prospettiva strategica del locale di ordine superiore), rimane però da definire l'utilità del

riproporre in termini consapevoli la forma di pianificazione, il ricorso al PRG come strumento (rivisitato).

3. Il Prg ed il progetto condiviso di luogo

3.1. Passaggio obbligato: riconferire ruolo al piano urbanistico

Anche su tale tema bisogna muovere da ciò che appartiene alla ovvietà dello stato delle cose, alla necessità o consuetudine amministrativa, per giungere a definire meglio l'intenzionalità consapevole e la progettualità della scelta di sviluppare un discorso (innovativo) sul processo e sullo strumento di pianificazione:

E' ovvio infatti che quando una amministrazione si pone l'esigenza di azioni di governo del proprio territorio di carattere generale, debba passare attraverso una regolazione degli usi del suolo e debba ricorrere allo strumento PRG; questa è una necessità, un atto dovuto in base alla legislazione vigente sino a quando non si sia di fronte ad una diversa strutturazione del quadro legislativo di riferimento che in molte situazioni è in corso di trasformazione; trasformazioni che comunque ripropongono un ruolo ridefinito ma significativo del piano urbanistico comunale (come avvenuto, ad esempio, in alcune legislazioni regionali, che articolano e correlano diversi livelli del piano relativi alle scelte strutturali ed alla strumentazione del processo gestionale ed attuativo).

Di fatto però in molte altre situazioni (ed è il caso delle Regione Lombardia) il piano urbanistico si ripropone nei suoi termini tradizionali quale uno strumento omnicomprensivo, di natura funzionalista, prevalentemente orientato alla disciplina regolamentare e amministrativa delle destinazioni d'uso. In questa situazione regionale non si assiste ad una radicale riforma della legge urbanistica organica rifondativa del processo di piano. O meglio, si lascia in campo da un lato una forma obbligata e non riformata del PRG del tipo suddetto mentre dall'altra si procede ad una serie di modificazioni normative non sistematiche che lo erodono e introducono altre strumentazioni parziali parallele e sovrapposte che tendono a indebolirne il ruolo attivo e la certezza normativa⁸.

⁷ Sui concetti di risorsa e valore si rimanda a quanto già introdotto e citato nel nota 6.

⁸ Non vi è qui lo spazio per affrontare specificamente queste trasformazioni della legislazione

Inoltre, non più in termini legislativi ma di prassi degli amministratori, si realizza un cortocircuito tra *gestione amministrativa del piano* e “trattazione amministrativa dei bisogni”⁹ che conduce ad una interpretazione ulteriormente riduttiva dello strumento.

Ma dati questi limiti e queste precondizioni negative difficili da rimontare il piano urbanistico comunale rimane, come si è detto, un passaggio obbligato, che entra necessariamente in campo nelle azioni di trasformazione del territorio locale; e contemporaneamente (nella situazione regionale in cui si è operato) un nodo irrisolto su cui si è reso necessario operare sperimentalmente radicali spostamenti di modo e struttura (anche in assenza di un adeguato quadro legislativo di supporto).

In questo punto si cerca di riferire come questa sperimentazione ha proposto di riconferire ruolo attivo (interattivo) e strategico alla pianificazione urbanistica comunale nel processo di valorizzazione locale; *nel punto 4 successivo* si cercherà anche di ritornare *in senso generale* (ma riferendosi ad alcuni dei temi della sperimentazione) sulla potenzialità del piano urbanistico come campo di opportunità per l’azione e per l’espressione degli attori e come luogo di correlazioni necessarie tra i processi di governo del territorio.

3.2. Spostamenti di struttura e di metodo; il fuoco sullo scenario

Innanzitutto si deve sottolineare che, nei casi trattati, si è verificata una correlazione positiva tra amministratori ed operatori tecnico/culturali di cui è segnale esplicito l’affidamento dell’elaborazione dei piani al Politecnico di Milano/DST (a volte, e coraggiosamente, per affidamento diretto, a volte in termini di consulenza, sempre comunque attivando anche contributi professionali, si rimanda alla nota¹).

lombarda. Una buona rassegna del dibattito in corso è ad esempio quella riportata su “Urbanistica informazioni” 171, maggio/giugno 2000.

Si rimanda anche al dibattito sui Piani strategici (richiamati nella nota 12 seguente) sviluppato a partire dal caso di Milano e dalla interpretazione della legge regionale lombarda 9/99.

⁹ Per la definizione di “trattazione amministrativa dei bisogni” si rimanda al testo di A. Tosi, “Abitanti”, Il Mulino, Bologna, 94).

Più chiaramente, la questione si è posta come volontà comune di dare luogo a “piani di ricerca” di fronte alla esigenza di superare i limiti riconosciuti del PRG, per rispondere alla domanda di esplicitazione delle scelte, di mobilitazione degli attori, di efficacia di gestione.

Giungendo a spostamenti significativi di ordine sostantivo e metodologico:

- sostantivi, in ordine all’approccio ecologico e locale, alla contestualizzazione territoriale e strategica del progetto (come si è detto), alla riqualificazione della struttura storica e dell’ambiente;
- metodologici, in relazione al processo interattivo, alla costruzione sociale del piano, alla innovazione normativa ed al rapporto attivo tra norma, progetto e politiche, alla rifondazione analitica per l’interpretazione del territorio (che è anche la società insediata) e la sua valorizzazione.

Ma di questo si è già riferito proposito del piano di Villasanta e su questo si ritornerà nel merito nel presentare e pubblicare i risultati degli altri piani.

Qui interessa in particolare, rispetto a questo quadro accennato di elementi per la ridefinizione dello strumento e del processo, focalizzare l’attenzione su quegli elementi, strumenti e passaggi che hanno consentito (almeno tentativamente) di proporre il piano come progetto e scenario (condiviso) sulle scelte strutturali, sulle opzioni fondamentali in ordine allo sviluppo, al destino del territorio ed alla sua valorizzazione come “luogo”; il piano cioè come una “convenzione di senso” del processo trasformativo da intraprendere.

Si ritiene infatti che questa connotazione del piano urbanistico sia il cuore fondativo sostanziale di ogni possibile legittimità ed efficacia del piano stesso e lo renda riproponibile come atto significativo dell’organizzazione civile di una società (e, si argomenterà in seguito, dotato di opportunità e condizioni non date in altre forme di governo del territorio).

3.3. Lo scenario come convenzione, patto, progetto ed interpretazione di territorio

Per ognuno dei piani trattati si propone, come atto fondativo e quadro di argomentazione e giustificazione delle scelte normative, uno scenario territoriale espresso come “metaprogetto”; sul quale si focalizza il processo di costru-

zione sociale del piano e sul quale si mettono in gioco le opzioni politiche della amministrazione e la cultura del territorio espressa dagli esperti e discussa con gli attori nella interlocuzione sociale ed istituzionale.

Si tratta di un atto comunicativo e di una premessa alle tecniche regolative ed assume la natura di una "convenzione" di ordine generale, una sorta di "statuto del luogo", su cui sono chiamati in campo gli attori¹⁰.

E' questo il momento ed il luogo privilegiato dell'urbanistica come "discorso" sul dove si è (cosa e quale è il nostro territorio e la struttura dell'organizzazione sociale che lo abita) e sul dove si va (quale direzione della trasformazione) ed implica il tema della natura e qualità dello sviluppo.

Costruire interattivamente questo discorso significa appunto statuire una convenzione in termini di progetto fondamentale che la società insediata si dà, e che quindi non può essere misconosciuta come un affare di esperti o come prodotto di una delega amministrativa; questo atto fondativo chiama infatti a convergere su orientamenti che legittimano le scelte tecniche ulteriori

Per questo la produzione dello scenario è anche il luogo privilegiato della partecipazione, della costruzione sociale del piano, diversamente dalla definizione tecnico/normativa (la quale non è materia primaria di discussione sostantiva con gli attori ma piuttosto soggetta ad un giudizio di adeguatezza al progetto strategico o di pratica efficacia).

D'altra parte lo stesso scenario può essere considerato il fondamento di un "patto per l'azione" traducibile in un programma strategico di progetti e politiche.

Si lascia ancora un volta ad un esame sui risultati dei vari piani in altra sede la valutazione delle diverse metodologie adottate nel processo partecipativo su questo passaggio basilare

¹⁰ "Statuto di luogo" (o statuto locale) è un termine utilizzato dalla legislazione urbanistica toscana per definire il quadro strutturale che definisce i valori locali e le invarianti territoriali di riferimento per il piano urbanistico; il concetto è sviluppato e più densamente strutturato in significati ulteriori da A. Magnaghi (Magnaghi, 2000, cit).

della pianificazione esperita che è la costruzione di uno scenario condiviso¹¹.

In ogni caso comunque lo scenario che ne risulta si esprime in termini progetto (metaprogetto) di territorio.

Si ritiene infatti necessario dare connotazione territoriale agli indirizzi guida ed alle politiche che li traducono. In particolare le politiche sono materia fondamentale del processo di pianificazione e sono presenti in varia forma nel contesto del piano: nei documenti amministrativi a premessa del piano, nelle indicazioni degli attori, ed inoltre, in alcuni casi (come a Cornate), si traducono in un "master plan" (il programma strategico) di azioni prioritarie per l'attuazione, ed in prospettiva si propone che diano luogo ad agenzie e agende per l'azione.

Ma appare indispensabile che le politiche assumano "corpo territoriale" in ordine al restituire nello scenario la complessità del territorio ed ad identificare i caratteri distintivi del luogo ed i processi di salvaguardia e di valorizzazione delle strutture differenziate di territorio implicate. Ciò, evidentemente, esprime l'approccio territorialista e locale che guida questi piani e introduce riferimenti a specifiche, identificate forme fisiche, sociali, economiche che strutturano soggetti e luoghi e che sono destinate a connotare sostanzialmente le azioni delle politiche.

Non si ritiene perciò trascurabile la forma in cui si traduce la convenzione, il patto/progetto: la produzione di un "immagine" di territorio o meglio di un "segno" territoriale (cioè un'immagine che esprime senso); non trascurabile per quanto si è sopra argomentato e perché, uno scenario si propone come atto comunicativo. Si considera che un segno, una configurazione territoriale, sia esplicitamente percepibile e discutibile se si vuole intercettare il sapere

¹¹ Si tratta in effetti di diverse metodologie (diverse in rapporto ai diversi contesti) che esprimono contributi che vanno dalla elaborazione di indicatori, alla esplicitazione di interpretazioni del territorio e di relativi indirizzi per il progetto e che sono costruiti attivando tavoli di attori (dei diversi specifici attori ed in termini incrociati), consultando aggregazioni degli attori (mediatori sociali, associazioni) o passando attraverso verifiche rivolte, in altre fasi, alla generalità degli abitanti; e si configurano diversi modi di relazione tra saperi esperti e saperi comuni.

comune, la esperienza di territorio che gli abitanti esprimono.

A quest'ultimo proposito si sottolinea che come premessa e fondazione del progetto (metaprogetto) sia un *atto di interpretazione del territorio*, un contributo che sia gli esperti che il sapere comune (in un processo interattivo) sono chiamati ad esprimere in queste esperienze, piegando in questo senso l'analitica classica di tipo positivista e funzionalista.

Anzi si vuole sostenere, in termini generali, che la possibilità di pervenire ad un progetto condiviso sia costruire un "senso comune" nella interpretazione territoriale. Ed essendo il territorio anche la società insediata, l'interpretazione condivisa del territorio è "consapevolezza di sé", la base della costruzione sociale del progetto.

4. Questioni generali implicate in ordine al dibattito sul piano e sui nuovi strumenti

4.1. Il piano come rito civile e arena pubblica

Una constatazione empirica da cui muovere: non si può non riconoscere che il processo di elaborazione del piano urbanistico locale sia uno dei pochi "luoghi" della nostra organizzazione civile nei quali il complesso della società, in un rapporto con l'istituzione (che prevede anche dei momenti formali e stabiliti per legge di certificazione quali adozione, pubblicazione, osservazioni, controdeduzioni), è potenzialmente chiamato ad esprimersi sulla propria condizione e sul proprio futuro.

Si tratta di un "rito civile" che comunque mette in gioco interessi e volizioni e politiche dell'intero campo degli attori: istituzione (locale), mercato, società civile. In cui tra l'altro il cittadino /abitante dispiega le sue forme diverse (contestuali) di strutturazione sociale: quale proprietario o utente economicamente coinvolto, portatore di interessi economici (secondo attore, mercato); e quale espressione dei mondi di vita, portatore di bisogni, di volizioni, sulla qualità del vivere e sulle relazioni cooperative e di solidarietà (terzo attore).

Un percorso ed un processo che implica quindi una complessità significativa di interazioni e che costituisce una opportunità forte sia nella costruzione del soggetto locale che nella definizione del progetto di territorio; una opportunità potenziale che può divenire effettiva se il

piano urbanistico viene riproposto (come si è cercato di illustrare a proposito dei casi qui trattati):

- quale processo interattivo, in cui si esprime in particolare il soggetto tradizionalmente assente (il terzo attore);
- in cui sono posti in gioco opzioni rilevanti sul destino del territorio e prodotti scenari di sviluppo locale/territoriale (come si è detto);
- alla base dei quali sta una interpretazione condivisa del territorio e dei suoi valori.

Una tradizione rilevante e consolidata, quindi, quella del processo di produzione del piano urbanistico locale, che ha strutturato una "arena pubblica" attorno alla sua forma classica, il PRG, da cui si può difficilmente prescindere; ma che richiede di essere reinterpretata e ristrutturata nel senso suddetto, attraverso questi spostamenti fondamentali ora richiamati.

Questo il primo significato ulteriore di interesse generale di una sperimentazione/ricerca sul PRG in questo contesto, che può essere riproposto in altri contesti come tema ricorrente: riattivare un quadro di risorse civili e di pratiche pubbliche riorientandole verso un orizzonte strategico ed una costruzione soggettiva del locale.

4.2. Il piano come correlazione di funzioni di governo

Ciò conduce a considerare un'altra direzione generale di ricerca che è interessata da queste sperimentazioni: il tentativo di riproporre la correlazione contestuale (circolare) tra le diverse "funzioni" della pianificazione che questa classica forma di piano (il piano "regolatore"), così rivisitata, implica; la correlazione cioè tra: le funzioni di strutturazione e di progettazione che hanno carattere rispettivamente costituente/strategico e propositivo/trasformativo (il progetto strategico ed i progetti/politiche); e la funzione di regolazione che statuisce diritti e norme legalmente conformate (l'apparato normativo, la regolazione di suoli)¹².

¹² Una trattazione articolata delle suddette funzioni di pianificazione e delle loro interazioni circolari è sviluppata negli studi di L. Mazza; in particolare si veda: L. Mazza "Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo", in "Urbanistica" 106, 96. Rispetto a tale trattazione si ritiene qui che la interazione circolare debba avvenire nel locale e

Infatti si pone un problema centrale in ogni attività di pianificazione: argomentare e legittimare l'attività regolativa attraverso la pubblica messa in discussione delle scelte strutturali che sono chiamate a conformare la norma. Appare allora essenziale che il discorso strategico e pubblico sulle scelte costitutive si ponga contestualmente alla regolazione, per *contrastare la riduzione amministrativa e regolamentare* del piano urbanistico (secondo la prassi spesso banalmente in atto nella produzione di PRG); *e/o la sua gestione contrattata tra attori forti* (il corto circuito istituzione / mercato che ha data ampia prova di sé in anni recenti e che può riproporsi anche attraverso nuove forme di pianificazione negoziata svincolata da norme di diritto).

A tale proposito è da considerare importante, come già si è accennato, l'evoluzione delle leggi regionali (Toscana ed altre) che introducono il piano di struttura o lo "statuto dei luoghi" come componente prioritaria del processo di piano e pongono quindi le condizioni per una correlazione di questa a istanza con l'attività regolativa.

4.3. Dal piano urbanistico domande ad altri strumenti

Le questioni di interesse generale ora poste nascono dall'esperienza di trattazione dei PRG qui considerati (e spesso rivelano snodi irrisolti o passaggi critici delle stesse esperienze); analoghe questioni però vanno riproposte a maggior ragione (in termini ineludibili), anche ad alcuni nuovi strumenti e processi di pianificazione (documenti strategici, pianificazione per progetti, agende di politiche) proprio nella fase in cui essi potrebbero proporsi come modalità alternative al piano urbanistico locale,

zione circolare debba avvenire nel locale e nella rete tra i locali (e non nelle relazioni tra diversi livelli di pianificazione); proprio in ordine alla posta in gioco tra valorizzazione- autonomia locale e centralizzazione- eterodirezione.

Si rimanda anche al dibattito in corso sui piani strategici ove la posizione espressa dal gruppo di lavoro sulle strategie del Comune di Milano (e dallo stesso Mazza) sembra confinare l'attività di regolazione del piano urbanistico alla normazione dei diritti esistenti sui suoli, riservando alla autonomia politica del piano strategico le funzioni di strutturazione e di indirizzo delle trasformazioni progettuali; si veda. Comune di Milano, "Ricostruire la grande Milano", bozze, 2000.

collocandosi totalmente fuori da questa arena pubblica "costituita" del piano urbanistico o in relazione o sovrapposizione parziale con essa; in generale configurandosi nell'ambito di processi di "governance" aperti ove non sono dati in partenza (e si vanno ridefinendo in corso d'opera) gli attori, le forme di azione, il quadro di legittimazione e istituzionalizzazione.

Ci si limita qui a porre telegraficamente delle domande aperte che provengono da questi percorsi di riconfigurazione del piano urbanistico e che non sembrano trovare chiara risposta nelle nuove pratiche:

- nella definizione di *documenti strategici* si pongono evidenti problemi di correlazione attiva con la dimensione regolativa e normativa del pianificare; e, contestualmente, esigenze di discussione pubblica e di costruzione condivisa delle opzioni strutturali e degli scenari: non risolte adeguatamente le quali il documento strategico esprime autonomia senza controllo delle azioni di rilevanza strategica, deregulation dei processi progettuali direttamente attivati e marginalità residuale della amministrazione delle norme di regolazione "legale" corrente dell'uso dei suoli (*si veda ancora la nota 12*).
- Nella produzione di processi di intervento *per progetti e programmi* (Contratti di quartiere, Prusst, Programmi integrati) si pone il tema della dimensione strategica di quadro; emerge l'esigenza dello scenario come convenzione di senso e patto da contrattare con il contesto territoriale in ordine al significato ed alla legittimazione dei progetti (verifica dell'impatto, della sostenibilità, delle relazioni, della direzione comune/divergente).
- Nella proposizione di *agende di politiche* sembra essenziale porre in campo la presenza del "soggetto territorio" (ed il suo progetto e la sua regolazione) che spesso è il invitato di pietra di agende e agenzie ma che invece si pone come ineliminabile "corpo" delle azioni che conduce alla espressione contestuale un progetto territoriale locale (si rimanda a quanto detto in proposito al precedente punto 3)

5. Municipalismo ; e municipalismo federato (a rete)

5.1. Autosostenibilità, tracce di comunità, istituzioni minime

Al di là del discorso più direttamente disciplinare, i temi trattati e sperimentati sul territorio locale e sulla pianificazione, hanno condotto ad incrociare altre questioni rilevanti sottese che riguardano le forme di espressione sociale e di rappresentanza, di rapporto tra società ed istituzioni; in termini più generali le *forme di democrazia locale*.

Riferendoci a considerazioni introdotte nei punti precedenti, si è posto un tema di sviluppo locale nella sua dimensione strategica che non può che svilupparsi in termini di "autosostenibilità"¹³; deve poter contare, cioè, su soggetti locali in grado di farsene carico e di forme di autoconsapevolezza, di coesione sociale, di capacità di proposta e di gestione e di forme di governo che strutturino il progetto.

Qui ci si limita ad osservare che in questi territori consistono forme di organizzazione sociale locale, elementi di organizzazione civile multicentrica articolata che potremmo definire (riproponendo termini utilizzati in altri contesti di ricerca) "tracce di comunità" o aggregati di capitale sociale¹⁴; così come si manifestano tracce di forme di produzione locale o quantomeno di forme economiche che contano sulla relazione con il capitale sociale insediato (anche se immesse in reti globali e "usate" da queste).

I luoghi civici che strutturano tradizionalmente queste elementari soggettività e che possono (potenzialmente in termini progettuali) ulteriormente aggregarli in soggetto collettivo, sono le molteplici municipalità. Strutture del passato, si potrebbe sostenere, ma anche radici che sono riferimenti consolidati, materialità di

organizzazione e contesti di sperimentazione in atto (in qualche modo laboratori sociali). Ma le azioni di queste *forme sociali* richiedono per poter esprimere progetto locale efficace, debbono potersi tradurre in forme di governo che non riproducano delega e rapportarsi a istituzioni che non ripropongano meccanismi di centralizzazione ed eterodirezione.

Risulta allora rilevante considerare che questi luoghi sociali (municipalità come civitas) corrispondono a *forme di organizzazione istituzionale* altrettanto elementari, "di base": i comuni del territorio multicentrico. Si tratta delle "istituzioni minime", che si sono dimostrate in grado di esprimere, in molti casi, progetto autonomo rispetto ai livelli centrali di governo e di rappresentare istanze locali nel contesto economico e produttivo globale.

Le si definisce istituzioni minime¹⁵ perché, rispetto ad altri livelli istituzionali, sono le più capillari, le più prossime alla società civile, le più agilmente accessibili e con il più basso grado di burocratizzazione e di formalizzazione delle delega amministrativa; quindi in molti modi necessitate ad essere "bottom oriented": si rivelano infatti capaci, come si è visto, di produrre processi non episodici di interlocuzione diretta, interattiva, con i modi di vita e l'economia locale, di attuare cioè processi di "governo della governance", di mobilitazione di attori attorno a progetti condivisi.

Possiamo allora riconoscere, in forma ancora una volta di tracce, un "municipalismo" in campo, elementi di relazione strutturata tra municipalità civile e comune/istituzione come forma democratica di base.

Inoltre si è osservato che tali processi di "empowerment" del locale e delle sue forme democratiche possono strutturarsi in reti in grado di competere con i processi di uso e consumo sovraordinato del territorio. Questa ipotesi di lavoro è stata in parte efficacemente già esperita come si illustra brevemente nel punto seguente

¹³ Il rapporto tra teorie dello sviluppo locale ed autosostenibilità è un oggetto centrale della ricerca territorialista, in particolare sviluppata nella fase più recente nel testo di A. Magnaghi (a cura di) "Il territorio degli abitanti", 98, cit; ed ivi, Ferraresi, 2000 cit. (vedi nota 3 precedente)

¹⁴ Ci si riferisce in particolare al testo: A. Bagnasco "Tracce di comunità" Il Mulino, Bologna, 99; sia in ordine al tema della comunità che per i riferimenti alle teorie del capitale sociale.

¹⁵ Assai diverso il significato qui attribuito alla definizione "istituzione minima" rispetto al concetto di "stato minimo" comunemente riferito in letteratura ad un intervento "debole" dell'istituzione pubblica nei processi di direzione e governo. Si sostiene qui invece che il municipio, proprio perché interagente con la società insediata e più accessibile ad essa (minimo in tal senso), possa assumere ruolo strategico.

5.2. Un caso, ed una prospettiva di locale federato

Appare infatti significativo, a questo proposito il caso (già accennato al punto 2 e citato alla nota 2) della di una rete di una trentina di comuni (tra i quali sono presenti ed assai attivi alcuni dei comuni per cui si è prodotto il PRG) che si estende sui territori della Brianza orientale, del Lecchese meridionale e del Bergamasco occidentale, e che è supportata a livello tecnico da un gruppo di lavoro del Politecnico/DST coordinato da chi scrive; una rete che si è formata in ordine alla previsione del *Sistema viabilistico pedemontano*, una grande opera viabilistica di collegamento est/ovest tra Malpensa e Orio al Serio, predefinita con tipologia autostradale e che interessa anche questi territori. Una grande opera che assumeva chiaramente i caratteri di progetto sovraordinato, gestito dalla regione Lombardia in rapporto con programmi governativi e con la società Pedemontana, imposto al territorio e non trattato con i soggetti locali implicati. Così imposta l'opera tendeva ad imporre una logica sovralocale non cooperante con le esigenze locali, e anzi esprimeva un potenziale impatto negativo da grande progetto non confrontato con tali esigenze del luogo (a diverse dimensioni).

I comuni dell'area, in cui il progetto incontra le maggiori criticità, hanno riconosciuto l'esigenza di questa connessione est/ovest (con ciò hanno superato l'atteggiamento "nimby") ed infatti hanno sottoscritto il relativo accordo di programma sul sistema pedemontano con la Regione Lombardia. Ma, proprio in base a tale accordo, hanno "imposto" e stanno contribuendo a sviluppare, anche con proprie risorse, uno studio che ricostruisca il problema e proponga alternative strategiche in merito sulle quali misurare una adeguata soluzione che implica anche la ridefinizione della tipologia dell'opera e la trattazione del tema contestuale e prioritario del trasporto su ferro; uno studio che si basi sulla salvaguardia dei rilevanti sistemi ambientali dell'area e che tenga conto del carattere policentrico e della struttura a rete del territorio. In particolare si sostiene che il sistema pedemontano debba essere inteso come intrecciato alla rete locale e connesso con le altre opere complementari (an-

che non viabilistiche) che le esigenze del territorio locale esprimono

Carattere dello studio è il partire appunto dalle valutazioni territoriali che dettino le regole delle possibili soluzioni di mobilità, producendo un *quadro territoriale di riferimento* di cui assumono la responsabilità diretta i comuni.

La trattazione territoriale ha dato luogo quindi in partenza alla produzione dei seguenti materiali che indicano chiaramente l'approccio "territorialista" ed interattivo:

- una interpretazione territoriale d'area (di natura esperta);
- un modello territoriale delle differenze (i diversi ambienti insediativi o "campi territoriali");
- uno scenario del progetto locale sulla base dell'interpretazione esperta e delle indicazioni emergenti dalla interazione con gli attori (un primo scenario destinato ad essere ulteriormente deformato sulla base dello sviluppo dell'interlocuzione sociale ed istituzionale).

Su questa base si sviluppano gli studi specifici sulla mobilità per ritornare comunque ad un quadro territoriale di azioni complesse in rapporto alla alternative viabilistiche.

E' interessante notare come questa esperienza proponga un rapporto di "copianificazione" in ordine ad interessi generali (potremmo definirli appunto come propri "delle reti lunghe", in senso metaforico, anche se il tema specifico è proprio una lunga rete stradale) ma fondato su una *espressione autonoma di responsabilità territoriale locale* in grado di confrontarsi con (e di ridiscutere sostanzialmente) quegli interessi. Appunto la costruzione di un locale strategico, di un "locale di ordine superiore".

Processi come questo ci indicano, con tutti i limiti del caso ma con interessanti possibili sviluppi, che le tracce di municipalismo individuate nel territorio si consolidino mostrando come i comuni possano strutturarsi in rete, federandosi anche se in termini (solo per ora?) informali ma ben sperimentati contrattualmente; producendo effetti efficaci e esiti "competitivi" nei confronti di strutture gararchiche superiori (istituzionali) e di interessi "globali" d'impresa.

Le tracce di municipalismo divengono tracce di "municipalismo federato" che muove da una occasione specifica ma che può svilupparsi in una rete multiscopo secondo un processo in itinere da verificare

D'altra parte la "federazione" istituzionale mantiene una interazione strutturata (che è propria del municipalismo) con la società insediata, come ci mostra la riproduzione anche a questa scala di un processo pluriattoriale di interlocuzione sociale rivolto a mondi di vita e mercato.

Questa forma di democrazia operante non si sviluppa solo "verso l'alto" restringendosi ai rapporti interistituzionali o con il grande mercato; mantiene le sue radici di relazione con le "comunità" insediate.

5.3. *Materiali per una teoria?*

Queste considerazioni sulle forme di democrazia locale sono solo alcuni cenni preliminari e

grezzi, utili per porre e definire il problema ma non ancora in grado di svilupparlo sistematicamente.

Manifestano la necessità di un discorso interdisciplinare e che veda in campo teoria e sperimentazione, gli attori sociali, le istituzioni e le loro espressioni politiche .

Comunque si pone una esigenza di sviluppo del tema non eludibile in quanto continuamente interrelato alla pianificazione.

Ci si chiede se queste tracce in via di consolidamento possano porsi come referente empirico per lo sviluppo di una teoria del municipalismo e della sue forme federate, che già si esprime in alcuni percorsi di ricerca come ipotesi di ricostruzione democratica a base locale. Comunque queste esperienze di piano e la riflessione su di esse hanno forse fornito qualche indicazione e contributo in merito per lo sviluppo anche di questo tema.