

Con il primo cambiamento di assessore nel 1985 viene meno l'interesse politico diretto; con il secondo cambiamento viene meno anche la pressione da parte delle burocrazie tecniche a considerare il caso come rilevante perché tutto lo staff di direzione della Ripartizione e dell'Ufficio urbanistico viene cambiato per motivi diversi.

Questo slittamento da un interesse specifico sulla questione ad un interesse generico comporta il passaggio da un'attenzione ai contenuti ad una attenzione quasi esclusiva all'esito formale della vicenda: l'obiettivo è portare a conclusione il piano indipendentemente da ciò che prevede.

Il livello dell'amministrazione locale decentrata segue le vicende di cambiamento delle coalizioni politiche del centro con gli stessi lunghi periodi di riassetamento delle nuove maggioranze che comportano distrazione dell'attenzione al problema.

Abbiamo visto come in questo periodo il problema abbia assunto per gli organismi del Consiglio di zona il carattere di questione ordinaria e settoriale demandata quasi completamente ad alcuni membri della Commissione territorio. Progressivamente questo gruppo sembra aver assunto il carattere della «*policy community*» [Richardson e Jordan 1979] all'interno della quale le divisioni relative all'appartenenza partitica sono quasi irrilevanti rispetto alla coesione determinata dalla professione o dalla stabile appartenenza al gruppo. Il gruppo elabora proprie strategie, intrattiene rapporti diretti sulle diverse questioni con l'assessorato ed i diversi settori della Ripartizione, tratta direttamente con gli operatori privati e al suo interno sono rappresentate le diverse organizzazioni degli interessi locali (cooperative).

Questa caratteristica del gruppo della Commissione territorio del Consiglio di zona fa sì che costituisca l'unico attore, assieme ai consulenti esterni dell'Amministrazione a conferire continuità al processo. Nell'ambito delle sue attività però il problema del nuovo piano non riveste un carattere di priorità per l'assenza di pressioni effettive da parte degli organismi e della popolazione del quartiere. Sono soprattutto i problemi di gestione ordinaria dello sviluppo territoriale dell'intera zona 19 ad assorbire l'attività della Commissione e

anche se spesso ci si scontra con lo scoglio dell'inadeguatezza del piano vigente per risolvere alcuni problemi particolari al Gallaratese, il rischio di assumere una nuova scelta che potrebbe rivelarsi sbagliata impedisce di portare in fondo la questione.

La posizione del gruppo è così per lungo tempo di semplice «reazione» (generalmente positiva) ai documenti di studio e di proposta dei consulenti e dell'Amministrazione centrale; quando però nel 1985 si tratta di varare la nuova Variante che adegua la normativa e le funzioni a scelte condivise, la Commissione ne richiede un rinvio fino alla elaborazione di un progetto più dettagliato.

Questa richiesta è legata ad una sfiducia circa la possibilità di garantire gli interessi della zona in un processo che, ripartendo con una Variante urbanistica generale che azzera il precedente progetto di Piano particolareggiato, potrebbe prendere direzioni impreviste. In questo senso il Piano particolareggiato svolge la funzione del «piano di vincolo» che non produce risultati di alcun tipo, neppure negativi.

L'interpretazione degli «interessi della zona» adottata in questa fase merita qualche riflessione: si tratta essenzialmente di obiettivi di natura formale (il mantenimento di una immagine architettonica «forte» della spina centrale) che testimoniano del peso dei tecnici all'interno della Commissione. Questi obiettivi non vengono negati dal nuovo strumento ma semplicemente la Variante non presenta una soluzione progettuale definitiva che incorrerebbe negli stessi problemi attuativi incontrati dal Piano particolareggiato.

Altri aspetti degli «interessi della zona» messi in evidenza dai tecnici del piano non vengono presi in considerazione; come la possibilità di realizzare interventi convenzionati che consentano all'Amministrazione di ottenere quote di alloggi in affitto da assegnare alle giovani coppie per mitigare l'invecchiamento massiccio del quartiere.

È solo nella fase più recente, quando si manifesta il pressante interesse da parte delle locali cooperative ad utilizzare i terreni edificabili messi a disposizione dalla Variante e quando viene costruita all'interno della Commissione l'ipotesi di lasciare gran parte dei terreni della spina centra-

le a verde, che gli ostacoli frapposti alla approvazione dello strumento urbanistico generale vengono fatti cadere.

La disponibilità alla approvazione del piano è data cioè quando serve a collocare interessi specifici presenti all'interno del gruppo e a rappresentare una visione circa il futuro del quartiere che è sentita come propria. Oltretutto la disarticolazione dei volumi della spina centrale in alcuni interventi di dimensioni più contenute, se non consente di pensare ad operazioni convenzionate per ottenere quote di edilizia in affitto, consente invece alle cooperative locali di aspirare anche alla realizzazione di questi interventi.

La vicenda della approvazione del piano non si è ancora conclusa e si ha spesso la sensazione di un faticosissimo processo che non riesce ad arrivare ad uno sbocco.

È interessante osservare però come durante questi anni siano stati realizzati in quartiere numerosi interventi alcuni dei quali già in attuazione della nuova proposta di Variante. Lo stesso lungo e travagliato processo di formazione del piano ha consentito di governare la realizzazione di alcuni progetti (Motorizzazione, Cavazzi della Somaglia, rilocalizzazione di una chiesa, attuazione di parti del nuovo schema della viabilità). Man mano che le diverse operazioni venivano poste all'attenzione dell'Amministrazione esse venivano valutate sulla base degli obiettivi condivisi del processo di revisione del Piano, ed eventualmente accettate, respinte o modificate attraverso il negoziato.

È questo un carattere comune a molte fasi di formazione dei piani (era successo lo stesso con la Variante del 1973 e il Piano particolareggiato del 1975) ma in questo caso il carattere molto lungo della fase ci permette di avanzare alcune considerazioni di carattere generale: in questi anni si è operato *a*) con un piano considerato da tutti gli attori «superato» e che svolgeva la funzione di piano di vincolo, perché la gran parte delle previsioni che contemplava era nei fatti inattuabile; *b*) in una situazione di permanente anche se lento confronto fra attori locali e centrali sul futuro assetto del quartiere, che pur vedendo fin dall'origine un vasto accordo sugli obiettivi non si è mai formalizzato in uno strumento approvato; *c*) con una

serie di iniziative proposte nel quartiere che dovevano essere affrontate in modo approfondito perché difformi dal piano vigente e che venivano valutate sulla base del nuovo Piano esistente ma non ancora approvato.

È bensì vero che molte delle operazioni realizzate in questo periodo non sono conformi alle proposte di piano originariamente avanzate dai tecnici, ma queste sono le modalità consuete di produzione del territorio anche in presenza di un piano approvato. È vero ancora che alcune iniziative sono sfuggite completamente al controllo, come nel caso del tennis club dei dipendenti comunali, ma anche in questo caso non sembra potersi ragionevolmente ritenere che ciò non sarebbe avvenuto anche in presenza di un nuovo piano vigente.

In altri termini se si rimuove la clausola della approvazione dello strumento come misura del successo di una operazione di pianificazione (che per le burocrazie tecniche e i responsabili politici rappresenta quasi un'ossessione) probabilmente la vicenda di questi anni può essere vista sotto un'altra luce: come un processo di pianificazione che non simula l'assunzione di decisioni definitive ma che rimane aperto al cambiamento.

CONCLUSIONI E RIFLESSIONI
SUL CASO DEL GALLARATESE

Il quartiere Gallaratese è stato più volte descritto come una sorta di «laboratorio urbanistico» della città di Milano. Una zona dove è stato possibile sperimentare, spesso in anticipo rispetto al resto della città, la capacità di governo della pianificazione urbanistica. A dispetto della sua fama (nel bene e nel male) di quartiere pianificato, poco di quello che costituisce oggi un rilevante settore della periferia urbana è attuazione di un disegno unitario. Il quartiere è piuttosto l'esito dell'intreccio di piani, programmi, singole operazioni immobiliari, che si sono stratificati nel corso del tempo. I piani che si sono succeduti hanno sempre proposto soluzioni globali ai problemi ma sono stati abbandonati prima di aver cominciato a produrre risultati apprezzabili.

In queste osservazioni conclusive vorrei tentare di mettere in luce alcune indicazioni rispetto alla questione dell'efficacia della pianificazione che emergono dall'analisi del caso.

Come ho accennato colpisce innanzitutto il fatto che *fin dalle prime fasi la redazione di nuovi strumenti urbanistici non viene avviata in seguito al compimento (quantitativamente più o meno rilevante) dell'attuazione degli strumenti vigenti, ma piuttosto perché i piani, spesso da poco formalizzati, non collimano più con le nuove domande d'uso del territorio.*

È così per i progetti della seconda metà degli anni cinquanta rispetto al Piano del 1953, per la Variante del 1960, per la Variante e il Pp dei primi anni settanta, e per la Variante in discussione attualmente rispetto ai precedenti strumenti. In modo un po' provocatorio si potrebbe affermare che i piani più che a disegnare il futuro sviluppo servono soprattutto a superare i precedenti piani per renderli adeguati alle esigenze del presente.

L'approvazione di un piano è sempre la conclusione di un lungo processo di costruzione delle scelte piuttosto che la semplice apertura di una nuova fase. Abbiamo visto come la previsione per il Gallaratese del Prg del 1953 avesse le sue radici nel progetto per il quartiere Costanzo Ciano del 1940; come la Variante del 1960 fosse il tentativo di sanare i conflitti creati dai molti piani che si erano succeduti dalla metà degli anni cinquanta; come il Piano particolareggiato del 1975 concluda una fase di mobilitazione delle organizzazioni del quartiere avviata nel 1967-68; come la Variante attualmente in fase di adozione sia stata avviata nel 1983. Queste lunghe fasi di gestazione dei piani rendono ancora più rilevante lo scarto tra quanto il piano prevede e i problemi che si trova a fronteggiare.

Ma che cosa succede tra un piano e l'altro che rende il precedente strumento ancora inattuato inutilizzabile, e quando viene ritenuto inutilizzabile?

Tra un piano e quello successivo trascorre del tempo ed il quadro di significati legato al compromesso locale che ha prodotto il piano progressivamente perde di rilevanza. Questo quadro di significati può essere forte, come nel caso della Variante del 1973 e del Pp del 1975, o debole come nel caso del Prg del 1953. La forza è data dall'intensità della mobilitazione degli attori attorno ad una determinata definizione dei problemi del quartiere e dei modi per superarli. In ogni caso il trascorrere del tempo porta gli attori a vedere la realtà in modo diverso e quindi a richiedere diverse cose. A questo proposito non esiste mai una situazione «originaria» nella quale il territorio non sia oggetto di diversi e conflittuali progetti d'uso, che già si contrappongono a precedenti piani, neppure quella ancora completamente inedita degli anni cinquanta. Come abbiamo visto si può risalire ancora più indietro, per scoprire che questa situazione «originaria», se è mai esistita, è talmente lontana dal processo di trasformazione del territorio da essere irrilevante a fini interpretativi.

Nel corso del tempo muta il sistema degli attori coinvolti nel processo di piano e mutano di conseguenza le modalità di definizione dei problemi locali cui il piano si indirizza. All'inizio sono solo l'Amministrazione comunale, lo Iacp e alcuni

proprietari privati, poi compaiono i residenti e le loro organizzazioni spontanee, i partiti e le associazioni, la MM SpA, altri attori interessati alla realizzazione di singole operazioni immobiliari. Il mutamento di quadro non è dato solo dalla comparsa di nuovi attori. Per nessuno dei partecipanti si può stabilire costanza di identità fra diversi momenti della vicenda, la posizione di ciascuno è definita dal processo di interazione e dal trascorrere del tempo. Le stesse organizzazioni degli abitanti del quartiere passano dalla richiesta di blocco delle costruzioni residenziali e di realizzazione dei servizi pubblici (1969) alla richiesta della applicazione degli standard urbanistici e della realizzazione di un piano di servizi per la Spina centrale (1973), alla richiesta dello sblocco delle costruzioni residenziali e del mantenimento della spina centrale a verde pubblico (1987). Questi spostamenti negli obiettivi sono spiegabili facendo riferimento ai diversi contesti interattivi e alla modificazione della posizione soggettiva dei rappresentanti.

Nel periodo di tempo che intercorre tra un piano e quello successivo vengono attuati interventi che non si inseriscono nelle previsioni del piano vigente, attraverso varianti e progetti specifici. La giustificazione di questi interventi è data dal loro carattere eccezionale e marginale rispetto a quanto il piano prevede: hanno motivazioni specifiche (il lotto del Progetto casa nel 1982, la Variante per il Centro commerciale del 1983, ecc.) che per dichiarazione esplicita non mettono in discussione le scelte di piano ma sono risposte «eccezionali» a problemi particolari. Una volta posti in attuazione però questi interventi tendono a modificare in misura significativa i caratteri del quartiere e la percezione che gli attori ne hanno. Quando le eccezioni diventano la regola ovvero quando aggrediscono alcune scelte di fondo, esse tendono a mettere in crisi la legittimità stessa del piano.

Analogamente alcune delle previsioni qualificanti del piano vigente non vengono realizzate; si tratta principalmente, in tutto l'arco della vicenda, di servizi pubblici che richiedono la mobilitazione di risorse economiche consistenti e quindi l'assunzione di decisioni complesse e relativamente indipendenti da quanto stabilito dal piano.

Nel corso del tempo mutano alcuni caratteri strutturali del quartiere – collegamenti con la città, dotazione di servizi primari, dimensione dell'area urbanizzata – e mutano alcuni caratteri della popolazione – reddito, composizione per età, posizione nella professione – ciò comporta un cambiamento del sistema dei valori sulla base dei quali la situazione del quartiere viene percepita dagli abitanti e dagli attori non locali. La segregazione del quartiere che ancora alla fine degli anni settanta era il principale male diviene oggi per gli abitanti un bene da salvaguardare. Mutano alcuni elementi del contesto culturale e politico che influiscono sulle modalità attraverso le quali gli attori riguardano al proprio ruolo e ai problemi del quartiere. Nel periodo 1969-1973 la battaglia degli abitanti del Gallaratese contro l'Amministrazione centrale si inserisce in un quadro di lotte urbane per la partecipazione ai processi di governo del territorio che è rilevante sia per la definizione delle posizioni delle organizzazioni degli abitanti – che si sentono parte di un movimento più ampio per l'affermazione di nuovi valori – sia per la definizione delle posizioni degli amministratori che da quel movimento sentono minacciate le basi del loro consenso. Negli anni ottanta la politica locale è tornata ad essere questione di pochi.

I diversi processi cui si è accennato sono distinguibili solo analiticamente: il «vecchio piano» viene considerato non più adeguato quando e perché le deroghe sono prevalenti rispetto alle attuazioni, quando e perché ci si allontana nel tempo dall'accordo che il piano precedente rappresentava, quando e perché mutano alcuni caratteri del quartiere, quando e perché mutano alcuni caratteri del contesto culturale e politico più generale. A questo punto non si può più operare per varianti ma «occorre» un nuovo piano. Si potrebbe affermare che i processi di cambiamento intervenuti nel tempo rendono solo necessaria l'assunzione di nuove scelte, non la formulazione di un nuovo piano; la traduzione dell'esigenza di nuove scelte in quella di un nuovo piano è in parte legata alla rigidità degli strumenti di volta in volta prodotti che rendono ogni mutamento incompatibile, e in parte ad esigenze simboliche e rappresentative.

Questa riflessione sul carattere autoreferenziale del processo di produzione degli strumenti urbanistici generali introduce a una seconda considerazione: *gli avvenimenti che si sono verificati a valle della approvazione dei piani hanno avuto prevalentemente il carattere di eventi inattesi*. Tentiamo di capire se è possibile organizzare tali eventi in una qualche tipologia che ne chiarisca il carattere e le motivazioni.

Alcuni eventi sono inattesi in senso proprio: incorrono nella vicenda dopo la formulazione del piano ed hanno una propria storia che non ha nulla a che fare con il piano. Essi sembrano essere di due tipi principalmente: *a*) eventi che non potevano essere previsti e che non possono essere evitati; *b*) eventi che non sono stati previsti ma che quando si manifestano non appaiono sgraditi. Il confine fra i due tipi è labile perché spesso si tende a presentare casi del secondo tipo come se fossero del primo. Sono certamente del tipo *a*) i casi della proprietà Cavazzi della Somaglia che vince una causa con il Comune ed acquisisce il diritto alla realizzazione di volumetrie (1984) e quello della realizzazione del Tennis club dei dipendenti comunali (1986); sono del tipo *b*) ad esempio i casi della localizzazione della nuova sede della Motorizzazione civile che gode di un finanziamento straordinario (1984) e quello della possibile localizzazione dell'Oxford Institute (1984).

Alcuni eventi inattesi sono effetti non voluti ma prodotti dal piano stesso come nel caso dell'immobilizzo di grandi quantità di aree destinate a costose attrezzature pubbliche nella Variante (1973) e nel Pp (1975) vigenti. Non si può dire che l'evento della mancata attuazione della lunga lista di servizi pubblici (dai cinema agli auditorium, alle biblioteche ecc.) non fosse prevedibile, ma è una questione quella delle concrete capacità finanziarie dell'Amministrazione pubblica che nella fase della costruzione del piano è marginale. «Il problema – si sosteneva allora – è solo di volontà politica» e la volontà politica non era carente in quella circostanza¹.

¹ Un atteggiamento simile ha condotto, negli stessi anni, a prevedere nella Variante generale al Prg del Comune di Milano nel 1976, un intervento diretto della Amministrazione comunale nel recupero del patrimonio edilizio esistente attraverso la legge 167 su circa 200.000 vani. Previsione che si è

In altri casi ci troviamo di fronte alla mancata considerazione di fenomeni già in atto legata al contesto storico nel quale il piano è stato prodotto. Ci si può chiedere oggi ad esempio come mai nella redazione del Pp del 1975 non fosse stato previsto che l'invecchiamento della popolazione avrebbe portato non solo a rendere inutili le previsioni di nuovi complessi scolastici nel quartiere, ma addirittura a svuotare progressivamente quelli esistenti. Semplici tecniche di proiezione sulle classi di età avrebbero consentito di rilevare questa tendenza, dato l'immobilismo tipico degli abitanti nei quartieri di edilizia pubblica e le limitate previsioni di nuove volumetrie residenziali. La spiegazione sembra risiedere nel carattere specifico dell'interazione che produce quel piano. Si confrontano un movimento locale formato da popolazione prevalentemente giovane con molti figli (che sono stati obbligati ai doppi turni nelle scuole) ed una Amministrazione centrale che si sente minacciata dal conflitto e che per risolverlo accetta l'intero pacchetto delle rivendicazioni locali. Il fenomeno dell'invecchiamento non era imprevedibile ma il contesto della formazione del piano non consente di prenderlo in considerazione².

Sono inattesi per il piano infine (perché non ne ammette la possibilità) anche i mutamenti del sistema di preferenze e la comparsa di nuovi attori sulla scena. Ciascun piano offre un sistema di soluzioni coerenti ai problemi percepiti solo dagli attori che partecipano alla sua formulazione.

Ancora si può osservare come l'elemento che accomuna e che rende «inattesi» la maggior parte dei diversi tipi di eventi che si verificano una volta che il piano è stato prodotto sia il suo carattere comprensivo e definitivo. Ogni volta si decide su tutto il territorio tutto quanto deve avvenire. Questo carattere,

rivelata poi del tutto infondata sul piano dei finanziamenti disponibili (e anche della «volontà politica») [cfr. Balducci 1981; Fareri 1988].

² La vicenda milanese della formazione della Variante generale al Prg del 1976 ci presenta ancora un caso per molti aspetti analogo: quello della definizione delle politiche per le aree industriali. I processi di deindustrializzazione della città centrale erano in quella fase già avviati ma il piano non solo conferma la previsione di tutte le aree industriali esistenti ma prevede nuove ampie aree di espansione industriale. Sul tema del condizionamento delle previsioni nella pianificazione vedi Marcuse [1976] e Wachs [1982].

rappresentato nel suo valore giuridico dalle norme del piano, fa sì che tutto ciò che avviene all'indomani sia già altro.

Gli effetti intesi dei piani sono stati per converso generalmente modesti e hanno fatto prevalentemente riferimento all'attuazione di programmi settoriali già formalizzati o ad un uso del piano come strumento per la contrattazione piuttosto che come decisione.

I piani degli anni cinquanta sulla base dei quali la realizzazione del quartiere è stata avviata hanno essenzialmente consentito la realizzazione di programmi dello Iacp attorno ai quali erano stati costruiti, mentre non sono stati attuati per tutto quanto riguarda la struttura di servizi pubblici e privati del quartiere che costituiva il «valore aggiunto» proprio dei piani.

Nel caso della Variante del 1973 e del successivo Piano particolareggiato l'attuazione delle previsioni degli strumenti ha interessato essenzialmente a) alcuni completamenti residenziali esterni alla spina centrale già previsti dal piano di 167 bloccati dall'opposizione degli abitanti della zona, e sbloccati dal piano; b) la realizzazione di alcuni tratti stradali e c) la realizzazione di due interventi pubblici nella spina centrale: la Casa dello studente e il Centro civico. Si tratta per questi ultimi due casi di sezioni minime del progetto della spina che producono oggi problemi di ricollocazione entro un nuovo progetto³.

L'unico altro intervento in attuazione del Piano è stato quello del Centro commerciale, la cui realizzazione ha però richiesto una significativa variazione al Piano particolareggiato vigente. In questo caso le previsioni del piano hanno funzionato, sia dal punto di vista delle tipologie edilizie, sia dal punto di vista delle funzioni insediabili, come strumenti contrattuali nelle mani dell'amministrazione pubblica nel rapporto con l'operatore privato che proponeva l'intervento. Per entrambi gli aspetti – tipologie e funzioni – sono stati mante-

³ Ad esempio il problema delle quote pedonali su una piastra a 5 mt dal suolo che non verrà realizzata o il problema della difficile ricostruzione della viabilità ostruita dalla Casa dello studente.

nuti alcuni caratteri essenziali della previsione adeguandola però alle esigenze dell'operatore⁴.

Questa modalità d'uso del piano come strumento volto ad aprire la contrattazione con gli operatori privati in altri periodi è stata anche teorizzata. La pratica sperimentale del convenzionamento nei comuni della cintura rossa di Milano negli anni cinquanta e sessanta (promossa dai tecnici legati al Pci) era basata sulla adozione formale di un «piano di vincolo» che negando ai proprietari fondiari la possibilità di costruire li costringeva al negoziato con l'Amministrazione [Balducci 1984].

Nonostante i problemi di inefficacia causati dalla rigidità dei piani i diversi attori hanno riproposto sempre piani comprensivi e rigidi. Che cosa induce a conferire al piano questa forma, e a non tentare invece modelli più aperti al mutamento?

Discutendo nella seconda parte sui limiti dell'approccio razional-comprensivo è stato possibile individuare almeno due ordini di ragioni per la sua sopravvivenza (cfr. cap. IV): ragioni legate alla formazione storica della disciplina urbanistica che ne fanno il riferimento «normale» per i tecnici; ragioni legate alle aspettative nei confronti della funzione di pianificazione che ne fanno il riferimento «normale» anche per gli attori politici e per l'opinione pubblica.

Attraverso il caso-studio proposto possiamo osservare l'incrociarsi di queste ragioni entro un processo reale e forse illuminarne di nuove.

In tutta la vicenda il carattere comprensivo e rigido del piano sembra essere un prerequisito necessario per l'ottenimento del consenso da parte dei partecipanti al processo della sua formazione. Da questo punto di vista razionalità tecnica e

⁴ Molti casi di questo genere sono riscontrabili in altre vicende urbanistiche. A Milano ad esempio l'applicazione del piano di 167 su immobili del centro storico, originariamente concepita per interventi pubblici di recupero del patrimonio edilizio esistente volti al mantenimento nel centro urbano di popolazione a basso reddito, è stata in seguito utilizzata come strumento di pressione nei confronti della proprietà privata per ottenere il convenzionamento in affitto di una quota di alloggi in cambio della conversione del vincolo di 167 in Piano di recupero di iniziativa privata [cfr. Balducci 1981; Fareri 1988].

razionalità politica si integrano perfettamente nella produzione di un esito scarsamente razionale.

Se guardiamo al processo di formazione della Variante del 1973 questa affermazione può essere meglio spiegata. Le organizzazioni degli abitanti richiedono espressamente un piano comprensivo e rigido per due motivi principali: a) un nuovo piano che si occupi dell'insieme dei problemi del quartiere è considerato come l'unica risposta razionale ai diversi particolari problemi; perché assicura maggiori possibilità di successo nei confronti dell'Amministrazione centrale e perché il battersi per un piano generale, e non solo per obiettivi settoriali conferisce ai movimenti locali maggiore capacità di aggregazione del consenso attorno al loro operato; b) la rigidità del piano è in questo quadro un requisito indispensabile per «garantire» il perseguimento degli obiettivi delle organizzazioni locali nei processi attuativi sui quali ritengono di avere scarso controllo se non in forza del valore legale del piano.

Per gli amministratori del Comune di Milano la concentrazione dell'attenzione sul piano piuttosto che sulla realizzazione dei servizi consente di risolvere un conflitto radicalmente difficilmente risolvibile. Accettare le richieste della popolazione locale nel piano è ben diverso dal rispondere direttamente alle stesse richieste. In assenza di interessi pressanti per la realizzazione di progetti alternativi ciò che gli amministratori richiedono ai tecnici è la prefigurazione di un insieme di politiche da attuare nel tempo che gli consenta di riguadagnare il consenso delle popolazioni locali. In questo quadro i tecnici sono spinti a fare affidamento su metodi e strumenti di intervento canonici della pratica professionale e a considerare la situazione problematica come un caso che presenta consenso sugli obiettivi e conoscenza delle tecnologie appropriate per raggiungerli [Christiansen 1985, Schön 1983]. Ne esce un progetto dettagliato su tutto il territorio che raccoglie un vasto accordo fra gli attori partecipanti ma che è in larga parte inattuabile.

Anche nella fase più recente, sicuramente meno caratterizzata da posizioni ideologiche, la situazione non è diversa. La Variante proposta dall'Amministrazione nel 1985 è stata bloccata dal Consiglio di zona proprio perché lasciava indetermi-

nate una serie di scelte di dettaglio. Non è un «progetto» sostengono i rappresentanti della zona che possa garantire sui risultati finali della sua attuazione. Benché confrontati direttamente con il fatto che sia stato proprio il carattere di «progetto» del Piano particolareggiato vigente a renderlo inattuabile, l'esigenza di ridurre l'incertezza porta gli attori politici a richiedere di irrigidire il contenuto del piano.

Questa posizione si basa anche in questo caso sulla mancanza di fiducia circa le intenzioni degli altri attori: si teme che una volta approvata una Variante urbanistica che stabilisce solo le quantità per le diverse funzioni queste possano essere realizzate per parti ed in modo non coordinato da operatori diversi che non rispondono ai caratteri voluti dai rappresentanti della zona.

Infine nel 1988 una proposta di variante modificata ottiene l'accordo da parte dei rappresentanti del Consiglio di zona, anche se svincolata dal «progetto d'area» originariamente richiesto, quando le scelte vengono adeguate per lasciare ampio spazio nell'attuazione agli operatori locali.

Si potrebbe affermare, utilizzando una categoria più generale che consente di comprendere anche altre situazioni, che la rigidità è ricercata soprattutto per garantire la salvaguardia di quello che nel processo di produzione del piano viene definito come «interesse comune» e che si teme soggiaccia, nei processi attuativi, alle pressioni dei diversi interessi particolari.

La concezione dell'interesse comune che ciascun piano propone e considera legittima dipende dai rapporti di potere che si vengono a stabilire entro il processo di formulazione del piano. Il piano Bottoni della metà degli anni cinquanta propone una concezione dell'interesse comune basata su ideali strettamente disciplinari di bellezza ed efficienza; i piani dei primi anni settanta propongono una concezione dell'interesse comune basata sugli interessi della popolazione locale così come rappresentati dalle sue organizzazioni e contrapposti ad esigenze economiche di massimizzazione dell'uso produttivo delle aree del quartiere; la Variante attualmente in corso di discussione propone una concezione dell'interesse comune basata sugli interessi locali così come rappresentati dalla *policy community* costituita attorno all'attività della Commissione

territorio del Consiglio di zona e in parte contrapposti ad interessi più generali della città, così come rappresentati dall'Amministrazione centrale (ad es. sulla questione della residenza per l'affitto).

Ciascuno degli attori o dei gruppi che promuovono una particolare concettualizzazione dell'interesse comune nelle diverse fasi ha buoni motivi per ritenere che il suo perseguimento nei processi attuativi sia problematico e quindi per richiedere il massimo irrigidimento delle previsioni del piano.

La rigidità del piano può essere allora riguardata come un surrogato della capacità di controllo sui processi attuativi da parte degli attori che motivatamente ritengono di non averne, a dispetto delle procedure formali che garantiscono le stesse possibilità di controllo sulla definizione del piano urbanistico generale come su ciascuna decisione di attuazione.

Riguardando all'indietro la vicenda del Gallaratese si può affermare che la rigidità del piano conferisce più l'illusione che l'effettiva possibilità del controllo, sia perché nel tempo gli obiettivi degli stessi attori tendono a mutare, sia perché alcuni attori – in particolare gli operatori immobiliari – non sono presenti nel processo di formazione del piano né sono particolarmente interessati a che i loro interventi siano previsti se dispongono di rapporti politici che consentono la modificazione delle previsioni nel momento dell'intervento. I casi del Centro commerciale Bonola nell'area del Centro primario del quartiere e del Centro di calcolo del Credito Italiano nell'area S. Elia sono di questo genere.

Le dinamiche che conducono i partecipanti al processo di formazione del piano a ricercare in esso garanzie e certezze sul futuro sviluppo del quartiere si legano con l'esigenza di rendere facilmente comunicabili le strategie di sviluppo messe a punto attraverso il piano. Per questo il piano deve assumere una propria struttura argomentativa che *a)* individua i problemi, *b)* definisce gli obiettivi e *c)* identifica le soluzioni ai problemi sulla base degli obiettivi. Questa struttura argomentativa tipica di ogni operazione di pianificazione urbanistica ha due implicazioni principali: da un lato induce una semplificazione nell'individuazione dei problemi, degli obiettivi e delle soluzioni, e dall'altro innesca un allargamento del

campo delle decisioni legato ad esigenze di completezza del discorso.

Non si dà nelle strategie di comunicazione politica e nelle politiche urbanistiche in generale uno stile dubitativo che mette in evidenza le incertezze piuttosto che propinare sicurezze, che mette in evidenza conflitti di interesse piuttosto che proporre un discorso astratto basato su un solo interesse comune. L'unico stile di pianificazione che si «autolegittima» è quello razionale e comprensivo. L'adozione di questo stile porta ad affrontare problemi che vanno al di là delle intenzioni degli attori che partecipano al processo di formazione del piano: tutta la problematica della immagine architettonica della spina centrale e la individuazione minuziosa dei servizi sono dimensioni autonome costruite sulla richiesta di servizi della popolazione locale.

L'adozione di questo stile alimenta inoltre il sovraccarico di attese su ciò che il piano può effettivamente fare per la definizione dello sviluppo del quartiere. Gli attori agiscono «come se» il piano potesse determinare i successivi processi di trasformazione e ciò scarica la tensione attorno al raggiungimento degli obiettivi reali.

In questo senso il Piano assume nel processo il ruolo di bene simbolico sostitutivo di altri beni. Come si è già accennato il Piano particolareggiato del 1975 è il risultato in senso proprio delle lotte del quartiere per la realizzazione dei servizi.

Il piano tende così ad assumere il carattere di un protocollo di accordo sulle reciproche posizioni dei diversi attori presenti nella trattativa che utilizzano il futuro solo come spazio astratto entro il quale allocare i diversi benefici ai diversi attori. Il tempo futuro non ha una propria dimensione specifica in termini di dinamica degli interessi perché è assunto solo in quanto riducibile ai rapporti reciproci attuali.

Ritroviamo qui un tema già ampiamente trattato nella seconda parte in particolare discutendo della incapacità del paradigma dominante della pianificazione di assumere come centrale la dimensione del cambiamento sociale. Lo ritroviamo però non più (solo) come limite della prestazione tecnica ma piuttosto come limite del processo di interazione che presiede alla formulazione del piano.

L'inefficacia dei piani, ma meglio sarebbe dire l'inefficienza, che come abbiamo visto è in gran parte legata al loro carattere rigido e comprensivo, sembra essere un effetto perverso della aggregazione delle azioni dei diversi attori tese a garantire la massima efficacia rispetto ai propri obiettivi.

Nello stesso tempo però *i piani, grazie al loro carattere rigido e comprensivo, raggiungono un importante risultato che è quello di superare situazioni di conflitto costruendo una rappresentazione temporaneamente consensuale dell'interesse pubblico fra gli attori che partecipano alla loro formulazione.* Tale rappresentazione è instabile e soggetta a rapida obsolescenza per i motivi già illustrati, ma nel processo svolge un ruolo rilevante soprattutto di creazione di ordine fra diverse aspettative che in primo luogo permette l'assunzione di una serie di decisioni bloccate da situazioni di conflitto o di incertezza: nel 1971 era stata bloccata l'intera attività edilizia; nel 1982 la possibilità di individuare altri lotti di espansione residenziale nel quartiere nell'ambito del «Progetto casa».

Attraverso il processo di formazione del piano le decisioni che avevano suscitato opposizioni vengono affrontate con riferimento all'insieme dei problemi del quartiere e quindi, dopo essere state eventualmente modificate, sono rese possibili.

Oltre a ciò la rappresentazione dell'interesse pubblico contenuta nel piano definisce una gerarchia tra i diversi attori e le diverse esigenze d'uso del territorio che se non viene rispettata è destinata quantomeno a creare ostacoli e resistenze nei successivi processi attuativi.

Questi due aspetti dell'efficacia dei piani – l'effettiva capacità di controllo dei processi di trasformazione territoriale e la capacità di rappresentare l'accordo fra i diversi attori partecipanti – sembrano essere nella vicenda analizzata irrimediabilmente in contraddizione.

Un'ultima osservazione può a questo punto essere introdotta: *le azioni più efficaci di governo dei processi di trasformazione territoriale si sono verificate durante il processo di formazione del piano piuttosto che nella sua attuazione.*

Le fasi di costruzione dei piani vengono normalmente considerate come fasi transitorie tese al raggiungimento dell'obiettivo: la approvazione del piano. In realtà, come abbiamo visto si tratta sempre di fasi molto lunghe e che presentano alcune caratteristiche interessanti.

In primo luogo sono fasi di dibattito e di confronto sugli obiettivi e sulle scelte del piano nelle quali molti attori rilevanti sono mobilitati. In secondo luogo sono fasi nelle quali le diverse ipotesi di intervento non si sono ancora consolidate in una soluzione definitiva e che quindi rimangono aperte al cambiamento.

In queste fasi, sia durante il periodo di costruzione della Variante e del Piano particolareggiato dei primi anni settanta, sia negli ultimi anni di formazione della nuova Variante, diverse iniziative sono state proposte per l'immediata realizzazione e sono state specificamente valutate dai diversi attori alla luce degli obiettivi e delle scelte che si andavano definendo; ne sono stati negoziati i caratteri e sono state eventualmente modificate le scelte di piano in corso di predisposizione se le iniziative venivano considerate compatibili o interessanti.

Questo genere di attenzione normalmente non si dà nelle fasi che seguono l'adozione di uno strumento e le singole iniziative, sia nel caso della conformità, sia nel caso della deroga vengono valutate in modo più superficiale e da un numero limitato di attori, e oltretutto il carattere chiuso del processo di definizione del piano non permette di tener conto di tali iniziative per modificare eventualmente alcune scelte.

Questo insieme di considerazioni suggeriscono che l'ottica del piano, per affrontare questioni di efficacia, sia nel senso della capacità di controllo, sia nel senso della adeguatezza ai problemi, è probabilmente un'ottica sbagliata.

I piani entrano nei processi reali di trasformazione del territorio con grandi ambizioni ma con un ruolo limitato da molte costrizioni strutturali. Spostando l'attenzione sull'insieme del processo di pianificazione è possibile affrontare problemi di efficacia in modo più adeguato. In una visione realmente processuale anche le funzioni svolte dai piani nel processo possono essere meglio apprezzate come funzioni provvisorie e ricorrenti di organizzazione dell'attenzione attorno a

determinati problemi, di costruzione dell'accordo attorno a determinate scelte, piuttosto che come decisioni globali sulle future decisioni.

APPENDICE



LE FONTI DELLA RICERCA

1. *Fonti bibliografiche*

AA.VV.

1974 *Il Quartiere Gallaratese a Milano: sviluppo urbanistico e partecipazione popolare*, in «Edilizia Popolare», n. 119, luglio-agosto.

Campos Venuti, G., Erba, V., Morpurgo, G., Viganò, A.

1969 *Lotte sociali nella formazione e nella fruizione dell'ambiente urbano*, Milano, Clup.

Clerici, A.

1974 *Le vicende della metropolitana da piazzale Lotto al quartiere Gallaratese*, in «Edilizia Popolare», n. 119, luglio-agosto.

Circolo Acli Gallaratese

1985 *Gallaratese Riparlamone*, Supplemento a «Il Giornale dei Lavoratori», n. 2, febbraio.

Comitato popolare di quartiere

1971 *Gallaratese perché? Libro bianco delle lotte dei lavoratori del Quartiere Gallaratese*, Milano, Sapere Edizioni.

Consiglio di zona 19, Ripartizione Decentramento del Comune di Milano

1975 *Proposta di un sistema di interventi e di varianti al Prg vigente per la zona 19*, Milano, Clup.

Daolio, A.

1974 *Le lotte per la casa in Italia*, Milano, Feltrinelli.

Erba, A.

1979 *Il Gallaratese. Città satellite di Milano*, Milano, Masson Italia Editori.

Graziosi, S. e Viganò, A.

1971 *Milano Vendesi. Vent'anni di malgoverno urbanistico della città*, Milano, Relazioni Sociali.

Nucleo territoriale Gallaratese

1976 *Il Quartiere Gallaratese: un esempio di terziarizzazione guidata dal capitale finanziario multinazionale*, in «Quaderni del Territorio», n. 1, marzo.

Romano, M.

1978 *Il quartiere Gallaratese: limiti della partecipazione tra governo cittadino e comitati di base*, in «Urbanistica», n. 68-69.

Tagliaferri, M.

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

Temporiti, B.

1974 *Le caratteristiche delle lotte degli abitanti del Quartiere*, in «Edilizia Popolare», n. 119, luglio-agosto.

Tortoreto, E.

1978 *Lotte e politica al Gallaratese*, in «Urbanistica», n. 68-69.

2. Periodici locali

«Corriere del Gallaratese» a cura del Centro Sociale Gallaratese, 1968/1975.

«Milano Diciannove» a cura del Pci della zona 19, 1980/1988.

«Il Gallaratese e dintorni» a cura del Circolo Acli Gallaratese, 1988.

3. Documenti

a) Documenti riportati nell'inserito di Edilizia Popolare n. 119.

I problemi connessi all'espansione urbana di Milano, al rapporto residenza-attrezzature pubbliche e agli standards nel progetto per il quartiere «Costanzo Ciano» (1940), da «Costruzioni-Casabella», n. 176, 1942.

Stralcio dal resoconto stenografato della seduta del Consiglio Comunale del 2 marzo 1960, comprendente l'intervento del consigliere Bottoni in merito al progetto del quartiere Chiusabella sulla via Gallaratese, da *Atti del Collegio Regionale Lombardo degli Architetti*, n. 8, agosto 1960.

Intervento dell'arch. Reggio al Convegno di studio sui quartieri coordinati, Napoli 26-28 maggio 1960, da *Atti del Collegio Regionale Lombardo degli Architetti*, n. 8, agosto 1960.

Delibera di incarico per il Progetto Funzionale del Quartiere Gallaratese, Giunta Municipale di Milano 26.10.1971.

b) Documenti di Piano

Comune di Milano, *Piano Regolatore Generale* approvato con DPR 30.5.1953.

Consorzio Intercomunale Milanese per l'Edilizia Popolare, *Piano consortile per l'edilizia economica e popolare: comprensori 13, 13bis, 17, 34 e 35* approvato con D.M. n. 260 del 28.4.1971 e successive modifiche e integrazioni.

Favole, P., Secchi, A., Tintori, S., Romanò, A., *Quartiere Gallaratese: Progetto Funzionale*, Comune di Milano, aprile 1972.

Favole, P., Secchi, A., Tintori, S., Romanò, A., *Variante per il Comprensorio del Quartiere Gallaratese*, Comune di Milano, maggio 1973.

Favole, P., Secchi, A., Tintori, S., Romanò, A., *Piano Particolareggiato del Quartiere Gallaratese. Comprensorio Nord-Ovest*, Comune di Milano, febbraio 1975.

Favole, P., Secchi, A., Tintori, S., Romanò, A., *Piano Particolareggiato del Quartiere Gallaratese. Comprensorio Sud-Est*, Comune di Milano, marzo 1976.

Comune di Milano, Uterp, *Variante Generale al Prg vigente*, approvato con DPR 30.5.1953 e successive varianti, adottata l'11.12.1976.

Comune di Milano, Ufficio Urbanistico, *Piano particolareggiato di attuazione della Variante generale al Prg, relativo alle aree delimitate da: il Quartiere Gallaratese, via Salerio, via Orsenigo, l'Istituto Nazareth, via Sant'Elia, la nuova via Trenno e compren-*

denti la «zona D» di espansione terziaria denominata TA/P1, aprile 1982.

Saccheri, P.L., Balducci, A., *Valutazione delle reti infrastrutturali e verifica della capacità dei servizi e attrezzature pubbliche e di interesse collettivo esistenti in funzione di nuovi interventi. Documento di lavoro*, Comune di Milano, giugno 1983.

Comune di Milano, Ufficio Urbanistico, *Piano Particolareggiato relativo all'area del Centro Primario del Quartiere Gallaratese, in corrispondenza della stazione Bonola*, settembre 1983.

Comune di Milano, Ufficio Urbanistico, *Progetto casa: Variante di Prg per la zona C 20.8 di Via Quarenghi*, approvata il 24.1.1984.

Saccheri, P.L., Balducci, A., *Prime proposte per il Quartiere Gallaratese. Documento di lavoro II Fase*, Comune di Milano, febbraio 1984.

Comune di Milano, Ufficio Urbanistico, *Proposta di Variante per il Quartiere Gallaratese*, gennaio 1985.

Comune di Milano, Ufficio Urbanistico, *Variante di Prg relativa alla zona TA 9 sulla Via Benedetto Croce*, approvata il 25.2.1986.

Comune di Milano, Ufficio Urbanistico, *Variante per il Quartiere Gallaratese*, luglio 1989.

c) Documenti del Consiglio di zona 19 e delle forze politiche locali

Acli, Dc, Psi, Pci, sezioni del Gallaratese, *Verifica e proposte per l'attuazione del Piano particolareggiato del Quartiere Gallaratese*, Documento unitario 19.3.1982.

Consiglio di zona 19, Dipartimento servizi sociali, *Documento relativo al P.P. del Gallaratese*, 22.2.1984.

Consiglio di zona 19, *Piano particolareggiato del Gallaratese: considerazioni sulla verifica in atto*, documento approvato nella seduta del 27.2.1984.

Circolo Acli Gallaratese, *Considerazioni del Circolo Acli Gallaratese sulle «Nuove proposte per il Quartiere Gallaratese» elaborate dal Comune di Milano*, marzo 1984.

Consiglio di zona 19, *Piano particolareggiato del Gallaratese: proposte per la revisione*, Documento approvato nella seduta del 3.12.1984.

Consiglio di zona 19, *Parere in merito alla Variante alla Variante Gallaratese*, approvato nella seduta del 23.6.1986.

Consiglio di zona 19, Commissione Pianificazione Territoriale e Ambiente Urbano, *Relazione sulla Variante alla Variante approvata nella seduta del 26.10.1987 e dal Consiglio di zona il 16.11.1987*

Consiglio di zona 19, Commissione Pianificazione Territoriale e Ambiente Urbano, *Variante alla Variante Gallaratese. Relazione del Coordinatore della Commissione*, approvata nella seduta del 2.11.1987.

Roberto Catalisano, *Lettera aperta al Consiglio di zona 19*, 23.11.1987.

Circolo Acli Gallaratese, *Considerazioni sulla Variante alla Variante del Quartiere Gallaratese*, giugno 1988.

4. Colloqui, interviste e altre fonti

La ricostruzione della vicenda si è basata, oltre che sui documenti elencati e sui miei appunti personali del periodo in cui ho partecipato direttamente al processo di pianificazione, su una serie di ripetuti colloqui in profondità con alcuni protagonisti della vicenda effettuati precedentemente alla stesura di questo scritto, in particolare con l'arch. Pier Luigi Saccheri, urbanista consulente dell'Amministrazione per la revisione degli strumenti urbanistici del Gallaratese che mi ha messo a disposizione il suo archivio personale ed ha più volte rivisto il manoscritto dandomi fondamentali suggerimenti; con il prof. Silvano Tintori, progettista della Variante del 1973 e del Piano Particolareggiato del 1975 che ha anch'egli rivisto il manoscritto dandomi preziose indicazioni; con l'arch. Alberto Secchi, progettista della Variante e del Piano particolareggiato vigenti; con l'arch. Danilo Pasquini già presidente del Consiglio provvisorio di quartiere dal 1967 e successivamente presidente del Consiglio di zona 19; con il dott. Roberto Catalisano membro del Comitato popolare di quartiere e attivista del Circolo Acli Gallaratese. Nel periodo in cui ho partecipato direttamente alla vicenda e anche negli anni successivi in

cui l'ho seguita dall'esterno ho avuto inoltre numerosissimi colloqui con funzionari della Ripartizione Urbanistica, membri del Consiglio di Zona, assessori e operatori, che è impossibile citare tutti personalmente, ma che sono stati importanti occasioni di riflessione e di maturazione delle ipotesi che ho presentato in questo resoconto. Ovviamente la responsabilità di quanto ho scritto è solo mia personale.

CONCLUSIONI GENERALI

If we can characterize a single distinguishing difference between the outlooks of the industrial age and of the post industrial age it is this: that industry and government in the recent past had to respond to change after the fact; in the post industrial age they will be intellectually equipped to respond before. That is to say, that the coming style for confronting the future will be forecasting and planning.

Melvin M. Webber, *Planning in an Environment of Change*, 1968

CONCLUSIONI GENERALI

Gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati da una perdita di senso per la pianificazione. Senso come direzione della storia e senso come significato del suo ruolo nella società.

Quello che sembrava un inesorabile processo di maturazione di forme e tecniche di intervento capaci di fornire risposte ai diversi problemi della città si è ovunque più o meno bruscamente interrotto.

Ci sono stati altri periodi di crisi, ma quella attuale sembra più profonda perché si deve interrogare sui propri fallimenti oltre che, come sempre, sulle ragioni della forza dello «schieramento avversario».

Il lavoro di ricerca che ho presentato ha preso le mosse da questi interrogativi e si è proposto come un percorso tra materiali diversi, appartenenti a campi diversi, nel tentativo di trovare risposte, o frammenti di risposte, a questi interrogativi.

Mi sembra che in chiusura sia necessario mettere in evidenza se e come i frammenti che ho trovato compongono un quadro interpretativo di qualche coerenza.

Un primo sforzo è stato quello di prendere il problema dell'efficacia per come è comunemente posto nel dibattito disciplinare: un problema di scarto tra obiettivi ed esiti.

Questo modo di definire il problema considera il piano come un particolare tipo di decisione che può essere più o meno ben concepita e più o meno ben attuata¹.

¹ P.L. Crosta descrive bene questa posizione: «il ragionamento tipico della posizione che sto criticando è quello, circolare, che da un lato afferma che un (buon) piano, attuato (bene), non può che garantire (buoni) risultati; dall'altro, e inversamente, afferma che se qualcosa non va, è perché manca il (o un buon) piano, oppure perché non è stato (ben) attuato. Dove ciò che

Mi è sembrato dunque importante utilizzare quella letteratura che si occupa stabilmente dei problemi della decisione pubblica e che da lungo tempo ha affrontato la questione della riducibilità dello scarto tra obiettivi ed esiti: la *public policy analysis*.

In estrema sintesi quello che questa letteratura ci dice è che anche all'interno di processi decisionali relativamente più semplici rispetto a processi di pianificazione, la conformità fra obiettivi ed esiti non è mai raggiungibile appieno, e che ci si può muovere verso il disegno di politiche più efficaci solo a condizione di riconoscere il carattere specifico e parziale dell'attività di formulazione di una politica e di operare un approfondimento analitico sul tipo di politica in gioco e sui rapporti di potere fra i soggetti che in diverse posizioni partecipano al processo decisionale.

Chi si è posto a partire da questi quadri analitici il problema di come ridurre la difformità tra obiettivi ed esiti delle politiche ha dovuto rinunciare cioè alla possibilità di soluzioni semplici.

Lindblom propone di abbandonare l'idea stessa che sia possibile perseguire la razionalità di un processo (la minimizzazione delle conseguenze avverse o inattese, ovvero, potremmo dire, l'efficacia di una politica) attraverso il controllo da parte dell'attore pubblico, per abbracciare più consapevolmente il modello del *mutual partisan adjustment* che, egli sostiene, è una forma di coordinamento razionale delle decisioni. Altri hanno sostenuto che il modello razionale può essere utilizzato quantomeno come modello normativo per spingere verso l'innovazione, pur sapendo che si tratta di un modello inapplicabile letteralmente. Altri ancora hanno messo in evidenza la necessità di intervenire sia sul versante degli obiettivi (che debbono essere adeguati all'effettivo potere di chi li propone) sia sul versante delle strutture operative di gestione delle politiche, riducendo il numero degli attori e di conse-

farebbe "buono" il piano, è la correttezza tecnica (l'osservazione delle "regole dell'arte") e istituzionale (l'adempimento delle norme vigenti); mentre una "buona" attuazione, sarebbe soltanto la fedele e ordinata realizzazione del piano» [Crosta 1989].

guenza i passaggi necessari per l'attuazione di una decisione. Altri infine hanno proposto di sostituire ad una concezione meccanica dell'attuazione una concezione evolutiva che consente di attribuire alla fase di definizione delle politiche il ruolo limitato ma significativo di avvio di un processo destinato a mutare nel corso del tempo.

Se tentiamo di affrontare con gli strumenti dell'analisi delle politiche problemi di efficacia della pianificazione dobbiamo in primo luogo riconoscere che nel caso di un piano abbiamo a che fare con qualcosa di sostanzialmente diverso da una decisione (anche un progetto) o da una politica, dove i confini del sistema decisionale e i confini del problema possono essere identificati. Il piano urbanistico è un tentativo di trattare attraverso l'intervento sulla dimensione fisica molti problemi, di dar corso a molte diverse politiche, e di determinare il comportamento di un numero virtualmente indefinito di attori sui quali l'amministrazione pubblica ha spesso scarso o nessun controllo.

Nel suo complesso il piano sfugge quindi a qualsiasi equiparazione ad una decisione o ad una politica, di conseguenza non disponiamo di criteri generali per definire azioni che possano consentire una maggiore efficacia della pianificazione.

È solo operando distinzioni fra le diverse funzioni svolte dal piano entro processi reali che ci si può muovere nella direzione della individuazione di tali criteri e a questo scopo è possibile utilizzare le categorie analitiche offerte dall'analisi delle politiche pubbliche.

Si può dire allora che ci sono funzioni decisionali della pianificazione che riguardano tipicamente programmi di opere pubbliche gestiti direttamente dall'amministrazione con il minimo di interferenze esterne, dove quindi i problemi di controllo di conformità dei soggetti attuatori sono ridotti al minimo. Queste funzioni danno luogo a politiche distributive i cui limiti principali sono costituiti dalla disponibilità delle risorse e dal raggiungimento (o mantenimento) del consenso fra i diversi dipartimenti dell'amministrazione.

Si può dire che ci sono funzioni regolative tipicamente costruite nell'interazione con i soggetti regolati (lo *zoning*) e il

cui limite fondamentale è rappresentato dalla incapacità di generare comportamenti estranei alla logica del mercato (lo *zoning* è funzionale al contenimento della crescita ma non alla rigenerazione di un'area in declino).

Per queste funzioni e con questi limiti è possibile individuare strategie mutate dal dibattito sull'efficacia delle politiche pubbliche che consentono di ridurre lo scarto tra obiettivi ed esiti. Per tutti gli altri campi nei quali il piano dichiara di voler intervenire (con politiche distributive, redistributive o regolative), si tratta di una attività di orientamento, di dichiarazione di intenti, di una funzione cioè prevalentemente comunicativa e simbolica. Non vi sono infatti capacità di controllo sul comportamento degli attori che dovrebbero mettere in atto quelle politiche, e di conseguenza non sono neppure definibili strategie capaci di rendere questa azione più efficace in senso «tecnico».

In conclusione su questo punto si può sostenere che l'approccio che considera il piano come un particolare tipo di decisione e che riduce i problemi di efficacia a problemi di fattibilità e controllo porta inevitabilmente nelle sue conseguenze ultime a circoscrivere l'attività di pianificazione a poche funzioni regolative e programmatiche.

Il tentativo di rendere la pianificazione più efficace non può quindi prestarsi a soluzioni di tecnica della decisione ma richiede di mettere in discussione gli stessi paradigmi sui quali l'attività di pianificazione si fonda. Con questo obiettivo ho preso in esame il secondo tipo di materiali costituito dalla letteratura di *planning theory*.

Questa letteratura nel suo insieme ci permette di chiarire una serie di problemi, di nodi, di difficoltà che impediscono l'individuazione di soluzioni univoche ai problemi di efficacia della pianificazione.

Una prima difficoltà è data dal fatto che in una società sempre più differenziata e articolata sia la valutazione degli obiettivi, sia la valutazione degli esiti dell'azione pubblica non possono mai essere oggettive: ciascun soggetto o gruppo può legittimamente avanzare la pretesa di giudicare dell'efficacia delle soluzioni proposte o praticate dalla pianificazione rispetto ai propri interessi e ai propri sistemi di valore.

Una seconda difficoltà è che a causa del ritmo accelerato del mutamento è sempre più difficile prevedere l'evoluzione di sistemi sociali complessi; la perdita di una condizione di stabilità non è più un fenomeno ciclico legato a fasi di crisi ma un fenomeno costante, e di conseguenza è sempre più difficile determinare anticipatamente quali soluzioni possano essere più adeguate per far fronte a problemi che si modificheranno profondamente nel corso del tempo.

Una terza difficoltà è che i problemi che costituiscono l'oggetto della pianificazione hanno una definizione incerta, sono sempre più interconnessi fra loro, non hanno confini «naturali» e presentano un diverso grado di consenso sugli obiettivi da perseguire e di conoscenza delle tecniche per affrontarli.

Una quarta ed ultima difficoltà di carattere generale è che i criteri di razionalità tecnica che in altri periodi hanno consentito di far fronte a problemi urbani più semplici e in contesti sociali più stabili, sono oggi inservibili, non possono più rappresentare una guida per l'azione; le modalità di soluzione dei problemi non possono che essere politiche.

Si tratta di problemi che erano già emersi alla fine degli anni sessanta, ma che hanno acquistato sempre più significato nel corso del periodo più recente con la progressiva frammentazione e articolazione della società, la crisi dello stato assistenziale, la crisi delle teorie della modernizzazione.

Questi problemi stanno alla base dei diversi tentativi di superamento del paradigma dominante della pianificazione che spingono verso l'assunzione di concezioni plurali di efficacia – come adeguatezza ai problemi e non solo come azione conforme agli obiettivi – sia dal punto di vista dei diversi gruppi sociali, sia dal punto di vista delle diverse aspettative connesse all'azione di pianificazione.

Una pianificazione efficace in questa prospettiva non è più un'attività di definizione degli obiettivi generali ma di evidenziazione della molteplicità degli obiettivi, non è più l'individuazione delle soluzioni ma la costruzione delle condizioni per reagire creativamente alle situazioni problematiche nel modo in cui queste concretamente si presentano, non è più un'attività organizzata attorno alla formulazione ed attuazione

dei piani ma un'attività continua di prova ed errore di osservazione e azione.

Questo modo di definire il campo della pianificazione non preclude affatto l'idea che la pianificazione possa trattare in termini comprensivi i problemi, che debba tentare di mettere in connessione diverse istanze e costruire un orientamento generale per l'azione politica; quello che viene messo in discussione da tutti è la possibilità di dedurre questo orientamento da criteri tecnici e, dato il carattere parziale e temporaneo di ogni rappresentazione, di tradurlo in un piano a medio termine che pretende di determinare il futuro.

Entro questo quadro si collocano, con un ruolo specifico, anche se difficilmente isolabile, le riflessioni attorno alla riconfigurazione del ruolo del tecnico urbanista ed al superamento del paradigma che ne ispira l'azione. Un paradigma costruito attorno ai metodi dell'ingegneria e dell'architettura e alle ideologie del riformismo, fondato sull'illusione della integrabilità dei diversi interessi in un superiore interesse comune, sulla possibilità di identificare problemi comuni e obiettivi generali, sulla applicabilità di repertori di soluzioni tecniche per il perseguimento di quegli obiettivi e per la soluzione di quei problemi.

La crisi di credibilità e di ruolo del *planner* è quindi legata all'inadeguatezza dei modelli di mobilitazione della prestazione professionale di derivazione positivista sui quali si fonda. Modelli che presuppongono il carattere «dato» dei problemi e la possibilità di disporre o eventualmente di scoprire strumenti per affrontarli.

Un'azione efficace può essere ricercata di conseguenza solo a partire dalla costruzione di una nuova epistemologia della prestazione tecnica. C'è un'ampia convergenza attorno ad alcuni caratteri che simultaneamente descrivono i limiti delle possibilità di azione del tecnico nei processi di pianificazione e le basi per la riconfigurazione del suo ruolo. Ciò che il tecnico può fare è «aiutare a definire i problemi» in un processo di conversazione con la situazione problematica cui partecipano altri soggetti e nel quale può mobilitare capacità professionali ed extraprofessionali di riflessione nel corso dell'azione; può «dirigere l'attenzione» su aspetti trascurati o volu-

tamente oscurati dei problemi; può «informare» le scelte politiche individuando le ripercussioni dell'adozione di determinate soluzioni sui diversi gruppi sociali coinvolti; può «favorire» il negoziato fra diversi gruppi con interessi contrapposti o «facilitare» la ricerca di soluzioni innovative a problemi per i quali non si dispone di tecnologie di trattamento appropriate; può aiutare a «legare» conoscenza e azione dentro a processi di trasformazione sociale. Anche per valutare l'efficacia della prestazione tecnica i criteri non possono che essere differenziati e legati alla specificità del caso concreto.

In conclusione si può affermare che quella vasta area di problemi intrattabili secondo l'ottica della decisione (emersa nella prima parte) sottoposta al vaglio del dibattito teorico sulla pianificazione ha condotto a prendere in considerazione concezioni di efficacia sostanzialmente diverse da quelle che fanno riferimento ai problemi del controllo di conformità degli esiti rispetto agli obiettivi. Non solo non esistono criteri e strumenti per ridurre tecnicamente la difformità, ma entrambe le dimensioni, quella degli esiti e quella degli obiettivi, non consentono definizioni e valutazioni oggettive. La conseguenza del riconoscimento delle diverse possibili definizioni dell'efficacia come adeguatezza ai problemi (in diverse situazioni e per diversi soggetti) è la riconfigurazione del ruolo della pianificazione nei processi di trasformazione sociale e in questo ambito la ridefinizione del contributo possibile del *planner*.

Il confronto di queste ipotesi con un materiale empirico appositamente costruito su un processo di pianificazione urbanistica ha consentito di mettere a fuoco nuovi aspetti del problema.

Se viene confermata in modo chiaro l'intrinseca contraddittorietà fra carattere rigido e comprensivo dei piani urbanistici e la loro capacità di governare i processi di trasformazione della realtà, emerge in modo altrettanto chiaro che questo carattere non è solo legato al contributo specifico dei tecnici ma piuttosto appare come un effetto ricercato nel processo di formulazione dei piani da più attori per diverse motivazioni.

La rigidità del piano è ricercata in particolare da alcuni attori per garantire la salvaguardia di quello che nel processo

di formazione viene proposto come «interesse comune» e che si teme soggiaccia nell'attuazione alla pressione dei diversi interessi particolari. La definizione di interesse comune considerata legittima muta sensibilmente nel corso del tempo, ma non cambia la tensione verso l'irrigidimento delle previsioni da parte degli attori che ritengono di non avere sufficiente capacità di controllo nei processi attuativi.

Analogamente la comprensività del piano, che porta ad assumere decisioni sovrabbondanti rispetto al campo dei problemi in questione, è ricercata da più attori, non solo dal tecnico, allo scopo di rendere comunicabili le proprie strategie e di ottenere maggiore consenso attorno al proprio operato.

Gli attori sembrano ricercare nel processo di formazione del piano soprattutto una adeguata rappresentazione delle proprie strategie e dei reciproci rapporti di potere. Ciò fa sì che il futuro sia assunto solo in quanto spazio astratto e privo di caratteri evolutivi all'interno del quale allocare i benefici ai diversi partecipanti. Questa rappresentazione consente di superare le situazioni di conflitto e di incertezza che hanno reso necessaria la predisposizione del piano (o eventualmente del nuovo piano) e pertanto risulta immediatamente efficace, ma non consente poi di controllare i successivi processi. Gli eventi che si manifestano a valle del piano sono prevalentemente inattesi e le attuazioni riguardano limitati programmi pubblici o usi formalmente «impropri» del piano come base per la contrattazione di interventi che vengono attuati attraverso varianti.

L'incapacità dei piani di governare i processi di trasformazione sarebbe dunque un effetto perverso della aggregazione delle azioni di diversi attori tese a garantirne la massima efficacia rispetto ai propri obiettivi.

Un secondo ordine di considerazioni che emerge dal confronto con vicende concrete può essere avanzato se si sposta il fuoco dell'attenzione dal rapporto piano-attuazione al processo di pianificazione nel suo complesso e in un arco di tempo sufficientemente lungo.

Analizzando il dispiegarsi nel tempo delle diverse fasi di costruzione dei piani, adozione, approvazione, ricostruzione di un nuovo piano, possono essere osservate due cose stretta-

mente connesse fra loro: la prima è che i processi di formulazione dei piani sono sempre processi molto lunghi che durano periodi di tempo paragonabili ai successivi periodi di operazione dei piani; la seconda è che i piani non vengono mai sottoposti a riformulazione perché attuati (in tutto o in parte) ma più semplicemente perché (ancora in gran parte inattuati) non vengono ritenuti più adeguati all'evoluzione del sistema di preferenze degli attori interessati.

Il trascorrere del tempo dalle prime determinazioni a porre mano al (nuovo) piano alla sua approvazione comporta mutamenti profondi nel contesto che se non vengono percepiti nel periodo di confronto e di contrattazione che tipicamente precede la formalizzazione di un piano diventano quasi immediatamente evidenti una volta che il piano è vigente.

Ma analizzando la struttura dei processi di pianificazione nel tempo è possibile osservare che in realtà è soprattutto durante le lunghe fasi di formulazione dei piani che si riescono a governare e a definire le (poche) decisioni rilevanti sulle quali il piano può avere effetti, costituite dagli interventi direttamente proposti per l'attuazione dagli operatori interessati. Tali decisioni vengono infatti sottoposte al vaglio di diversi punti di vista, vengono valutate alla luce di un quadro comprensivo dei problemi in corso di costruzione, riescono a modificare quel quadro che non è ancora stato cristallizzato in uno strumento vincolante.

In queste fasi il processo di pianificazione che si svolge – pur interpretato dagli attori dentro un altro *frame* concettuale – assomiglia molto a quello che è stato definito un modello «proprio» di pianificazione (Webber); e in queste fasi la pianificazione svolge spesso un'azione efficace da più punti di vista.

Si sostiene conclusivamente a questo proposito che i processi reali di pianificazione, nei limiti e nei vincoli determinati da un paradigma razionale ancora largamente dominante, possono essere interpretati come processi di pianificazione continua che presentano ampie interruzioni costituite paradossalmente dai periodi nei quali formalmente i piani dovrebbero essere attuati ed operare.

Questa conclusione viene proposta come una ulteriore

conferma della validità delle ipotesi discusse in precedenza: porre al centro della riflessione problemi di efficacia non conduce tanto a modificazioni o aggiustamenti delle attuali modalità di intervento ma richiede soprattutto un radicale mutamento delle modalità attraverso le quali l'attività di pianificazione viene costruita e interpretata.

Avevo affermato nell'introduzione che mi interessava mettere in evidenza diverse dimensioni del problema, e questo è quello che ho tentato di fare. Ovviamente alcune implicazioni di carattere prescrittivo potrebbero essere dedotte dall'analisi proposta, ma come ho già suggerito è la insufficiente interpretazione, non la scarsa propositività che costituisce il limite fondamentale del dibattito corrente. Se un risultato può essere tratto dal mio lavoro di ricerca preferisco che sia nella direzione di fornire maggiori strumenti interpretativi.

Si può però senz'altro dire che alcune delle tendenze più in auge per risolvere i problemi della «crisi della pianificazione» non sembrano indirizzate a risolvere problemi di efficacia. Mi riferisco in particolare da un lato ai tentativi di trasformare l'attività di pianificazione in una attività di registrazione di progetti settoriali, con strumenti sostanzialmente costruiti *ex-post* sulle specifiche esigenze degli operatori economici interessati, eliminando ogni tentativo di valutazione degli interventi entro quadri più ampi o da punti di osservazione diversi (è la pianificazione per progetti speciali); e dall'altro a nuovi tentativi di riscoprire autonomia e scientificità della disciplina confinando il campo di intervento della pianificazione alla sola progettazione dello spazio fisico alla scala urbana. I primi risolvono in parte i problemi tecnici del controllo di conformità fra obiettivi ed esiti a costo di un appiattimento degli obiettivi sugli esiti raggiungibili da normali transazioni di mercato e quindi di una riduzione «per decreto» del numero degli attori coinvolti dal processo di piano²; i secondi risolvono i proble-

² Si pensi alle diverse esperienze di pianificazione «efficiente» sperimentate in Europa negli ultimi anni. La prima e più nota è quella della rigenerazione dei Docklands di Londra ad opera di una speciale *Corporation*. A Parigi il piano per Eurodisneyland, ma anche da noi molti tentativi di pianificazione per progetti segnalano questa tendenza [Balducci 1987; 1990].

mi di legittimazione della professione nel breve periodo sulla base di una epistemologia della pratica professionale sostanzialmente non molto diversa da quella che ha più volte dimostrato la sua inefficacia³.

La convinzione largamente diffusa che le soluzioni dei problemi di crisi della pianificazione e dei problemi di efficacia siano le medesime sembra essere poco fondata. Quella dell'efficacia può essere una categoria utilizzabile per una ricostruzione dei paradigmi della pianificazione, sicuramente la più adatta a risolvere i problemi della «crisi disciplinare» nel medio e lungo periodo, ma i suoi «ritorni immediati» sembrano essere meno rassicuranti.

³ Non voglio qui negare il valore della «riscoperta» della dimensione fisica della pianificazione che mi sembra importante, ma solo criticare il carattere un po' superficiale delle posizioni che tendono ad adottare questa come la strada esclusiva di rifondazione della disciplina; mi sembra utile ricordare a questo proposito un passaggio di uno degli ultimi scritti di John Dyckman «Rediscover and enrich the content. This task is not limited to physical planning, thanks in part to the liberal reforms of 1960s, but there is much to be done in sensitive physical planning. Such planning is indivisible from the social and economic content. But physical surroundings are part of the image of the good life, which is indivisible. This is a reasonable objective, even if it implies the revival of utopian thinking» [1983, 21].