

da minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente, a progettare dei veri sistemi, mentre la attuale tendenza alla specializzazione ed alla settorialità sboccano in una sovrapproduzione di rifiuti e di nocività. Tutto ciò richiede di rimettere in discussione il primato dell'economico rispetto alla società, agli stili di vita, ai consumi ed ai problemi della domanda.

In questa prospettiva è vista la ridefinizione della pianificazione:

da gestoria ed economicista quale è la pianificazione deve diventare visionaria e pluridimensionale (...) Invece di porsi come un insieme di tecniche funzionali alla realizzazione efficace degli obiettivi sociali postulati dal potere politico, essa deve accentuare il proprio ruolo eminentemente politico di organizzatrice del processo di apprendimento sociale, tramite il quale gli uomini imparano ad identificare i loro margini di libertà, a inventare i modi di approfittarne e a prendere le decisioni che si impongono in una prospettiva di sviluppo (...) Invece di decidere tutto prima, si tratta di ridurre al minimo le prese di decisione, preservando così le scelte per l'avvenire. Questo non significa un'attesa passiva degli avvenimenti, né semplicemente prepararsi agli avvenimenti. L'atteggiamento veramente attivo consiste nel suscitare l'avvenimento voluto. È a questa condizione che l'uomo può pretendere di essere artefice di se stesso e padrone del proprio futuro [*ibidem*, 40-41].

Il pianificatore dovrà quindi abbandonare l'idea di esorcizzare l'incertezza attraverso un procedimento classico ma dovrà porsi il problema di come individuare ed allargare i molteplici spazi di autonomia decisionale del locale; quindi di come indirizzare, guidare e appoggiare le iniziative locali; infine dovrà definire gli interventi centrali indispensabili.

La sua azione sarà dunque di facilitazione nella espressione di certe modalità organizzative della società e di mediatore e negoziatore fra il livello locale e quello centrale⁵.

⁵ Al pianificatore, sostiene Sachs, il concetto di ecosviluppo offre un criterio di razionalità fondato sui «postulati etici della solidarietà sincronica con la generazione presente e sulla solidarietà diacronica con le generazioni future», che rispettivamente lo impegnano sul terreno di un equo accesso alle risorse e su tempi di prospettiva che vanno di molto al di là di quelli normalmente considerati [1984, 63].

Sachs pur ancorando il suo progetto di ecosviluppo alle comunità locali non auspica quindi uno smontaggio dell'intervento di pianificazione centrale. Il problema è quello di una ridefinizione dei rapporti tra livello locale e centrale. La sua posizione a questo proposito riprende direttamente quella di John Friedman: la pianificazione centrale deve «ispirare, dare potere, guidare, facilitare, incoraggiare, assistere e appoggiare»⁶.

Il ruolo della pianificazione centrale dovrebbe essere: a) fare in modo che il livello locale abbia garantito l'accesso alle risorse fisiche, umane, scientifiche e finanziarie non disponibili localmente; b) procedere quindi ad un trasferimento (selettivo) di risorse a favore degli strati di popolazione e delle regioni più povere; c) compatibilizzare i progetti locali sia tra loro sia con il «progetto di civiltà» fatto proprio a livello nazionale; d) garantire il funzionamento di certi servizi che per loro natura richiedono una gestione centralizzata (poste, telecomunicazioni, ecc.) [*ibidem*, 54].

Per converso è a livello locale che si dà lo sviluppo ed è quindi alla scala locale che debbono essere ricercate principalmente le soluzioni ai problemi globali, ciò implica «l'identificazione di risorse reali, umane e fisiche sprecate, sottoutilizzate o latenti, suscettibili di essere mobilitate per produrre collettivamente ed individualmente i beni e i servizi che rispondono ai bisogni profondi della società» [*ibidem*, 159].

Ma l'identificazione di queste risorse è un processo sociale complesso che non può avvenire dal centro, richiede un corpo di conoscenze «locali» sugli stili di vita (una «antropologia del quotidiano»); sulle modalità di soluzione dei molti problemi che costituiscono la vita delle persone che sono dentro e fuori dal mercato, dentro e fuori il settore formale,

⁶ Ci sono diversi punti di contatto fra Sachs e Friedman, ma anche alcune profonde diversità di impostazione. Mentre per Friedman la pianificazione nei paesi industrializzati può essere solo «radicale» e antagonista rispetto allo stato, e deve fondarsi invece su un ruolo progressista dello stato nei paesi del terzo mondo, per Sachs questa distinzione non si dà; il suo discorso tende a comprendere entro un'unica prospettiva di rifondazione delle concezioni di sviluppo e di pianificazione l'intero pianeta ed è rivolto ai *planner* dentro l'amministrazione come ai gruppi locali, in ultima analisi all'intera società.

dentro e fuori le modalità tipiche di risposta delle istituzioni.

La pianificazione in questa prospettiva si trasforma in un gioco di armonizzazione degli obiettivi culturali, sociali, economici ed ecologici è partecipativa e politica; si pone dunque agli antipodi della pianificazione tecnocratica.

La posizione di Sachs porta quindi la discussione sui problemi dell'efficacia della pianificazione su un terreno molto simile a quello che ha caratterizzato altri campi delle politiche. La strada del ritorno al locale è obbligata se si vogliono superare i limiti strutturali degli approcci centralistici: incapacità di cogliere l'articolazione dei bisogni, incapacità di coinvolgimento degli attori cui spetta la responsabilità dell'implementazione dei programmi, incapacità di promuovere uno sviluppo fondato sul pieno utilizzo delle risorse.

La traduzione della sua posizione nell'ambito dei paesi sviluppati e nell'ambito delle politiche urbanistiche in particolare è tutt'altro che semplice. Il problema principale sembra essere il fatto che la «presa di coscienza» di questi limiti mentre è facilmente comprensibile nel caso di organismi internazionali che operano per promuovere lo sviluppo in paesi poveri, perché i problemi di efficacia dell'azione dovrebbero coincidere con i problemi di efficienza, nei paesi sviluppati essa richiederebbe un atto politico deliberato di conferimento del potere dal centro alla periferia che appare assai problematico.

Ciò non impedisce di considerare come l'assunzione di una concezione di efficacia nel senso della adeguatezza ai problemi, implichi una profonda trasformazione del ruolo della pianificazione che da ambito della definizione degli obiettivi e delle strategie generali di sviluppo diventa sede dell'integrazione di diversi progetti costruiti localmente.

3. *La posizione di John Friedman: la riscoperta di una «sfera pubblica»*

Forse uno dei più ambiziosi tentativi dell'ultimo decennio di rileggere la storia della pianificazione (intesa in senso ampio, e quindi non riducibile alla pianificazione urbanistica)

è stato proposto da Friedman nel suo testo *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action* del 1987.

Dopo aver effettuato una ampia revisione delle principali tradizioni nel campo della pianificazione – *social reform, policy analysis, social learning e social mobilization* – Friedman analizza la situazione attuale della pianificazione.

La crisi viene tratteggiata facendo riferimento alla divaricazione fra conoscenza e azione verificabile nei molti fallimenti della pianificazione nei paesi più industrializzati come in quelli in via di sviluppo. Ci sono secondo Friedman almeno tre ragioni principali che consentono di spiegarla.

La prima è una crisi di conoscenza dei fenomeni sociali legata alla caduta delle certezze del positivismo che aveva ispirato tanta parte della tradizione riformista nel campo della pianificazione. Il processo di formazione della conoscenza diviene sempre più fluido. Esso ruota attorno all'agire comunicativo e di conseguenza la pianificazione perde il suo a lungo presunto carattere tecnico-scientifico per assumere quello di un mestiere (*craft*).

La seconda ragione di crisi è il ritmo accelerato degli eventi storici, il continuo cambiamento. La pianificazione centrale necessita di stabilità dell'ambiente. La situazione è tale oggi che quando i piani e i progetti sono pronti per l'attuazione essi non sono più appropriati; diventano obsoleti prima ancora di essere annunciati.

La terza ragione è la natura senza precedenti degli eventi che ci si presentano: la degradazione dell'ambiente; il governo di megalopoli con oltre trenta milioni di abitanti; il rischio nucleare; i limiti ambientali di un modo di produzione basato sullo sfruttamento cieco delle risorse. Si tratta in tutti i casi di problemi che si affacciano per la prima volta e nei cui confronti le nostre conoscenze sono estremamente limitate.

La crisi della pianificazione è quindi parte della più generale crisi del sistema politico-economico e della sua incapacità di rendere compatibile sviluppo economico e soddisfazione dei bisogni di larghi strati della popolazione.

Le vie di uscita generalmente prospettate – quella tecnologica e quella del ritorno al libero mercato – si basano su di una accentuazione delle sperequazioni sociali e non si pongono il

problema dei bisogni di larghi strati della popolazione. Rimane un'altra via di uscita, che costituisce la proposta di Friedman, ed è rappresentata dal «ri-centrare il potere politico nella società civile», la mobilitazione dal basso, il recupero delle energie per la ricostruzione di una comunità politica che possa trasformare dal di dentro lo stato e l'economia.

È il nostro stesso istinto di sopravvivenza collettivo che ci porta ad affermare come progetto guida il riscatto della comunità politica dalla dominazione del capitale e dello stato [Friedman 1987, 348].

Alla base di questo progetto sta anche il riconoscimento etico di una sfera pubblica, e di un interesse pubblico come elemento generatore della comunità politica. Contrapponendosi alle visioni utilitaristiche, liberali e marxiste che convergono, pur da punti di vista diversi od opposti, attorno alla inesistenza di un interesse pubblico, Friedman propone la sua visione che prende le mosse dai «fondamenti della vita umana»⁷.

Senza un riconoscimento di un'area di comune interesse, vi è solo la possibilità di una battaglia continua ed individuale entro la quale la pianificazione non ha spazio. Facendo riferimento all'Hirsch de «I limiti sociali allo sviluppo» [1981], Friedman afferma che anche il capitalismo, come forma idealizzata di *laissez-faire*, richiede il riconoscimento tacito di interessi condivisi come condizione per la sua sopravvivenza.

Il terreno per la costruzione del progetto è costituito dal riemergere di un nuovo protagonismo della società civile di fronte alle strutturali inabilità dello stato a risolvere i problemi della popolazione.

Il lavoro da fare deve cominciare con piccoli passi entro le comunità locali, i quartieri, e soprattutto nelle famiglie che rap-

⁷ «La vita umana - scrive Friedman - viene esperita a tre diversi livelli che interagiscono fra loro; quello della individualità o del 'sé' che ricerca la sua espressione e sviluppo differenziato; quello della comunicazione dialogica o diadica in piccoli gruppi come la famiglia, gli amici o i compagni di lavoro; e quello dell'esperienza politica, collettiva, dove il sé è inteso come facente parte di un tutto che ha l'autorità di stabilire alcune regole comuni in grado di sovrastare il desiderio individuale. Per quanto in tempi differenti ciascuno di questi livelli può essere riguardato come primario» [Friedman 1987, 338].

presentano la più piccola entità sociale, la comunità politica ed economica primaria, il protoplasma dell'ordine sociale [Friedman 1987, 341].

Gli obiettivi non sono la conquista dello stato né la distruzione del capitalismo bensì la trasformazione della vita quotidiana.

Il problema è quello di riuscire, attraverso una strategia di piccoli passi a spostare l'asse della accumulazione del potere dal rapporto verticale che lega l'economia corporativa allo stato, al rapporto orizzontale che mette in relazione la società civile e la comunità politica.

Nella misura in cui le contraddizioni presenti aumentano e la crisi diventa più grave, si aprono opportunità senza precedenti per un movimento sociale a base larga con obiettivi di carattere generale: a) rendere equo l'accesso alle basi del potere da parte dei diversi gruppi sociali; b) aumentare la capacità di una azione e di un pensiero critico indipendente; c) affermare la sovranità popolare a tutti i livelli territoriali, subordinando lo stato e l'economia alle esigenze della comunità politica; d) disconnettersi dal sistema dominante delle relazioni di mercato, sostituendogli un ricco *mix* di obiettivi di sviluppo che puntano sulla qualità anziché sulla quantità e indirizzano verso il raggiungimento di un ordine sociale più giusto; e) generare le maggiori energie per questo sviluppo attraverso azioni auto-affidanti (*self-reliant*) entro ciascuna comunità territoriale.

Le quattro «arene» entro le quali si sviluppa il progetto sociale di Friedman sono la famiglia (intesa come nucleo di persone conviventi che mettono le loro risorse in comune), la comunità locale, la periferia contadina (costituita soprattutto dai paesi del terzo mondo) e la comunità globale.

L'agenda per la riscoperta della comunità politica prende le mosse dalla famiglia ed include la *decolonizzazione*, la rottura selettiva dei legami con il sistema che la tengono in servitù. Le famiglie debbono apprendere a contare maggiormente sulle proprie forze nella produzione della vita e a fare da sé parte di ciò che sono abituate ad ottenere dal mercato. La *democratizzazione* della propria organizzazione che consente di sviluppare appieno le proprie capacità ed utilizzare al

meglio le proprie risorse. Il *self-empowerment*, la auto-promozione del proprio potere che riguarda l'impiego del tempo (liberato almeno in parte dal lavoro produttivo esterno per essere investito in modo socialmente utile), lo spazio (la conquista di un abitare adeguato per la vita della famiglia), la conoscenza e le abilità (che possono essere coltivate), l'organizzazione (il rapporto con altri nuclei familiari per il perseguimento di imprese comuni). Il processo di auto-promozione implica *l'apertura verso l'esterno*, il collegamento nell'ambito di gruppi di vicinato, di organizzazioni a carattere territoriale o funzionale che consentono di acquisire all'insieme dei nuclei maggiore potere di cambiamento.

L'azione a livello delle famiglie è non solo il primo passo di una strategia di cambiamento ma anche il passo necessario senza il quale successivi allargamenti non sono possibili.

Il secondo livello al quale il progetto si articola è quello della comunità locale (*the regional nexus of work-place and home*). È l'ambito che è stato classicamente riguardato come l'ambito prototipico della comunità politica. La comunità politica per auto-riconoscersi deve avere le dimensioni limitate del comune urbano tradizionale. Se questa struttura un tempo esistente è stata frantumata dalla sovrapposizione e dall'egemonia di uno spazio economico senza confini territoriali e da una articolazione burocratica dello stato a livello locale, è anche vero che gran parte della vita delle famiglie si svolge ad una scala estremamente locale.

Il problema è dunque quello di trattare la giustapposizione tra spazio economico e spazio politico.

Dal punto di vista dell'azione politica due campi di intervento emergono da questa relazione simbiotica e contraddittoria:

1) l'imposizione da parte dell'economia capitalistica dei costi sociali della produzione sulla comunità politica può essere vista come una forma (occulta) di tassazione; la «*wild city*» [Castells 1976] dello spazio economico deve essere domata e la mobilità del capitale deve essere posta, almeno in alcuni dei suoi aspetti, sotto il controllo della comunità politica; i costi sociali delle imprese devono essere internalizzati dalle imprese stesse; per quanto ciò possa comportare un

abbassamento dei livelli di profitto, questa pratica contribuirebbe ad arrestare la tendenza entropica nella quale siamo oggi e, nello stesso tempo, aiuterebbe ad allargare lo spazio dell'economia della famiglia;

2) il comune urbano deve fare più affidamento sulle proprie forze seguendo il processo descritto per la nuova economia delle famiglie; deve mutare l'orientamento predominante al consumo collettivo verso forme più coerenti con la auto-produzione della vita.

Con riferimento al primo campo l'obiettivo è quello di estendere lo spazio politico per approssimare l'estensione dello spazio economico alla scala metropolitana. Ciò è possibile attraverso forme di organizzazione federativa tra comuni urbani in grado di controllare (ad esempio) la mobilità delle imprese alla ricerca di condizioni sociali di localizzazione più vantaggiose.

Per muoversi verso un maggiore auto-affidamento della comunità politica vengono individuati tre campi d'azione: a) lo sviluppo della piccola impresa e della cooperazione a livello locale; b) la creazione e l'espansione di servizi per la comunità locale che possono favorire la auto-produzione della vita da parte delle famiglie (cooperazione, auto-gestione, «lavoro al posto di tasse» ecc.); c) la riconquista della strada come luogo di incontro vivibile e vissuto.

Il progetto per i paesi occidentali si ferma al livello locale; non esistono le condizioni materiali anche solo per delineare disegni di più vasta portata, anche se occasionalmente iniziative di mobilitazione a livello nazionale, su *issue* particolari possono pre-figurare la possibilità di legare fra di loro diverse esperienze di movimenti locali.

Diversa è la situazione di quella che Friedman chiama la «periferia contadina», costituita dai paesi del terzo mondo dove vivono i 2/3 della popolazione mondiale. Qui la mobilitazione del livello nazionale, non solo è possibile, ma costituisce una condizione indispensabile per far uscire le diverse realtà dalla condizione di cronico sotto-sviluppo nella quale vengono mantenute dal sistema di relazioni economiche internazionali.

Gli elementi fondamentali di una strategia per la periferia sono: a) la rottura selettiva dei legami con l'economia mon-

diale e b) la costruzione di un processo di sviluppo autocentrato fondato in questo caso su politiche di riforma gestite dal centro che puntino sulla capacità di gestione delle risorse e delle potenzialità organizzative della popolazione locale.

A livello della comunità globale le possibilità di trasformazione sono secondo Friedman ancora più remote, per quanto necessarie: nella sua analisi vengono a questo proposito messi in evidenza campi di possibile azione che muovono dalla considerazione della interdipendenza ecologica dell'intero pianeta, della interdipendenza economica e di quella politica.

3.1. *Il ruolo della pianificazione (radicale) nei processi di cambiamento*

Dentro al progetto sociale di Friedman il *planner* svolge un ruolo centrale di mediatore fra conoscenza e azione «fra teoria e pratica della trasformazione sociale» [*ibidem*, p.392]. Il suo compito è quello di sostenere le famiglie, le comunità e i movimenti sociali a formulare una comprensione reale della propria pratica nel contesto di un più vasto schema di teoria della trasformazione.

Per questo l'attività di pianificazione deve essere focalizzata sui problemi specifici della gente: lavoro, casa, servizi per particolari settori della popolazione; richiede abilità di analisi e di sintesi, di comunicazione, di *management* dei processi di gruppo e solide conoscenze tecniche.

Per intervenire nei processi di cambiamento e facilitarli, il *planner* deve affidarsi ad una solida teoria della trasformazione; i requisiti di tale teoria sono: a) un linguaggio espressivo, capace di raggiungere la gente comune; b) la comprensività rispetto alle principali variabili rilevanti per la trasformazione del sistema; c) una formulazione che permetta un facile adattamento della teoria di carattere generale alla situazione specifica.

Friedman sottolinea le differenze profonde della sua proposta rispetto ai movimenti di pianificazione partecipata degli anni sessanta e settanta: nella pratica della pianificazione radicale l'elaborazione di strategie riguarda un futuro per il

quale la popolazione coinvolta è principale responsabile per la sua realizzazione. La loro partecipazione al processo di piano non si esaurisce nel proporre una lista di desideri; è coinvolgimento diretto per il raggiungimento degli obiettivi.

Il tradizionale *advocate planner* è un mediatore fra lo stato e la comunità locale ma l'ultima parola spetta sempre allo stato; mentre nella pianificazione radicale la mediazione centrale è fra teoria e pratica, entrambe appartenenti alla gente.

La posizione nei confronti dello stato è necessariamente conflittuale e anche se la pianificazione radicale si propone come istanza finale un cambiamento delle modalità di intervento dello stato, ciò non può che essere perseguito da una posizione autonoma ed esterna.

Sviluppando le posizioni presentate in *The Good Society* [1979] Friedman afferma che se è vero che il cambiamento sociale non può che passare attraverso la mobilitazione di piccoli gruppi l'elemento importante nel contesto del progetto sociale che propone è la capacità di costituire reti, coalizioni politiche fra i gruppi, capaci di agire come strutture del cambiamento a livelli superiori. Non si tratta solo di scoprire spazi interstiziali per lo sviluppo di pratiche sociali alternative a quelle dominanti, ma di creare dal basso un nuovo ordine sociale.

Nel loro ruolo di mediatori i *planner* sono dunque in una posizione eccellente per favorire la connessione dei diversi gruppi sociali con movimenti più ampi. Devono quindi a) essere in possesso delle informazioni tecniche rilevanti; b) conoscere i vincoli ed i limiti alla propria azione e i modi per superarli; c) avere un chiaro senso delle diverse opzioni politiche e dei costi e benefici a queste connesse; d) essere continuamente informati durante l'azione sulle conseguenze delle proprie scelte e dei cambiamenti delle condizioni del contesto. Questi compiti non sono diversi da quelli del pianificatore tradizionale, anche se il suo ruolo non può essere formalmente separato e definito. È un'azione che avviene dentro lo stesso processo di cambiamento attraverso transazioni basate sul dialogo personale.

Questo ruolo porta con sé molti dilemmi e contraddizioni che possono essere affrontate e provvisoriamente risolte solo

nell'azione: il dilemma di una distanza critica dalla prassi che consenta il continuo sviluppo della teoria; il dilemma dei limiti dell'allargamento dello scopo dell'azione; i dilemmi della contraddizione teoria/prassi, analisi empirica/visione normativa, critica/affermazione, spiegazione/azione, visione futura/realtà presente.

Michele Sernini [1988] sottolinea il carattere tipicamente americano, volontaristico, e utopistico (in senso negativo) della posizione di Friedman, e inoltre il fatto che più che di una teoria della pianificazione si tratti di una teoria generale della politica.

Indipendentemente dal giudizio che si può formulare sul suo «progetto sociale», quello che a me sembra importante rilevare a livello analitico è il fatto che Friedman porta fino alle estreme conseguenze una concezione dell'efficacia come «adeguatezza ai bisogni» e che ciò lo induce quasi necessariamente a superare tutte le barriere costituite dai ruoli e dalle funzioni tradizionalmente assunte dall'attività istituzionale di pianificazione.

Una pianificazione efficace in questo senso è un'attività che può perdere i caratteri normalmente attribuiti alla pianificazione per diventare forma di supporto della mobilitazione e della autopromozione locale.

CONCLUSIONI

Il percorso analitico seguito permette, mi sembra, di riformulare il tema dell'efficacia nei processi di pianificazione in termini più ampi rispetto a quanto emerso nella prima parte nella quale l'attenzione era stata posta sulla possibilità di misurare l'efficacia attraverso la conformità di obiettivi ed esiti utilizzando a questo scopo alcune categorie dell'analisi delle politiche pubbliche. A partire da quella discussione è stato possibile sottolineare l'anomalia dell'attività di pianificazione urbanistica rispetto a processi decisionali legati a singole decisioni o a programmi di settore. Anomalia che rende impossibile l'utilizzazione di un approccio meramente strumentale per valutare l'efficacia dell'attività di pianificazione, se non in aree molto limitate.

La riflessione proposta in questa seconda parte aggiunge motivi sostanziali a favore dell'abbandono di una nozione di efficacia come conformità degli esiti agli obiettivi. Molti dei contributi esaminati mettono in luce il carattere problematico delle concezioni di obiettivi, finalità, scopi implicite in molte visioni correnti della pianificazione.

Riassumendo in poche battute le conclusioni di un dibattito ampio e articolato sui limiti «strutturali» all'efficacia, si potrebbe affermare che *a)* non esistono criteri di razionalità sulla base dei quali sia possibile individuare gli obiettivi generali della pianificazione; di conseguenza *b)* l'individuazione di obiettivi generali non può che essere una operazione extrarazionale, arbitraria e politica, che in quanto tale *c)* è provvisoria ed instabile, quindi inconciliabile con il campo di applicazione proprio della pianificazione che è l'azione futura.

Analogamente sul versante degli esiti viene messa in evidenza da un lato la difficoltà di isolare e riconoscere gli effetti

propri dell'azione intenzionale di pianificazione all'interno di fitte reti di causazione sociale e dall'altro l'impossibilità di giudicare degli esiti di un processo di pianificazione sulla base di criteri di razionalità generalmente validi.

La problematicità di entrambe le dimensioni utilizzate per la definizione corrente dell'efficacia inducono a spostare l'attenzione su concezioni plurali che perdono ogni pretesa di oggettività: efficacia è l'adeguatezza ai problemi nel doppio senso della diversa natura dei problemi sociali e della diversa possibilità di costruzione dei problemi e di valutazione degli esiti da parte dei soggetti sociali.

Le critiche presentate al paradigma dominante della pianificazione urbanistica discutendo dei limiti «culturali» all'efficacia evidenziano l'inadeguatezza dei presupposti sui quali si basa:

- il carattere dato dei problemi;
- la possibilità di individuare gli obiettivi dell'azione attraverso il ricorso a criteri di razionalità tecnica;
- la capacità degli obiettivi così individuati di integrare le aspettative e gli interessi di diversi gruppi sociali;
- la disponibilità di tecniche adeguate al perseguimento di quegli obiettivi;
- la possibilità di determinare il comportamento dei diversi attori in forza del carattere razionale del piano e del suo valore legale.

L'assunzione di una concezione dell'efficacia non autoreferenziale richiede un mutamento di prospettiva per la pianificazione che da funzione organizzata attorno alla formulazione e all'attuazione di piani che traducono nella prefigurazione di un determinato assetto spaziale gli obiettivi connessi ad una definizione arbitraria dell'interesse comune, diventa attività di informazione continua del processo di decisione pubblica.

La discussione sui «limiti politici» mette in evidenza le difficoltà delle forme di pianificazione convenzionale di rispondere ai bisogni della popolazione. L'impossibilità di una adeguata rappresentazione centralistica della pluralità dei bisogni e degli interessi porta da un lato a richiedere la decentralizzazione di ogni funzione sostantiva di pianificazione e dall'altro, nelle posizioni più radicali, a delineare forme di

pianificazione slegate dal sistema istituzionale.

La discussione sul diverso carattere dei problemi cui la pianificazione si applica rende esplicita la possibilità di assumere criteri per la valutazione dell'efficacia della prestazione tecnica diversi rispetto a quelli connessi alla epistemologia della pratica professionale dominante:

- la capacità di favorire l'innovazione nell'individuazione di soluzioni in situazioni caratterizzate da incertezza sui metodi per raggiungere obiettivi condivisi;
- la capacità di favorire la mediazione e il negoziato fra definizioni conflittuali degli obiettivi dell'azione di pianificazione;
- la capacità di favorire il raggiungimento di ri-definizione di problemi complessi e intrattabili;
- la capacità di favorire il carattere riflessivo dei processi di pianificazione e di produrre conoscenze direttamente utilizzabili dai decisori;
- la capacità di portare l'attenzione su aspetti trascurati dei problemi di pianificazione, di mostrare possibili alternative d'azione, di evidenziare le conseguenze probabili delle iniziative da intraprendere sui diversi gruppi sociali.

Si tratta di qualità che non richiedono (sol)tanto diverse conoscenze (come segnalato dal dibattito sui «limiti tecnici») ma soprattutto la assunzione di un ruolo che, abbandonata ogni pretesa di porsi al di sopra delle parti, sappia interagire creativamente con altri attori entro ciascun caso concreto. Gli ostacoli che si frappongono al superamento del paradigma dominante hanno essenzialmente a che fare con la capacità di legittimazione che questo garantisce per la pratica professionale e per gli attori politici coinvolti nel processo di piano.

Il passaggio dalla individuazione dei «limiti all'efficacia» alla proposizione di nuove regole appare dunque problematico e non circoscrivibile al solo campo d'azione del tecnico.

PARTE TERZA

UNO STUDIO DI CASO

That the mixed-decision-choice process, as it works in Chicago, takes more time to produce an outcome than, presumably, a central decision process would take, and that the outcome, when reached, is likely to be a stalemate cannot, of course, be held against it. Time spent discovering and evaluating the probable consequences of a proposal is not necessarily wasted; and if in the end nothing is done, or not so much is done, that may be because it is in the public interest to do little or nothing.

Edward C. Banfield, *Political Influence*, 1961

Attraverso l'analisi di caso propongo di affrontare il problema dell'efficacia da una nuova prospettiva: quella di un processo di pianificazione concreto. Il caso considerato è quello di un grande quartiere periferico di Milano, il quartiere Gallaratese, nel quale le vicende della pianificazione vengono analizzate in un arco di tempo di circa quarant'anni.

Nella prima parte ho già utilizzato alcuni casi-studio di processi di piano disponibili nella letteratura per valutare la produttività di alcune categorie analitiche.

La proposizione di un caso-studio appositamente costruito mi sembra una nuova e conclusiva tappa di questo percorso di ricerca che ha un duplice obiettivo: da un lato verificare la rilevanza dei temi emersi nelle due parti precedenti in un caso concreto della situazione italiana, e dall'altro esplorare nuove dimensioni del problema dell'efficacia.

La scelta di utilizzare come strategia di ricerca lo studio di caso discende dal tipo di problema affrontato: non si tratta di valutare gli *output* di attività standardizzate che si prestano a quantificazioni o a verifiche campione, ma di comprendere *come e perché* entro un determinato processo di trasformazione della realtà alcune decisioni di piano vengono assunte, come vengono attuate e quali sono gli effetti che producono; si tratta cioè del tipico campo di questioni che si prestano solo ad un trattamento qualitativo del genere *case-study* [Yin 1981].

Questa strategia di ricerca è assai poco utilizzata nel nostro paese, soprattutto nel campo della pianificazione urbanistica, mi sembra invece che rappresenti un contributo importante per la costruzione di un patrimonio conoscitivo sulle

pratiche reali di pianificazione, al di là delle immagini spesso stereotipate e riduttive che se ne hanno¹.

La scelta di un disegno di ricerca basato su un singolo caso è legata alla necessità di disporre di un quadro di informazioni approfondite sull'insieme degli accadimenti che possono essere organizzati per ri-costruire il processo di pianificazione piuttosto che di una varietà di casi confrontabili.

Ricordo a questo proposito che il problema della generalizzazione nelle ricerche che utilizzano il metodo del caso studio non è tanto legato al numero di casi presi in considerazione quanto al rapporto fra teoria e singolo caso².

È stato anche sostenuto che l'analisi del dispiegarsi nel tempo di un medesimo processo offre già una variazione significativa dal punto di vista analitico [Nadel 1965, cit. in Smelser 1982, 265], offre cioè più casi, anche se ciò non modifica nulla circa il problema della generalizzazione dei risultati della ricerca empirica di uno o di molti casi.

Nel corso del lavoro di ricerca ho cercato di tener presenti due problemi metodologici principali strettamente connessi: il carattere *costitutivo* e non semplicemente *disvelatore* dell'operazione di analisi e il carattere critico della nozione di tempo impiegata per la ricostruzione di ogni vicenda.

Sotto il primo aspetto è stato da più parti e in modo convincente sottolineato come un procedimento analitico che si applica ad un fenomeno sociale complesso non lo rappresenta semplicemente, ma lo costituisce nel momento in cui ne fa un oggetto di analisi [Hecló 1972; Melucci 1984]. Per quanto riguarda il campo della pianificazione Pier Luigi Crosta [1988; 1989] sostiene che il processo di piano è un «costrutto» opera-

¹ Il processo di interazione entro il quale l'azione di piano si colloca è normalmente inteso come contesto dell'azione (o dell'attore) di pianificazione e quindi se ne opera una semplificazione: si selezionano quegli elementi del contesto che sono in qualche misura riferibili in termini di reazioni, adattamenti, opposizioni rispetto all'azione di piano.

² «I casi-studio, come gli esperimenti, sono generalizzabili a proposizioni teoriche e non a popolazioni o universi. In questo senso il caso-studio, come l'esperimento, non è un 'campione rappresentativo', e l'obiettivo del ricercatore è di allargare e generalizzare teorie (generalizzazione analitica) e non di enumerare frequenze (generalizzazione statistica)» [Yin 1981, 21].

to dall'attore a fini di intervento o dall'analista a fini di interpretazione ma che «non esiste in natura»³.

Ciò implica il fatto che sono possibili diverse costruzioni nessuna delle quali può essere postulata più «vera» delle altre, e che è opportuno praticare diverse costruzioni perché l'adozione di più punti di vista è il solo strumento che consente di migliorare la comprensione. Il costruttivismo radicale giunge ad affermare che non esiste mai la possibilità di una rappresentazione naturalistica della realtà; l'unico strumento che ci è dato per avvicinarsi ad una interpretazione più «adeguata» del reale è quello di imparare dagli errori cui le diverse costruzioni danno luogo⁴ [von Glasersfeld 1988].

Il modo in cui ho cercato di tener conto di questo tipo di questione è stato da un lato quello di ricostruire con attenzione le diverse posizioni di fronte ai problemi da parte dei diversi attori e dall'altro quello di evidenziare il taglio imposto al materiale dagli interrogativi specifici della ricerca.

Per quanto riguarda il trattamento della dimensione temporale è stato messo in evidenza come nel tempo si modificano le modalità di valutazione delle utilità dei diversi attori individuali e collettivi [Pizzorno 1986]; e quindi se ciò che spinge all'azione è un sistema di preferenze in costante evoluzione, ogni sequenza di tempo presenta una diversa scena per gli attori, sia in relazione al modificarsi della propria posizione di fronte al problema sia per il modificarsi della posizione degli altri attori.

Il problema della ri-costruzione di un processo sociale è quindi compreso tra gli estremi del tempo logico o meccanico

³ P.L. Crosta sostiene questa posizione sia in contrapposizione alle concettualizzazioni del processo di piano che presuppongono ruoli e funzioni date e che normalmente identificano nell'operatore di piano il soggetto del processo, sia a quelle che, pur riconoscendo la pluralità dei soggetti, assegnano solo all'intenzione il carattere di spiegazione (causa) dell'azione.

⁴ Può essere rivista in questa chiave anche la posizione meno radicale di Allison [1969]. A ben vedere la posizione sostenuta da Allison a proposito del caso della crisi dei missili a Cuba non è solo quella - più ripresa dalla letteratura sui processi decisionali - della dipendenza della spiegazione dal sistema ottico utilizzato, ma anche quella del valore cumulativo della applicazione di diversi modelli per l'interpretazione di un processo decisionale: ciascun modello illumina alcuni aspetti del processo e ne lascia inspiegati altri.

da una parte, che hanno carattere teleologico, e del tempo storico dall'altra, che invece è fatto di sequenze di tempo irreversibile [Termini 1984, Crosta 1989], non dotate in sé di senso o direzione. L'individuazione di una direzione e di una serie di nessi causali, e quindi la adozione di una nozione di tempo meccanico, è operata nell'analisi (dall'attore o dall'analista) ma costituisce in ogni caso una semplificazione dell'insieme degli accadimenti. Il problema per l'analisi è dunque quello di porre al centro dell'attenzione il carattere unico di ciascuno dei momenti nei quali una vicenda si articola.

Ho cercato di tener conto di questo tipo di problema prestando particolare attenzione al carattere specifico delle diverse sequenze temporali in cui è articolabile la vicenda del Gallaratese e riflettendo per ciascuna di esse sul particolare significato che assume l'interazione «locale» fra i diversi soggetti, sulle ragioni che li spingono ad adottare determinate scelte e sui valori e i sistemi di preferenze di cui sono portatori nei diversi momenti⁵.

Il Gallaratese è un grande quartiere della periferia nord del Comune di Milano che è stato realizzato in gran parte attraverso edilizia pubblica e in un periodo di tempo assai breve tra la fine degli anni cinquanta e i primi anni settanta.

⁵ Questo tema è affrontato in modo interessante da Abrams [1983] quando discute le questioni di metodo connesse all'approccio della sociologia storica. Egli afferma che in ogni caso un evento viene costruito dall'analista selezionando un dettaglio significativo dalla massa dei dati disponibili, e che in ogni caso si può pervenire alla conoscenza solo attraverso l'astrazione. Non esiste una «qualità essenziale della realtà storica» che è possibile raggiungere attraverso la moltiplicazione dei dettagli che vengono presi in considerazione. Il problema esplicativo che pone un evento (che è un costrutto primario) è quello di comprendere ad un *appropriato* livello di concretezza la transizione di cui è segno. Per questo è necessaria la comprensione dei mondi soggettivi degli individui e dei gruppi entro un determinato processo di trasformazione sociale. «Esiste un continuum di possibili modi di spiegazione che vanno dal molto concreto al molto astratto; il problema (per la sociologia storica) non sta nel decidere quale sia giusto... ma nel reperire quel punto intermedio da cui è più facile pervenire al molto concreto e al molto astratto. Non mi risulta chiaro come si faccia a scoprire in linea di principio questo punto, ma in pratica è probabile che lo si possa trovare grazie ad uno *stile* di lavoro che consenta di porsi contemporaneamente su parecchi scalini diversi» [Abrams 1983, 267].

L'interesse per il caso deriva dal fatto che si tratta di un settore della città sottoposto fin da prima della guerra a numerosi tentativi di pianificazione che sono stati segnati in modo significativo dai mutamenti di orientamento e di problematiche tipici dell'evoluzione dell'urbanistica italiana negli ultimi quarant'anni.

Concepito originariamente come quartiere satellite di Milano, ha conosciuto una fase di acceso confronto tecnico su diversi possibili disegni di piano negli anni sessanta, è stato nel corso degli anni settanta un caso paradigmatico di pianificazione «dal basso» che ha visto una intensa partecipazione degli abitanti, ed è stato negli ultimi anni sottoposto ad un nuovo tentativo di pianificazione generale. Si potrebbe sostenere che si tratta di una testimonianza concreta della capacità e dei limiti della pianificazione urbanistica, nelle sue diverse stagioni, di determinare i processi di trasformazione territoriale⁶.

⁶ Ho avuto la possibilità di partecipare direttamente per un certo periodo a questa vicenda come consulente dell'Amministrazione comunale per la revisione degli strumenti urbanistici del quartiere, e l'ho in seguito costantemente osservata; questo mi ha dato la possibilità di una più approfondita conoscenza dei complessi meccanismi che presiedono ai processi di formazione delle scelte di piano che normalmente sfuggono al ricercatore.

IL PROCESSO DI PIANO
NEL QUARTIERE GALLARATESE

Il Quartiere Gallaratese è posto nella periferia nord del territorio comunale e costituisce il più grosso quartiere di edilizia pubblica a Milano. Vi risiedono oggi circa 40.000 abitanti. L'area complessiva è di circa 2.500.000 mq. La volumetria edificata è di circa 4.000.000 di mc. È servito dalla linea 1 della Metropolitana che ha al suo interno 4 stazioni.

1. *Le prime proposte di piano e l'avvio della realizzazione del Quartiere (1940-1965)*

Il primo progetto che interessa l'area del Quartiere Gallaratese risale al 1940. Lo Iacpm aveva incaricato un gruppo di architetti (formato da Albini, Bottoni, Camus, Cerutti, Fabbri, C. e M. Mazzocchi, Minoletti, Palanti, Pucci e Putelli) di un piano per la realizzazione di interventi di edilizia pubblica a Milano. Il piano propone quattro quartieri: «Arnaldo Mussolini», «Guglielmo Oberdan», «Italo Balbo» e «Costanzo Ciano». Quest'ultimo è localizzato sull'area compresa fra il Cimitero Maggiore e Lampugnano, a cavallo della via Gallarate. Il progetto, in puro stile razionalista (viene pubblicato su *Costruzioni-Casabella* n. 146 del 1942), prevede una popolazione di circa 19.000 abitanti organizzati in un quartiere autosufficiente separato dalla città di Milano da una ampia zona a verde agricolo, dotato di tutti i servizi necessari a costruire una «nuova unità urbanistica autonoma» (Fig. 1). Il quartiere «Costanzo Ciano», così come gli altri tre, non viene realizzato.

Nel dopoguerra, sulla base di un programma di edilizia sperimentale finanziato dal Ministero dei Lavori Pubblici, inizia la realizzazione del quartiere in seguito chiamato «QT8»,

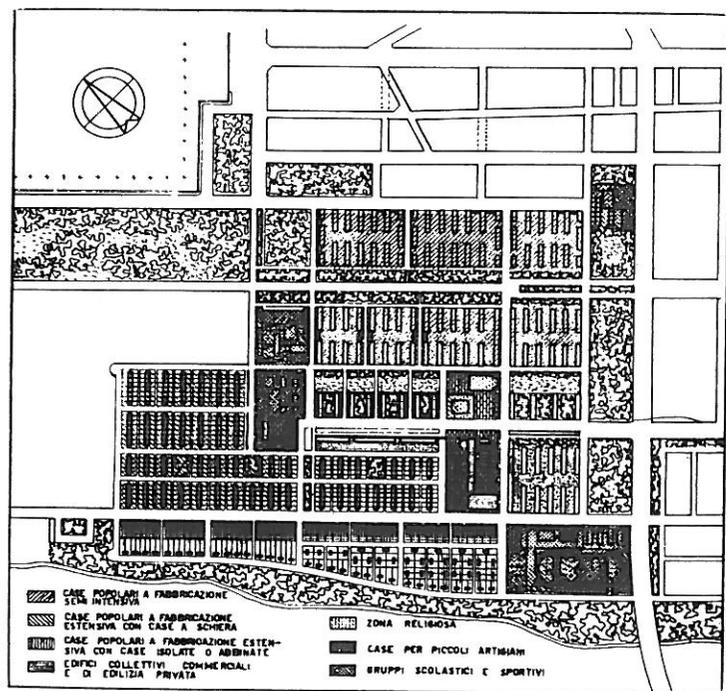


FIG. 1. La zonizzazione del quartiere «Costanzo Ciano» 1940.

Fonte: «Edilizia popolare», 1974, n. 119.

a sud dell'attuale Gallaratese. In occasione della ottava Triennale di Milano, nel 1947, viene commissionato il progetto del quartiere ad un gruppo di progettisti formato da Bottoni, Ce-
 rutti, Gandolfi, Morini, Pollini, Pucci e Putelli.

Nel 1953 giunge alla approvazione il Piano regolatore generale del Comune di Milano, che prevede nel settore nord-ovest della città una espansione residenziale costituita dal quartiere QT8 e dal Gallaratese. Quest'ultimo, di 115 ettari, è ripartito nei nuclei G1 e G2 separati fra loro da una zona di 100 ettari destinata a verde pubblico (sport, gioco ecc.) che li distanzia di circa un chilometro. A sud il G1 e G2 sono separati dal QT8 da un'altra zona a verde.

Nel 1954 viene stipulata una prima convenzione urbanistica in attuazione del Prg fra la proprietà Cavazzi della Soma-

glia ed il Comune di Milano. La convenzione interessa un'area di circa 60 ettari compresi in parte nell'area del G1 e in parte nella zona a verde pubblico. Il proprietario si impegna nella convenzione a cedere gratuitamente al Comune 270.000 mq di aree destinate a verde e viabilità in cambio della realizzazione delle urbanizzazioni e del riconoscimento della edificabilità di alcune vaste aree destinate in parte a residenza e in parte ad edilizia industriale. Sulla base della convenzione nel 1959 viene avviata la realizzazione del sub-quartiere Comina (nella attuale Via delle Ande), il settore del quartiere più vicino al centro cittadino.

Nel 1955 il Prg viene sottoposto ad una prima revisione e viene affidato ad un gruppo di urbanisti dell'Ufficio Tecnico del Comune, sotto la direzione esterna di Piero Bottoni, l'incarico della redazione del Piano particolareggiato per il Quartiere Gallaratese (allora «Chiusabella»). Il progetto presentato nel 1956 cancella la separazione nei due settori G1 e G2 e prevede un unico complesso urbano per circa 80.000 abitanti organizzato attorno ad una «strada vitale» che doveva rappresentare l'asse del quartiere e il principale collegamento con la città (Fig. 2). Sulla strada si sarebbero attestati i più importanti servizi pubblici e commerciali, frammisti ad edifici residenziali di più alto livello rispetto all'intorno costituito da edilizia popolare. Il quartiere avrebbe privilegiato la percorribilità pedonale ed il collegamento con la città centrale sarebbe stato assicurato principalmente dalla metropolitana e da altri mezzi pubblici.

Le scelte della strada vitale e di un insediamento misto dal punto di vista sociale erano caratterizzanti, e volevano contrapporsi alla corrente progettuale del quartiere popolare auto-sufficiente. La strada vitale sarebbe stata contornata da ampi spazi a verde e rappresenta dal punto di vista progettuale il nucleo di quella che sarebbe diventata poi la «spina centrale dei servizi». È convinzione di Bottoni che non sia possibile pensare ad un quartiere satellite a meno di 2 km dal confine del tessuto urbanizzato e ancor meno a due quartieri come prefigurava il Prg. Il problema è quello di pianificare l'espansione di un pezzo di città, non di disegnare un nuovo nucleo urbano autonomo, e per questo la proposta della strada vitale (si fa ri-

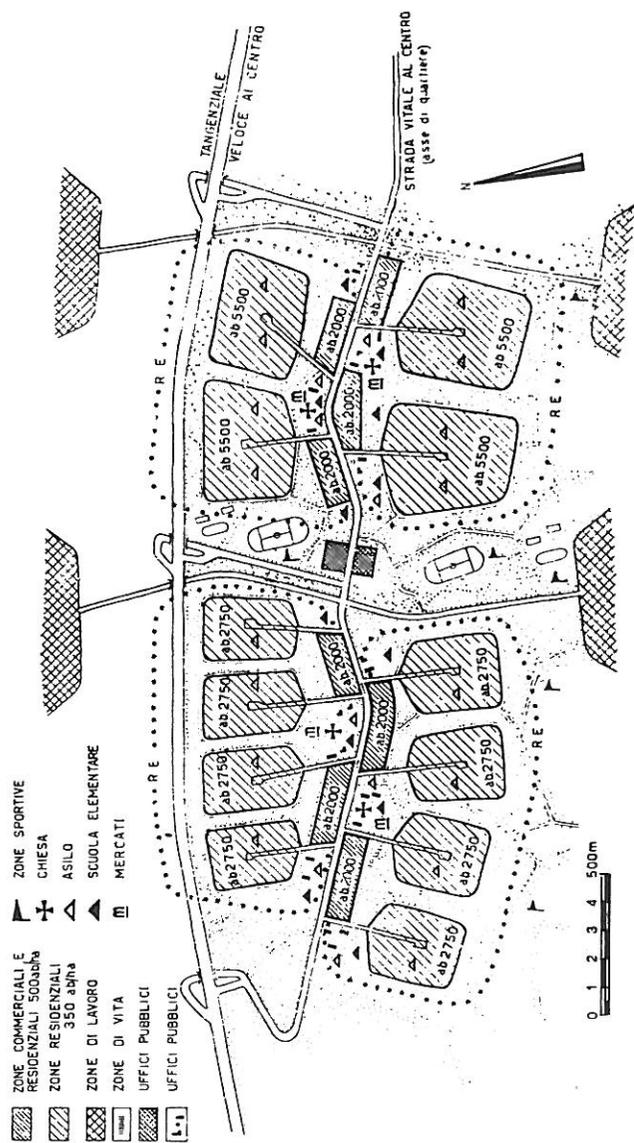


Fig. 2. Schema del progetto di Piano particolareggiato del 1956 coordinato da Piero Bottoni.
 Fonte: «Edilizia Popolare», 1974, n. 119.

ferimento esplicito al ruolo del Corso Buenos Aires per la zona Venezia) che è centro del quartiere e insieme mezzo di comunicazione con il resto della città.

Il progetto Bottoni suscita numerose opposizioni soprattutto da parte dei tecnici e dei consulenti dello Iacp che è proprietario di gran parte delle aree del G1 ed è interessato al massimo sfruttamento edificatorio delle aree. L'opposizione è sostenuta in particolare dal consulente dello Iacp arch. Enrico Ratti (assessore provinciale ai LL.PP.) che contesta la strada vitale per la povertà delle funzioni attrattive in essa presenti, la suddivisione fra «una strada per ricchi ed un quartiere per poveri», la rete della viabilità che penalizza eccessivamente il trasporto privato. In seguito alle opposizioni il progetto di Piano particolareggiato non viene adottato mentre lo Iacp nomina una propria commissione per elaborare un piano alternativo fondato sullo sfruttamento delle aree di sua proprietà nel settore G1.

Bottoni eletto consigliere comunale nelle fila del Pci presenta le dimissioni da revisore del Prg.

Nel 1956 lo Iacp conclude l'accordo per la realizzazione dei quartieri Gallaratese e Vialba con il Cep (Comitato per l'Edilizia Popolare), il nuovo organismo sorto nel 1955 per iniziativa del Ministero dei Lavori Pubblici, destinato a coordinare l'attività dei diversi operatori dell'edilizia popolare (Iacp, Ina-Casa, Incis, Unrra-Casa).

Il conflitto fra Iacp e Comune viene provvisoriamente risolto con l'inserimento di alcuni tecnici del Comune nel gruppo di progettazione del quartiere costituito dallo Iacp.

Nel marzo 1957 il Cep stipula la convenzione per la realizzazione del G1 con gli enti interessati (Iacp, Ministero dei LL.PP., Ina-Casa, Incis, Unrra-Casa) sulla base del progetto di massima che però non rispetta le ipotesi di revisione del Prg proposte dal Comune con il Piano particolareggiato di Bottoni. Il progetto prevede per il G1 un quartiere di fatto autonomo: attorno ad un grande centro con edifici pubblici, commerciali e direzionali si articolano un parco pubblico e tre grandi unità residenziali con propri piccoli centri di quartiere. Dalla contrapposizione fra il progetto dello Iacp e quello del Comune nascono violente polemiche fra tecnici e fra amministratori

tanto che, per risolvere il conflitto, viene nominata una Commissione tecnica arbitrale composta dagli architetti Ratti e Ponti per lo Iacp e dal prof. Dodi quale consulente esterno. In questione è soprattutto il tipo di collegamento e di rapporto da istituire tra le due parti del quartiere G1 e G2. La Commissione decide per una ipotesi di compromesso basata su un adattamento della proposta Iacp alla proposta comunale ritenuta più idonea.

Lo Iacp, in conseguenza delle disposizioni della Commissione arbitrale incarica un gruppo di progettisti guidati dall'arch. Reggio della redazione di un piano generale per l'intero quartiere. Il piano viene nello stesso anno inviato a Roma ed approvato dal Ministero dei LL.PP. senza che vi sia stata una preventiva approvazione da parte del Consiglio Comunale.

Nel 1959 lo Iacp pubblica anche lo studio particolareggiato relativo al comprensorio G1 che era stato condotto sempre dagli stessi progettisti (Fig. 3). Il progetto prevede per il solo G1 una popolazione di 45.000 abitanti organizzati in tre distinte unità di 15.000 abitanti ciascuna articolate attorno ad un grande centro civico sopraelevato. Ogni unità residenziale è a sua volta articolata in unità-asilo di 5.000 abitanti entro le quali sono localizzati i servizi di vicinato (scuole e attrezzature commerciali). Questa struttura consente di articolare il programma edilizio per moduli e di svincolare la realizzazione delle attrezzature pubbliche rispetto alla realizzazione delle unità residenziali. Neppure il progetto per il G1 viene inoltrato al Consiglio Comunale, e ciò apre nuovi conflitti fra Comune e Iacp.

I conflitti non impediscono però l'avvio della realizzazione del quartiere. Alla posa della prima pietra del quartiere, il 25 maggio del 1959 sono presenti il sottosegretario ai Lavori Pubblici, il presidente dello Iacp e il cardinale di Milano ma non partecipa, in posizione polemica per il carattere quasi abusivo dell'iniziativa, il sindaco di Milano.

Nel 1959 vengono iniziate le costruzioni del sub-quartiere G1-nord da parte dello Iacp che procede anche alla cessione delle aree alle cooperative (Magistrati, Rinascente, Fiat e OM). Si avvia anche la realizzazione del sub-quartiere Comi-

na sulle aree di proprietà Cavazzi della Somaglia. Nello stesso periodo inizia la realizzazione nel G2 del quartiere San Leonardo. Molte delle realizzazioni ricadono in aree destinate dal Prg a verde pubblico e solo nel 1960 la situazione giuridica viene sanata da una Variante urbanistica.

Le numerose osservazioni alla Variante spingono l'Amministrazione ad avviare un nuovo studio urbanistico del quartiere affidato agli arch. Chiodi e Dodi. Il nuovo progetto tenta una sorta di compromesso fra le due ipotesi principali che si confrontano sul futuro sviluppo del quartiere; viene presentato in Consiglio Comunale e adottato nello stesso anno ma non giunge alla approvazione per le resistenze dello Iacp ad adeguare i propri progetti al piano comunale.

Nel 1962 viene promulgata la legge 167 che conferisce all'ente pubblico maggiori poteri per la realizzazione di edilizia popolare e, con l'istituzione di un apposito strumento urbanistico attuativo, fa venir meno la necessità di fondare lo sviluppo del quartiere su di un Piano particolareggiato.

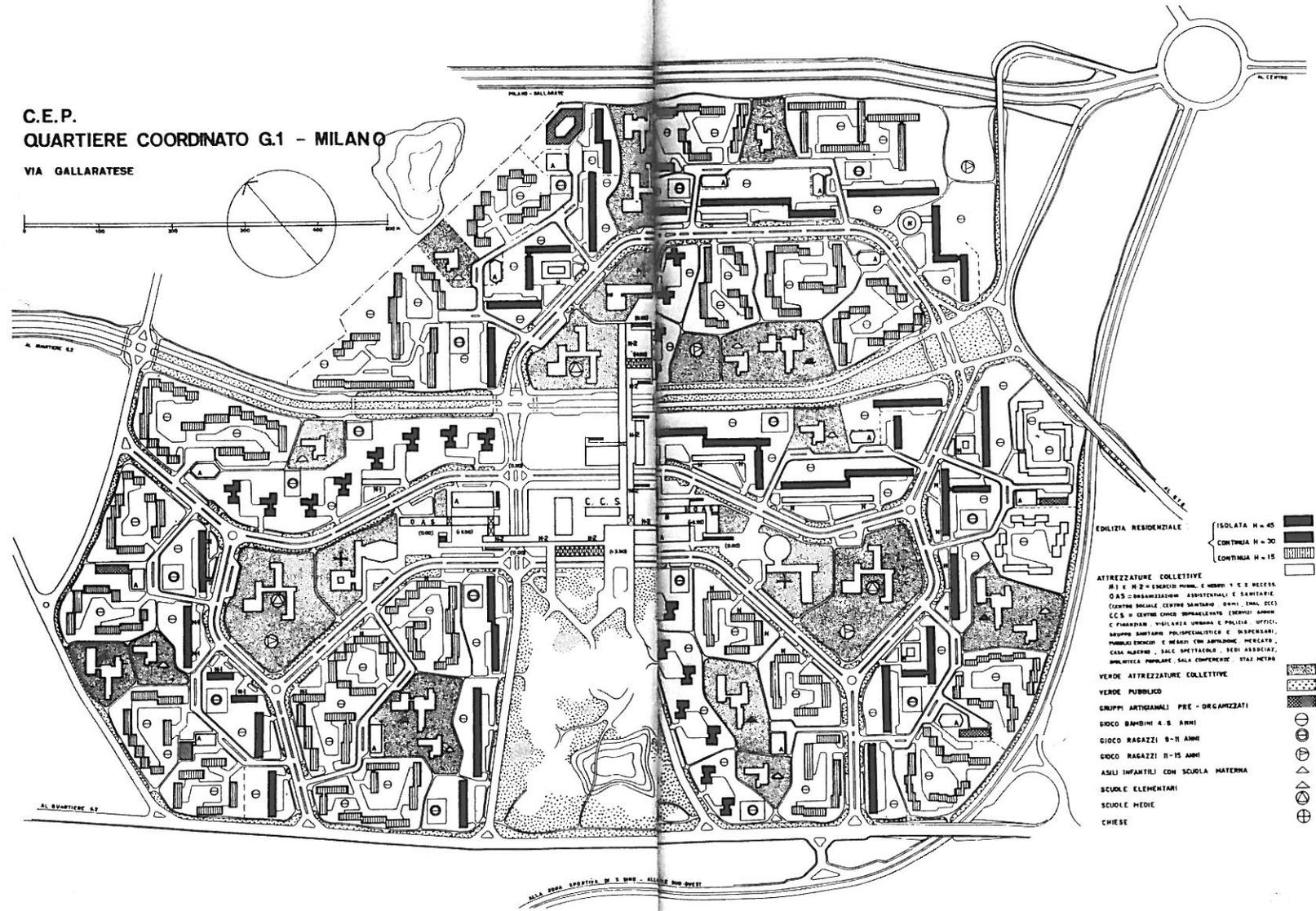
In seguito il quartiere viene realizzato seguendo lo schema del vecchio piano Cep del 1959, della convenzione urbanistica con la proprietà Cavazzi, di convenzioni speciali con operatori dell'edilizia pubblica per l'attuazione del «Programma governativo degli investimenti per la casa» e quindi sulla base del Piano di edilizia economica e popolare adottato nel 1963 e poi variato nel 1969 e nel 1971.

Gran parte del quartiere viene realizzato durante gli anni sessanta sulla base dunque di molteplici progetti e studi che non vengono sempre formalizzati e che costituiscono motivo di conflitto fra tecnici e di conflitti di interessi fra Iacp, Comune ed operatori dell'edilizia popolare.

2. *I limiti della pianificazione «disegnata»*

Nonostante la relativa semplicità del sistema degli attori dominanti di questa scena iniziale – sostanzialmente costituito dal Comune, dallo Iacp, e dai loro tecnici – nessuno riesce ad imporre la propria strategia di sviluppo del quartiere. Sono grandi visioni progettuali che si confrontano, o più concreti

**C.E.P.
 QUARTIERE COORDINATO G.1 - MILANO
 VIA GALLARATESE**



- EDILIZIA RESIDENZIALE**
- ISOLATA H = 45
 - CONTINUA H = 30
 - CONTINUA H = 15
- ATTREZZATURE COLLETTIVE**
- M 1 e M 2 = EDIFICIO PUBBLICO E MESSO A DISPOSIZIONE
 - O.A.S. = ORGANIZZAZIONE ASSISTENZIALE E SANITARIA
 - CENTRO SOCIALE CENTRO SANITARIO - BARRI (S.M.A. ECC)
 - C.C.S. = CENTRO COMMUNICAZIONE (SERVIZIO GIOCHI)
 - C. FIDUCIARIO - POLICIA URBANA E POLICIA UFFICIALE
 - GRUPPO SANITARIO POLISPECIALISTICO E DISPENSARIO
 - PUBBLICA EDIFICIO E SERVIZI CON AMBITO PUBBLICO
 - CASA GIOCHI - SALA GIOCHI - SEDE ASSOCIAZIONE
 - AMBITO PUBBLICO - SALA CONFERENZE - SPAZI PUBBLICI
- VERDE ATTREZZATURE COLLETTIVE**
- VERDE PUBBLICO
 - GRUPPI ARTIGIANALI PRE-ORGANIZZATI
 - GIOCO BAMBINI 4-8 ANNI
 - GIOCO RAGAZZI 9-11 ANNI
 - GIOCO RAGAZZI 12-15 ANNI
 - ASILI INFANTILI CON SCUOLA MATERNA
 - SCUOLE ELEMENTARI
 - SCUOLE MEDIE
 - CHIESE

FIG. 3. Progetto di Piano particolareggiato per Quartiere G1 predisposto dallo Iacp nel 1959, coordinato da Reggio.
 Fonte: «Edilizia Popolare», 1974, n. 119.

interessi economici, o l'uno e l'altro? Non si riesce a capire con chiarezza dai materiali di archivio. Quello che qui interessa mettere in evidenza sono alcune sequenze di questa scena.

In primo luogo la rapida dismissione della ipotesi di organizzazione del quartiere avanzata con il Prg del 1953; quando alla metà degli anni cinquanta si procede ad una valutazione delle ipotesi di pianificazione dello sviluppo della zona in termini operativi, le previsioni dello strumento urbanistico generale, appena predisposto, appaiono subito legate a schemi di sviluppo della città sbagliati e superati. Lo stesso Bottoni, che aveva partecipato sia prima della guerra alla progettazione del quartiere Costanzo Ciano, sia alla redazione del Prg, riconosce pubblicamente che le previsioni del Piano erano frutto di un errore, di una sbagliata concezione del «satellitismo» dei quartieri. A ben vedere quella previsione riprendeva per la parte del G1 la delimitazione territoriale del quartiere Costanzo Ciano ed aggiungeva un nuovo nucleo della medesima entità e con analoghi caratteri più a nord, il G2. Si trattava quindi di una ipotesi progettuale che aveva una lunga storia nel passato ma che, una volta formalizzata nel Piano regolatore risulta, quasi immediatamente, superata.

In secondo luogo va notato il grande investimento di risorse, da parte dei diversi attori, nel tentativo di imporre in un piano urbanistico generale le proprie visioni circa il futuro assetto del quartiere. Si contrappongono diversi disegni di piano che fanno riferimento a diverse posizioni disciplinari circa il ruolo dei quartieri e dello sviluppo periferico; ma alla particolare concezione del piano sono legati anche conflitti di competenza fra Iacp e Comune e fra questo e il Governo centrale, ciascuno dei quali rivendica nella rappresentazione del piano l'affermazione di un proprio ruolo centrale nel processo di trasformazione della realtà.

Va osservata in terzo luogo la dissoluzione di questi sforzi di fronte ai processi reali di produzione del quartiere. Quando si rendono disponibili i finanziamenti per la realizzazione degli interventi i problemi della definizione di un quadro generale dello sviluppo sembrano diventare di scarso rilievo di fronte al peso degli interessi specifici, alla moltiplicazione degli attori, ad un sistema dominante di valori che mette al

primo posto le esigenze quantitative dello sviluppo urbano in una fase di forte immigrazione. I piani iniziano allora ad inseguire i processi di trasformazione della realtà cercando di adattarvi; il problema non è più tanto quello di definire quale sia il migliore disegno di piano, ma piuttosto quello di tentare di ricondurre quanto sta avvenendo sul territorio ad un qualche disegno complessivo del quartiere. Siamo sicuramente in una fase ancora di incertezza del diritto urbanistico: è il periodo del «rito ambrosiano» che rende possibili trasgressioni alle previsioni dei piani in seguito inammissibili [Graziosi e Viganò 1971] e ciò facilita l'adozione di comportamenti spregiudicati da parte degli operatori rispetto alle previsioni dei piani, ma come vedremo più avanti, si tratta di un carattere ricorrente nel processo anche in periodi di maggiore certezza del diritto.

Guardando infine agli esiti territoriali leggibili nella città costruita nel corso degli anni sessanta, i diversi piani generali sembrano aver agito come sistema di veti incrociati. Sono state realizzate quelle parti del quartiere che potevano in qualche misura essere accettabili per tutti i diversi progetti.

Il sovraccarico delle attese rispetto alla struttura pubblica centrale del quartiere ed alle sue diverse possibili articolazioni, unita alle modalità tipiche di realizzazione dei grandi quartieri di edilizia pubblica (si realizzano le case e si lasciano i servizi sui progetti) hanno prodotto una notevole concentrazione residenziale articolata attorno ad aree vuote, aperte ancora a molteplici esiti: la fascia centrale non è stata interessata da edificazione e così neppure la zona del G1 destinata al centro civico e al parco pubblico.

3. *La comparsa sulla scena degli abitanti e delle loro organizzazioni: la battaglia per un nuovo piano urbanistico (1965-1975)*

Nei primi anni sessanta il quartiere inizia ad essere abitato da quantità crescenti di popolazione che vivono una condizione particolarmente disagiata per la mancanza di servizi pubblici e privati, per il carattere frammentato e casuale della rete della viabilità, per la segregazione del quartiere rispetto alla città.

Nel volgere di pochi anni raggiunge una popolazione di alcune decine di migliaia di abitanti. Molto viene realizzato direttamente o indirettamente dallo Iacp e ciò determina, alcune caratteristiche particolari della popolazione legate ai criteri di assegnazione delle case popolari. Secondo dati del 1972 (quindi al termine del periodo di realizzazione della gran parte del quartiere)¹, sono residenti al Gallaratese circa 40.000 abitanti perlopiù giovani con numerosi figli. L'80% infatti ha meno di 44 anni e tra questi il 38% ha una età compresa fra i 25 e i 44 anni, mentre i bambini e i ragazzi fino a 13 anni sono circa il 29% della popolazione totale. Più del 60% dei residenti è di provenienza lombarda (42% milanese) e più dell'85% della popolazione complessiva è residente a Milano da oltre 10 anni (è nota la tendenza ad escludere dall'assegnazione di case popolari gli immigrati recenti). Quanto alla posizione professionale della popolazione attiva gli operai sono il 46,4%, gli impiegati il 46,0%, i dirigenti e imprenditori il 2,9%, e i lavoratori in proprio il 5,7%.

Nel periodo che va dal 1969 al 1973 il quartiere Gallaratese diventa teatro di uno dei più intensi processi di mobilitazione popolare a Milano su questioni propriamente urbanistiche.

Come ha osservato Melucci [1982; 1984] si ha spesso la tendenza a rappresentare i movimenti come dei personaggi con una struttura autonoma e definita, mentre in generale si tratta di fenomeni eterogenei e frammentari: «un movimento sociale è un oggetto costruito dall'analisi». Chi si è confrontato con i problemi di interpretazione degli eventi che hanno interessato il Gallaratese in quegli anni [Daolio 1974, Romano 1978, Tortoreto 1978] ha teso a rappresentare la vicenda del periodo 1969-1973 come l'azione di un soggetto politico unico, la «popolazione locale», la storia precedente come il processo di presa di coscienza della popolazione locale, e quella successiva come il processo del riassorbimento istituzionale delle conquiste della popolazione locale.

Questa ricostruzione della vicenda ha buone ragioni, ma appare insufficiente a cogliere un elemento caratterizzante, e

¹ M. Tagliaferri, *Caratteristiche sociologiche e partecipazione al quartiere Gallaratese*, in «Edilizia Popolare», n. 119, luglio-agosto, 1974.

cioè la concentrazione dell'azione collettiva attorno all'obiettivo del nuovo piano regolatore per il quartiere, che mi sembra essere da un lato un esito del suo processo di formazione e della particolare congiuntura storica, e dall'altro una causa della sua efficacia parziale.

Tenterò quindi una rilettura della vicenda nei limiti del possibile più attenta agli elementi specifici che conducono dalla concretezza della situazione di disagio esperita dagli abitanti del quartiere nei primi anni sessanta alla astrattezza dei piani.

Le prime forme di aggregazione degli abitanti sui problemi del quartiere si sviluppano attorno alle parrocchie, alle sedi dei tre partiti maggiori che aprono proprie sezioni al Gallaratese e al sindacato degli inquilini delle case popolari (l'Apicep, quello del Gallaratese costituisce il primo nucleo del sindacato inquilini che nel 1970 formerà il Sunia).

Nel 1965 e nel 1966 vengono indette alcune iniziative di protesta nei confronti dello Iacp e del Comune; si tratta di prime forme di coordinamento fra le organizzazioni del quartiere con delegazioni al Consiglio comunale e manifestazioni di sensibilizzazione nella zona (nell'aprile del 1966 viene presentata una petizione al Sindaco con 700 firme; ad una assemblea nel novembre 1966 partecipano più di mille persone ed è presente anche Piero Bottoni).

Nel maggio del 1967 il Gallaratese è il primo quartiere di Milano a dotarsi di un «Consiglio provvisorio di quartiere» all'interno del quale sono rappresentati i partiti e le associazioni presenti in zona. Non si tratta di un organismo di coordinamento informale; esso vuole prefigurare il futuro assetto del decentramento amministrativo del quale in questi anni si dibatte in sede politica. Il Consiglio è costituito da 21 membri ed al suo insediamento sono presenti il sindaco Buccalossi e numerosi consiglieri ed assessori comunali. Il Consiglio di quartiere è attivo fino al marzo del 1969 quando vengono formalmente istituiti, con delibera comunale, i Consigli di zona ed il Consiglio provvisorio si scioglie. Durante il breve periodo di attività il Consiglio provvisorio si fa portavoce di una serie di rivendicazioni specifiche degli abitanti del quartiere e dei diversi organismi in esso rappresentati (la copertura

dell'Olona, la realizzazione di alcuni tratti di viabilità, di marciapiedi, di scuole) e inizia ad affrontare alcuni temi di carattere generale in contraddittorio con l'Amministrazione comunale, come la questione del prolungamento della linea 1 della metropolitana al Gallaratese (erano allora in discussione diverse ipotesi la più accreditata delle quali prevedeva che la linea 1 si sarebbe attestata a piazzale Lotto, fuori dal quartiere) e la salvaguardia della fascia centrale destinata a servizi.

Contemporaneamente allo scioglimento del Consiglio provvisorio ed alla costituzione del Consiglio di zona San Siro-Gallaratese viene costituita la «Assemblea di quartiere». L'iniziativa è promossa da alcuni membri della Associazione genitori e dei gruppi parrocchiali che propongono di stabilire un incontro fisso settimanale per discutere dei problemi generali del quartiere. Il gruppo progressivamente coinvolge i rappresentanti dei partiti e delle associazioni della zona, che aderiscono inizialmente con qualche titubanza dato il carattere volutamente aperto del nuovo organismo, fortemente ispirato ad ideali di democrazia diretta portati dalla componente della sinistra cattolica (Acli, Mpl) e del Psiup.

Alle riunioni tenute presso il Centro Sociale dell'Istituto per il Servizio Sociale Familiare (un ente di assistenza alle famiglie delle case popolari dello Iacp) partecipano mediamente una ventina di persone, fra cui alcuni studenti della Facoltà di Architettura (del corso del prof. Campos Venuti), che stanno conducendo un lavoro di verifica delle previsioni del piano regolatore alla luce del nuovo Decreto ministeriale sugli standard urbanistici.

Il gruppo che per alcuni anni costituisce la leadership del movimento locale è formato prevalentemente da militanti già attivi nei partiti e nelle diverse associazioni del quartiere; sono persone di cultura medio alta, sindacalisti, insegnanti, funzionari del Comune, anche funzionari di partito. Li accomuna il riconoscimento di una causa assai chiara – la realizzazione dei servizi per il quartiere –, l'individuazione chiara di una controparte – il Comune ed in particolare la burocrazia comunale –, la convinzione che le diverse rivendicazioni debbano trovare una espressione unitaria in un progetto complessivo per il quartiere, e infine una scelta ideale molto sostenuta da

alcuni e quantomeno accettata dagli altri per un coinvolgimento diretto di tutti i cittadini nelle decisioni sul proprio futuro. Le prime iniziative di questa nuova formazione sono rivolte alla sensibilizzazione degli abitanti del quartiere e ad ottenere la mobilitazione del Consiglio di zona sui problemi del Gallaratese.

Nel quartiere tra il marzo e il novembre del 1969 vengono organizzate numerose assemblee nelle diverse parrocchie per discutere del «progetto Arrighetti» (Fig. 4), una proposta di sistemazione della spina centrale avanzata dall'Ufficio urbanistico del Comune che, pur non avendo ancora valore di piano, costituisce un documento di intenzioni della Amministrazione comunale. Nelle assemblee si chiede l'acquisizione al patrimonio pubblico di tutte le aree inedificate della spina centrale, l'interramento della linea metropolitana, l'applicazione del Piano di zona ai sensi della l. 167/62 a tutte le aree inedificate esterne alla spina, ed un processo di pianificazione basato sulla consultazione costante dei cittadini.

Il «progetto Arrighetti» (dal nome del direttore dell'Ufficio tecnico del Comune che ne era responsabile) propone la realizzazione nell'ambito della spina centrale del quartiere, rimasta ineditata, di una serie di attrezzature che avrebbero utilizzato la elevata accessibilità creata dalla metropolitana il cui tracciato all'interno del quartiere è previsto in superficie. Le attrezzature previste all'interno della spina sono le seguenti: *a*) una mostra-mercato permanente del giocattolo sulla testata sud del quartiere; *b*) un centro della Rai sulla testata nord; *c*) alberghi, ristoranti, bar connessi ai precedenti insediamenti; *d*) un complesso di strade sopraelevate che avrebbero dovuto collegare le due parti del quartiere separate dalla metropolitana; *e*) un'area per l'interscambio fra metropolitana, autolinee e mezzi privati con parcheggi per 300.000 mq; *f*) una struttura per i servizi di pubblica sicurezza (polizia, vigilanza urbana, carabinieri e vigili del fuoco); *g*) tre centri sociali, 14 campi da bocce ed alcune altre attrezzature di interesse locale.

Nel novembre del 1969 il Consiglio di zona, su richiesta della Assemblea di quartiere, costituisce una Commissione speciale per il Gallaratese cui partecipano i consiglieri di zona

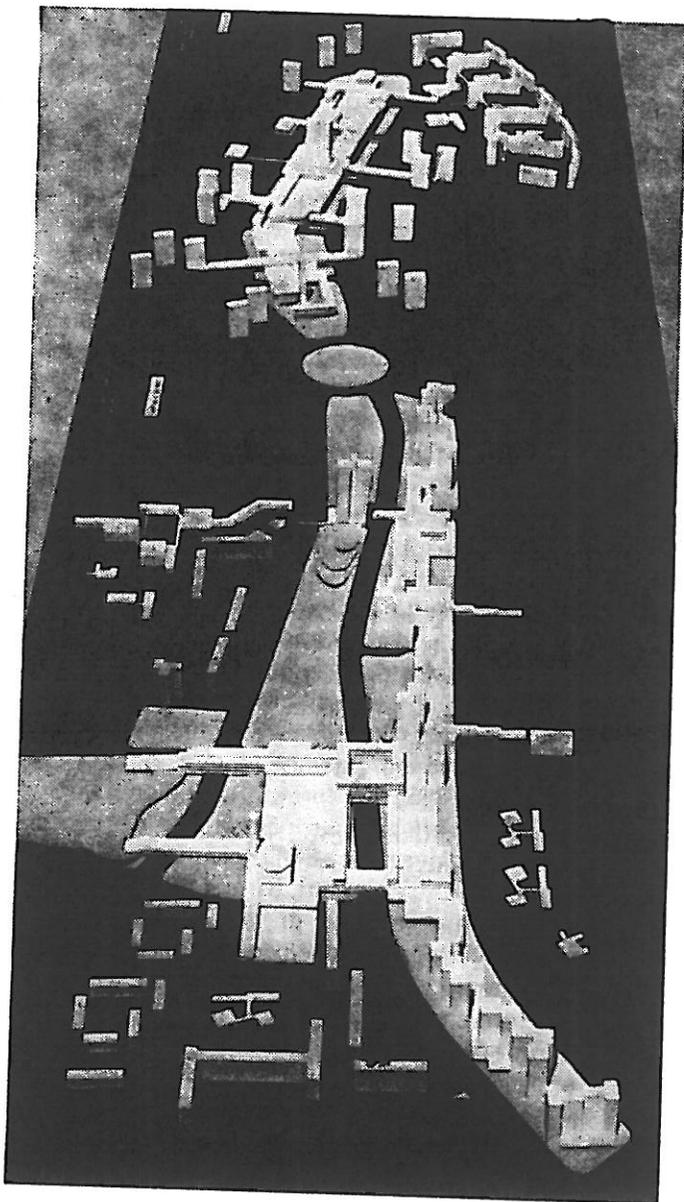


Fig. 4. Fotografia del plastico del «Progetto Arrighetti» 1969.
Fonte: «Urbanistica», 1978, n. 68-69.

residenti in quartiere e rappresentanti dei partiti e delle associazioni di zona. Compito della Commissione è quello di approfondire le proposte della Amministrazione e di elaborare una proposta alternativa. Il documento finale della Commissione viene approvato a maggioranza dal Consiglio di zona nella seduta del 16 marzo del 1970 (votano a favore i partiti della sinistra, non partecipano alla votazione i rappresentanti della Dc e si astiene il Pli) e presentato alla Giunta comunale.

Il «progetto Arrighetti» viene puntualmente contestato nella sua impostazione generale e nelle scelte particolari. Si respinge l'idea che le attrezzature del quartiere debbano servire la città e la regione prima di aver dotato la zona dei servizi necessari per i suoi abitanti in quanto «ciò risulta lesivo del diritto alla città dei lavoratori e degli abitanti del Gallaratese»². Il problema secondo gli estensori del documento va ribaltato ponendo al centro le esigenze della popolazione locale e prendendo in considerazione solo in via subordinata la possibilità di utilizzare le aree del quartiere per altre funzioni urbane. Questa impostazione del problema deriva da una verifica effettuata nelle riunioni della Assemblea di quartiere sulla base del documento sugli standard urbanistici reso pubblico in questi anni dal Pim. Secondo tale verifica, per ottenere il rispetto degli standard, bisognerebbe destinare a servizi ed attrezzature pubbliche tutte le aree non ancora edificate. Di conseguenza l'utilizzo per altre funzioni dovrebbe essere escluso a priori. Nel documento si cita anche lo studio effettuato dal gruppo di laureandi in Architettura del prof. Campos Venuti cui hanno partecipato anche esponenti delle organizzazioni locali, che sulla base della applicazione del Decreto ministeriale sugli standard del 1968 è giunto a conclusioni ancor più radicali: le aree ancora libere non sono neppure sufficienti alla soddisfazione del fabbisogno di standard, sarebbe quindi necessario reperire al di fuori del quartiere almeno 580.000 mq. di aree per attrezzature di quartiere. Il docu-

² Comitato popolare di quartiere, *Gallaratese perché? Libro bianco delle lotte dei lavoratori del Quartiere Gallaratese*, Milano, Sapere Edizioni, 1971, p.17.