

**ATTREZZARE LA CITTA A SCALA LOCALE.
ELEMENTI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTO,
CONCERTAZIONE IN ALCUNE ESPERIENZE ITALIANE**

Dottorando: Alberta Solarino

**Dipartimento di Architettura ed Urbanistica, Facoltà di
Ingegneria La Sapienza, Roma**

Direttore: Prof. Enzo Scandurra

Tutor: Prof. Claudia Mattogno

**Docenti Esaminatori:
Prof. Piera Busacca
Prof. Arnaldo Cecchini**

Il lavoro di ricerca svolto nel corso del Dottorato di ricerca ha inteso indagare gli orientamenti disciplinari relativi alle pratiche e ai processi di programmazione, pianificazione e attuazione del progetto di attrezzatura collettiva a scala locale destinata ad accogliere servizi per la residenza. Il lavoro verte all'approfondimento non solo delle tecniche e degli strumenti urbanistici utili alla costruzione di risposte architettoniche ed urbanistiche ma anche delle scelte politico-programmatiche e gestionali sottese al progetto stesso. Il tema della ricerca si confronta con il dibattito disciplinare relativamente agli aspetti teorico-interpretativi e quelli tecnico-operativi e processuali inerenti l'intero iter di costruzione del progetto, articolandosi in tre sezioni o fasi principali: una prima riferita all'esplicazione di alcuni dei significati attribuiti ai "concetti" di attrezzatura e di servizio collettivo a scala locale, alla loro evoluzione e al rilevamento di alcune "problematiche" teorico-interpretative; una seconda di individuazione delle "opportunità" e dei relativi "approfondimenti" operati all'interno e attraverso alcuni strumenti disciplinari applicati su alcuni casi di studio; infine un'ultima fase di definizione di possibili "orientamenti" disciplinari inerenti ulteriori linee e/o tendenze evolutive riconoscibili nella concettualizzazione e nella costruzione formale e organizzativo-funzionale delle attrezzature e dei servizi.

INDICE

Introduzione

	1. Presentazione del lavoro di ricerca
p. 1	1.1. Oggetto della ricerca e rilevanza del tema
3	1.2. Delimitazione del campo di indagine
4	1.3. Metodo di lavoro e materiali
5	1.4. Sviluppo dei temi e specificità
5	1.4.1. I concetti
6	1.4.2. Alcune questioni aperte
7	1.4.3. Le opportunità: rilevanza dei casi di studio
11	1.4.4. Approfondimenti
12	1.5. Difficoltà emerse
14	1.6. Conclusioni e orientamenti

I concetti

	2. L' attrezzatura per la residenza e la definizione dello standard
19	2.1. L'attrezzatura a scala locale: cenni storici ed evoluzione
25	2.2. La definizione dello standard nel progetto di attrezzatura
	3. Erogazione dei servizi e <i>welfare</i> a scala locale
31	3.1. Politiche di <i>welfare</i> : alcune posizioni critiche
35	3.2. Orientamenti del <i>welfare</i> locale in Italia
37	3.3. <i>Welfare</i> locale e politiche urbane: possibili interazioni

Alcune questioni aperte

	4. Interpretazione del fabbisogno locale
40	4.1. La messa in crisi della interpretazione oggettiva del fabbisogno
45	4.2. Lo spazio del locale
	5. Elementi di critica e innovazione degli strumenti normativi e progettuali dell'attrezzature e servizi
49	5.1. L'approccio qualitativo e prestazionale al tema delle attrezzature
54	5.2. Le attrezzature collettive ed i servizi nella pianificazione locale
54	5.2.1. La ridefinizione degli strumenti: il Prg ed il Piano dei servizi
57	5.2.2. Il piano dei servizi della Regione Lombardia
63	5.2.3. I servizi negoziati
63	5.3. I servizi come processi

Le opportunità

	6. L' offerta nei nuovi strumenti : i programmi complessi
71	6.1. La natura innovativa dei programmi
73	6.2. L'integrazione delle politiche di settore
75	6.3. Programmi complessi, standard e <i>welfare</i> locale
	7. Il progetto dell' attrezzatura collettiva nei contratti di quartiere
77	7.1. Origini, procedure ed iter dei Contratti di quartiere: breve presentazione
80	7.2. Alcune innovazioni: caratteristiche tipologiche e processuali
81	7.2.1. La ricognizione: metodologia

83	7.2.2. L'analisi dello stato di fatto e la interazione tra soggetti
85	7.2.3. La progettazione partecipata
88	7.2.4. La gestione
89	7.2.5. L'integrazione degli interventi

Approfondimenti

	8. L' attrezzatura integrata e complessa : esperienze progettuali a Torino
p. 91	8.1. Torino: rilevanza del caso di studio
93	8.1.1. Innovazione processuale ed elementi di <i>governance</i> locale
96	8.2. Considerazioni sugli itinerari progettuali
97	8.2.1. Ricognizione dei progetti e delle attrezzature. Prime osservazioni
99	8.2.2. Le innovazioni introdotte: dall'analisi dei fabbisogni alla gestione partecipata

Orientamenti

	9. Alcuni elementi innovativi ricorrenti
108	9.1. La fase programmatica, dall'analisi alla sintesi
108	9.1.1 La fase di analisi ed il ruolo del pianificatore riflessivo/comunicativo
114	9.1.2. La costruzione degli indicatori di sintesi e la contrattazione della norma
118	9.2. La fase operativa e progettuale: l'offerta tipologica
121	9.2.1. La materializzazione dei servizi: flessibilità e "opacità" dell'attrezzatura
123	9.3. La fase gestionale: l'attivazione di processi di <i>governance</i>
123	9.3.1. La ricerca di un'efficacia amministrativa
127	9.4. Orientamenti e percorsi possibili

ALLEGATI

Allegato I _ Interpretazione della domanda di attrezzatura nella strumentazione urbanistica attuale

133	I_1. Il Piano dei servizi
135	Scheda 1. Il Piano dei servizi della Regione Lombardia. Sintesi della procedura
136	Scheda 2. La Legge della Regione Lombardia n.1/2001. Sintesi dei contenuti
139	Scheda 3. Il piano dei servizi della Regione Lombardia. Obiettivi e opportunità
141	Scheda 4. Sintesi della procedura di analisi dei servizi
143	Scheda 5. Ricognizione delle attrezzature disponibili
144	Scheda 6. Piano dei servizi di Canegrate (MI)
145	I_2. Alcune esperienze di pianificazione dei servizi a scala locale
146	Scheda 7. Servizi innovativi individuati dal DPR del 3 maggio 2001, "Piano nazionale degli interventi e dei servizi"
148	Scheda 8. Prg di Terni (2001)
149	Scheda 9. Variante al Prg di Pordenone (1996)
150	I_3. Il Piano di zona sociale
151	Schede 10. Piano regolatore sociale della città di Roma
154	Scheda 11. Il Piano di zona in Emilia Romagna
156	Scheda 12. Il Piano di zona di Bologna

Allegato II _ Alcune metodologie per il rilievo del fabbisogno complesso

160	II_1. Gli indicatori di qualità urbana della Commissione Europea, Dg Ambiente e Agenzia
-----	---

	Europea
161	Scheda 1. Esempio: Indicatori relativi al verde urbano
162	II_2. Il metodo MABF
163	Scheda 2. La procedura in sintesi
164	Scheda 3. La fase 2_ Costruzione dei criteri prestazionali
167	Scheda 4. La fase 3_ Costruzione degli indicatori morfotipologici e localizzativi
168	II_3. Il metodo Alexander
p. 169	Scheda 5. La nozione di "Patterns" e di prestazione
171	II_4. Indicatori estetico-percettivi del Contratto di quartiere "Savonarola" a Padova
172	Scheda 6. Sintesi dell'analisi estetico-percettiva
173	II_5. Metodologie di sintesi delle informazioni: l'Analisi SWOT
174	Scheda 7. Esempio: Analisi Swot per il programma Urban II di Mirafiori a Torino
176	II_6. Analisi Multicriteria
177	Scheda 8. Esempio di ipotesi di selezione per la messa in atto di un Progetto pilota di trasformazione
178	II_7. Analisi del fabbisogno: Candidatura Contratto di quartiere "Cetinale –Porcellino" di San Giovanni Valdarno
178	Scheda 9. Esempio di sintesi degli obiettivi di qualità per la candidatura del Contratto di quartiere

Allegato III _ I contratti di quartiere

184	III_1. I contratti di quartiere. Descrizione del programma
185	Scheda 1. Procedura della prima sessione progettuale ed il bando di gara del 22 ottobre 1997
188	Scheda 2. Nozioni riassuntive dei dati generali dei Cdq di primagenerazione
190	Scheda 3. La seconda sessione progettuale e i decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 / 12 / 2001 e 30 /12 / 2002
191	Scheda 4. Indicazioni per la redazione del bando di gara regionale
195	Sezione III_ B :Quadro sinottico dei Contratti di quartiere - Schemi sintetici
215	Sezione III_ C : Contratto di quartiere "Sant'Eusebio" a Cinisello Balsamo
224	Contratto di quartiere "Savonarola" a Padova
231	Contratto di quartiere "via Arquata" a Torino

Allegato IV _ Esperienze progettuali a Torino

243	IV_1. La struttura amministrativa straordinaria: Il Progetto Speciale Periferie (ora Progetto Periferie)
243	IV_1.1. Il Progetto Speciale Periferie
244	Scheda 1. Il Progetto Speciale Periferie
246	Scheda 2. La Struttura organizzativa del Progetto Speciale Periferie
247	IV_1.1.1. Obiettivi generali e analisi dei fabbisogni
248	IV_2. I progetti di accompagnamento sociale (PAS)
250	Scheda 3. Obiettivi del PAS
251	Scheda 4. Il Piano Strategico di Torino in sintesi
253	IV_3. Il Progetto Pic Urban
255	Scheda 5. Il progetto Pic Urban II in sintesi
256	IV_3.1. Il Programma complesso Pic Urban Mirafiori Nord a Torino
257	Scheda 6. Urban II a Mirafiori Nord

260	IV_3.1.1. L'area di intervento
261	IV_3.1.2. Analisi dei fabbisogni
263	IV_3.1.3. Raccordi con ulteriori strumenti di pianificazione
263	IV_3.1.4. Gli interventi
265	Scheda 7. La Misura 3. Integrazione sociale e lotta all'esclusione
267	IV_3.1.5. I nuovi servizi e le nuove attrezzature
271	Scheda 8. Le tappe della costruzione e l'organizzazione delle attività de "La casa del quotidiano"
275	IV_4. Il Programma complesso Progetto Pilota Urbano "The Gate"
275	IV_4.1. Il progetto The Gate a Porta Palazzo
p. 276	Scheda 9. Progetto Pilota urbano The Gate in sintesi
277	IV_4.1.1. L'area di Porta Palazzo
278	IV_4.1.2. La struttura organizzativa del progetto
280	Scheda 10. Il Comitato Progetto Porta Palazzo
281	Scheda 11. Il Partenariato per la programmazione del progetto
282	IV_4.1.3. Analisi del fabbisogni
284	IV_4.1.4. Le nuove attrezzature
286	Scheda 12. L'Agenzia di Sviluppo locale di Porta Palazzo
287	Scheda 13. Le attività gestite dall'Agenzia di sviluppo locale
	IV_5. Il Programma complesso Contratto di quartiere di via Arquata
289	IV_5.1. Il quartiere di via Arquata
289	IV_5.1.1. Analisi dei fabbisogni
293	Scheda 14. La ricerca-azione
294	Scheda 15. Progetto azione partecipata di via Arquata
298	Scheda 16. Sintesi dei risultati della consultazione pubblica
300	IV_5.1.2. I nuovi servizi e e nuove attrezzature
302	Scheda 17. L'Agenzia di sviluppo locale di via Arquata
305	Sezione IV_B: Schede di rilevamento delle attrezzature e dei servizi
322	Sezione IV_C: Interviste

BIBLIOGRAFIA TEMATICA

I.	Bibliografia di riferimento generale
II.	Attrezzatura locale, servizi, welfare
III.	I Contratti di quartiere/Urban e programmi complessi
IV.	Sulla partecipazione, governance e politica urbana
V.	Progetto locale e autocostruzione
VI.	Legislazione regionale, piani dei servizi, prg, Piani di zona
VII.	Torino
VIII.	Incontri con:
IX.	Principali siti Internet

Capitolo 1. Presentazione del lavoro di ricerca

1.1. Oggetto della ricerca e rilevanza del tema

L'intento del lavoro di ricerca è quello di indagare in merito al progetto di attrezzatura collettiva a scala locale destinata ai servizi per la residenza, intendendo, per attrezzatura, il luogo fisico destinato ad accogliere ed erogare quei servizi pubblici necessari ad assicurare la qualità degli insediamenti residenziali.

L'obiettivo generale è quello di individuare e chiarire alcuni orientamenti disciplinari relativi al tema dell'attrezzatura e dei servizi correlati, localizzati prioritariamente a scala di quartiere, cercando di comprendere le pratiche e i processi connessi alla costruzione del loro iter progettuale.

Il lavoro verte all'approfondimento non solo delle tecniche e degli strumenti urbanistici utili alla costruzione di risposte architettoniche ed urbanistiche ma anche delle scelte politico-programmatiche e gestionali sottese al progetto stesso. Di fatti il progetto dell'attrezzatura per servizi incrocia il tema del fabbisogno collettivo e sociale del territorio, riportando parte del dibattito internamente alle pratiche e alle politiche di *welfare* urbano.

“Il tema dell'attrezzatura urbana e dei servizi collettivi è uno dei campi in cui si amplia e si intensifica lo scollamento esistente tra visione oggettiva del fabbisogno ed il reale “interesse comune” ovvero di una possibile condivisione collettiva, da parte di una comunità locale, di fabbisogni e desideri legati al territorio, alle pratiche di utilizzo dello stesso”. (M. Roncayolo, 1978 - I)

Ragionare intorno al progetto di attrezzatura collettiva a scala locale induce al chiarimento di due importanti concetti: il primo è quello di attrezzatura, prodotto fisico, architettonico, spazio costruito in risposta funzionale ai fabbisogni (espresi o inespressi) del territorio; il secondo è quello di servizio pubblico per il quale l'attrezzatura è progettata e costruita e che riassume, nella sua identificazione di bene necessario al soddisfacimento collettivo, il ruolo qualificante dell'azione pubblica.

L'indagine sul progetto di attrezzatura rimanda quindi al chiarimento del significato di fabbisogno (l'interpretazione della domanda), e del metodo di intervento edilizio ed urbanistico necessario a soddisfarlo.

Un fabbisogno che, in epoca attuale, non è più conseguenza dell'applicazione di procedure analitiche classiche, ma si confronta invece con una più complessa e vasta interpretazione della realtà, dell'ambiente fisico e sociale, ovvero con una visione e previsione di spazio sempre più “omnicomprensivo”. Di fatto, il legame tra progetto e rilievo del fabbisogno impone una revisione della strumentazione classica dell'urbanistica relativamente alla “quantificazione” della domanda di servizi pubblici a livello locale, della tipologia dei beni erogati che li soddisfano - i servizi -, e delle caratteristiche dei luoghi che li ospitano - le attrezzature -. Tale quantificazione, nella disciplina urbanistica, si è tradotta in norma e standard, intesi come “livello, qualità e tenore di vita”¹ (Zingarelli, 2005 –II) da assicurare al territorio.

La visione standardizzabile, e dunque misurabile della domanda e della

¹ Lo standard è anche “una serie di misure stabilite per valutare la qualità degli elementi della struttura comunitaria” (Gabetti, 1966 - II), “valore minimo considerato come livello di prestazione obbligatorio e soglia minima al di sotto della quale non si può considerare soddisfatto il disposto normativo” (Iasm, 1983 –II), “rapporto tra la capacità delle attrezzature esistenti o previste in un territorio ed il numero degli abitanti serviti” (Di Benedetto, 1979 – II), e ancora “norma espressa in valore numerico minimo o massimo a cui si devono attenere gli strumenti urbanistici” (Barocchi, 1982 –II)

risposta urbanistica, è però oggi messa in crisi dalla consapevolezza che la realtà urbana, sempre più eterogenea e labile, sfugge a classificazioni universalistiche. Questo appare ancor più vero se rapportato al tema del servizio pubblico, che rimanda a pratiche di rilievo e di interpretazione di un fabbisogno di beni socialmente utili difficili da oggettivare e sintetizzare, e che richiede azioni progettuali sempre più ampie e articolate.

In questo mutamento di prospettive si impone l'attenzione, da una parte, per le specificità locali, dall'altra, per un ambiente urbano allargato, inteso come spazio fisico e sociale. Il tema risulta rilevante per l'apertura che esso consente nei confronti di una riflessione teorica su una (ancora) possibile condivisione collettiva di bisogni da parte di una comunità locale e di una loro interpretazione e traduzione in pratiche disciplinari. Quanto e come, a partire da una revisione critica di un modello analitico e progettuale standard, quindi "oggettuale" e "moderno"², si possano innovare, nell'interesse comune, alcune modalità di programmazione, di costruzione e di gestione degli spazi urbani collettivi³ qualificanti per il vivere sociale.

1.2. Delimitazione del campo di indagine

"Il progetto urbano - anche quello a scala locale - non può prescindere dalle politiche urbane" (Palermo, 1998 - IV)

Affrontare il tema della attrezzatura per la città a scala locale richiama riflessioni afferenti a due diversi ambiti della disciplina urbanistica: quello operativo-progettuale più legato alle tematiche affrontate dalla tecnica urbanistica, ovvero alla definizione degli strumenti e delle tecniche necessarie alla costruzione del progetto (raccolgere e sistematizzare le informazioni relative ai fabbisogni del territorio e trattarle attraverso competenze specifiche); quello programmatico-gestionale, più afferente alle politiche urbane che sottendono alla definizione delle forme della pianificazione, e che permettono le azioni di governo del territorio.

L'intento di rilevare alcuni orientamenti innovativi relativi alla costruzione del progetto all'interno della disciplina induce ad indagare i meccanismi di costruzione dell'iter progettuale, lì dove esso riesce ad interpretare e tradurre la ambivalenza dell'oggetto "attrezzatura", (in quanto oggetto edilizio e elemento urbano rappresentante dell'azione pubblica). L'indagine sui rapporti tra i due ambiti - quello più propriamente tecnico, operativo e progettuale e quello più politico, programmatico e gestionale - è stata affrontata all'interno del progetto locale per l'attrezzatura in ambito residenziale, ovvero a scala di quartiere. La possibilità di creare nuove relazioni tra un fare urbanistico tecnico e una dimensione politico-processuale può, infatti, essere affrontata a scala locale prima ancora che a scala più ampia: a scala di quartiere è più facile delimitare la dimensione territoriale entro la quale il progetto orienta e governa le proprie azioni di sviluppo, ed è possibile definire il "campo" di relazioni e di interessi legati al progetto stesso. Di fatto la scala locale permette una programmazione e una gestione più democratica del territorio e dunque delle scelte progettuali che lo riguardano⁴.

² "Il progetto moderno", (...) è all'origine dei problemi critici attorno ai quali si muove gran parte del nostro dibattito sull'abitare: i problemi di congruenza tra bisogni e produzione abitativa implicati alle logiche razional-universalistiche del modello, la distanza sociale e amministrativa che si costituisce tra utenti e produttori di abitazioni" (Tosi, 1994 -I)

³ Si delinea da una parte l'affermazione di visioni locali maggiormente approfondite e specifiche, dall'altra, la necessità di ridefinire quell'"interesse comune" per il quale il soggetto pubblico assume ruolo di interprete e semplificatore delle istanze "locali" e "specialistiche". "Il concetto di pubblico richiede una impersonalità scrupolosa e addirittura quasi rituale, (...) ma rimane pur sempre l'unico possibile gestore, sia pur meccanico ed indiretto della socialità" (Sanchez Ferlosio, 2004 -I)

⁴ Le forme di democrazia e di gestione del territorio dal "basso" sono sempre più indagate e prese in considerazione dagli amministratori comunali e dagli operatori del settore dei servizi pubblici, come dimostra la fondazione di

L'ambito di indagine è dunque quello dell'attrezzatura destinata ai servizi per la residenza programmata a livello locale; cioè prioritariamente quella destinata ai servizi di supporto alla residenza, servizi sociali, ricreativi, culturali, ovvero quelle categorie di servizi compresi all'interno delle aree cosiddette "à standard".

1.3. Metodo di lavoro e materiali

Il metodo di indagine assunto si è basato su una ricognizione contestuale di alcuni testi di letteratura urbanistica riguardanti i concetti di *attrezzatura*, *fabbisogno*, *standard*, *servizio pubblico locale*; parallelamente sono stati considerati alcuni strumenti di pianificazione che hanno normato il progetto di attrezzatura, assieme a programmi e progetti di ordine complesso ed integrato destinati a servizi per la residenza.

I materiali analizzati sono numerosi ed alquanto eterogenei, puntando a coprire un arco di esperienze piuttosto ampio e diversificato: i testi di letteratura urbanistica hanno consentito di chiarire i termini e concetti base, attraverso una indagine sulla storia della loro concettualizzazione e cercando, al contempo, di mettere in evidenza alcuni punti nodali della loro evoluzione.

L'analisi di alcune prassi disciplinari, relative ai differenti itinerari di costruzione del progetto all'interno degli strumenti di pianificazione ordinari dedicati al tema della attrezzatura di livello locale, come i *piani di servizi* e i *piani di zona*, ha permesso di individuare alcuni orientamenti tecnico procedurali ricorrenti, i nodi critici e gli orientamenti innovativi e sperimentali.

Successivamente, l'analisi dell'iter progettuale di alcuni programmi complessi, in particolare dei contratti di quartiere, ha permesso di verificare come, attraverso tali strumenti si attui il tentativo di coniugare la dimensione tecnico-operativa e politico-gestionale all'interno del progetto urbano.

L'analisi dei loro itinerari di progettazione ha avuto il fine di ricavare indirizzi metodologici alternativi ad alcune nozioni e pratiche ordinarie.

Si è scelto, infine, di approfondire le modalità con le quali è stato affrontato il tema dell'attrezzatura di livello locale in alcuni interventi di progettazione integrata attuati nella città di Torino, in quanto, così come argomentato nel capitolo 8, quella torinese è una realtà urbana da considerare un interessante laboratorio progettuale, sia sul piano del metodo che di risultati.

La lettura di casi di studio messi in atto dalla città di Torino e proposti all'interno di alcuni programmi complessi è servita, di fatti, oltre che ad indagarne la natura "oggettuale" e di "significanti" pubblici, a rilevare orientamenti innovativi di natura programmatica, progettuale e gestionale. Il confronto di teorie, piani e progetti, realizzato attraverso un approccio induttivo, ha consentito di estrapolare alcuni elementi ricorrenti ed indicazioni utili alla comprensione di ipotetiche linee evolutive sul tema.

La ricerca si suddivide pertanto in quattro sezioni: una prima riferita all'esplicazione dei "concetti" disciplinari, e al rilevamento delle relative "problematiche"; una seconda di individuazione di alcune "opportunità" operative e strumentali con relativi "approfondimenti" su casi di studio; una terza fase di definizione di possibili "orientamenti" disciplinari; l'ultima sezione è dedicata agli allegati, non già considerati come semplice raccolta di documenti, ma costituenti una elaborazione critica dei materiali analizzati, estrapolati per una questione di maggiore chiarezza espositiva, e pertanto da considerare come parte integrante della ricerca.

1.4. Sviluppo dei temi e specificità

1.4.1. I concetti

Affrontare il tema della progettazione e ri-progettazione delle attrezzature di servizio per la residenza a livello locale o di quartiere stimola non poche riflessioni: in primo luogo la pertinenza della modalità di costruzione della domanda relativa all'effettivo fabbisogno di aree per le attrezzature a servizio della residenza ancora stimato in termini quantitativi.

Ci si domanda infatti se sia oggi corretto ragionare in termini di fabbisogno di spazi e di aree "à standard" che hanno codificato le misure ottimali concepite per una città in espansione, o sia invece necessario modificare i parametri di intervento sulla base di esigenze e prestazioni relative ad una realtà più complessa e stratificata.

L'analisi del fabbisogno collettivo tradotta in norma quantificabile appare ormai di fatti una banalizzazione del fabbisogno reale alla quale è necessario opporre una visione della città allargata come espressione sempre diversa di un *habitat* sociale in evoluzione, all'interno del quale i parametri valutativi vanno costantemente modificati ed aggiornati.

Di fatto, la complessità della traduzione del rilievo del fabbisogno collettivo in strumenti urbanistici, rivela la necessità di revisionare costantemente gli strumenti previsionali e di pianificazione /programmazione operando un allargamento dell'oggetto di osservazione verso le dinamiche di trasformazione, non solo fisica e funzionale ma anche sociale, che investono gli spazi e gli oggetti urbani.

La ricognizione effettuata sui significati dei termini quali *attrezzatura*, *standard* e *servizio pubblico locale* da parte della letteratura urbanistica ha messo in luce alcuni interessanti elementi di riflessione rispetto alle relazioni intercorrenti tra i termini del progetto di attrezzatura, la norma e lo standard: in particolare ha permesso di rilevare alcune problematiche relative alla crisi della visione oggettivante del territorio e la difficoltà di fornire risposte disciplinari qualitativo/prestazionali, quindi capaci di interpretare urbanisticamente anche gli orientamenti più complessi del fabbisogno (e del *welfare*) locale.

1.4.2. Alcune questioni aperte

I punti critici rispetto al tema del fabbisogno e dei servizi, che aprono la strada alla definizione di nuovi strumenti, sono dunque sintetizzabili in primo luogo in una revisione della capacità analitica e descrittiva dei fabbisogni espressa dalla strumentazione tradizionale quantitativa, una revisione che nasce essenzialmente dalla messa in **crisi della visione oggettiva** del fabbisogno/bene collettivo, e comunque della realtà urbana tutta (Lefebvre, 1970 - I; Roncayolo, 1978 - I ; Tosi, 1994 - I; Bellaviti, 1994 - IV; Ferraresi, 1998 - IV ; Scandurra, 1999 -I).

Tale crisi introduce il tema della affermazione delle specificità locali all'interno delle politiche di intervento urbano, che deve tradursi in scelte funzionali e sociali di volta in volta concordate ed "accordate" agli elementi specifici del territorio sul quale si opera (De Matteis, 1988 - I; Lanzani, 1991 - IV; De Candia, 2000 - I) e in una contestuale riformulazione del soggetto portatore di bisogni (Illuminati, 1992 - I, Tosi, 1994 -I; Ferraresi, 1998 -IV; La Cecla, 1996 -IV, Paba, 2002 -V).

In secondo luogo, accanto ad una revisione della capacità analitica e descrittiva, si rileva **una necessità di chiarire la natura e il significato dei servizi**, derivante essenzialmente da una generale smaterializzazione e diversificazione dei beni collettivi considerati primari e dunque "standard"; tale smaterializzazione è essenzialmente connessa alla introduzione di dispositivi telematici ed informatici da parte delle istituzioni e dei vari operatori urbani (Segnalini, 1999 - VI; Bifulco, 2003 - II) che, disattendendo la necessità di uno spazio quantificabile, conduce ad una considerazione più qualitativa e prestazionale⁵ del bene/attrezzatura collettiva (Ombuen, 2002 - II ;

⁵ Il termine prestazionale è afferente al livello di rendimento e di risultato di un'azione o di un oggetto. In questo caso si intende riferirlo alle condizioni che determinano la natura stessa del rendimento, ovvero "parametri prestazionali",

"regole permeabili a interpretazioni diverse (...) che lasciano il percorso progettuale aperto all'innovazione e alla specificità del caso, risultato dell'esperienza accumulata (...) valida fino a quando un analogo accumulo di esperienza o

Segnalini, 1999 -VI ; Falco, 2001 - II; Chicco, 2003 - II).

Tali elementi di criticità sono stati interpretati ed accolti all'interno di alcune esperienze disciplinari che hanno dato l'avvio ad una parziale revisione delle modalità di organizzazione, in termini programmatici (e dunque anche pianificatori), delle attrezzature e dei servizi.

Una revisione che, **cercando di mettere in relazione la pianificazione urbana e la pianificazione dei servizi - e dunque della politica tutta del welfare locale** (Bauman, 1998 - I; Bifulco, 2003 - II; De Leonardis, 2003 - II) ha generato alcune prese di posizione in ambito disciplinare relative alla ridefinizione delle forme e dei soggetti della erogazione dei servizi.

In particolare riguardo:

- alla ri-progettazione del ruolo del soggetto pubblico (Avarello, 1999 - III, 2002; Bifulco, 2003 - II; Secchi, 2002 - II; Fontana, 2003 - II);
- alla modificazione del rapporto del pubblico con il cittadino anche rispetto ad una diversificazione dei soggetti, utenti dei servizi locali (Ricci, 1999 - II; D'Innocenzo, 2001 - III);
- alla definizione di diversi parametri di valutazione del benessere collettivo a scala locale⁶;
- all'acquisizione di un ruolo diverso dell'abitante utilizzatore dei servizi e degli spazi connessi sempre più in primo piano nella costruzione della politica degli standard (Chicco, 2003 - II; Rinaldi, 2003).

Si rileva, inoltre, la necessità di integrare gli obiettivi delle politiche urbane locali (Oliva, 1999 - II; Ricci, 2002 - II; Karrer, 2002 - II) ad una ricerca di qualità sociale pianificabile tramite politiche sociali di settore⁷. In generale la complessità della decifrazione del fabbisogno e della domanda di attrezzature e di servizi riflette tutta la complessità del progetto urbanistico.

1.4.3. Le opportunità: rilevanza dei casi di studio

“Finchè continueremo a costruire strutture urbane servendoci della sola dimensione fisica offerta dall'edilizia, non potremo tentare le vie adatte per un ridimensionamento dell'unità urbana che includa e coordini le attività sociali di cui sono costituiti i grandi insediamenti umani con milioni di abitanti. In essi continueremo a incasermarci una umanità senza mezzi adeguati di sussistenza. Larghe zone passive della città si continueranno a creare, che graveranno su tutti i cittadini e decadranno rapidamente per mancanza di interessi vitali interni. Eppure siamo coscienti che la città non è fatta di sole case (..) non illudiamoci che, costruendo allegri quartieri, nuclei autosufficienti, come si dice, si possa trovare la giusta misura urbana della città moderna” (G. Samonà, 1958 - II)

Negli ultimi anni la Comunità europea ha fortemente spinto gli Stati membri e gli amministratori locali, tramite appositi programmi e finanziamenti, ad agire in maniera prioritaria sugli ambiti urbani difficili, sposando la logica della rigenerazione “ambientale” a tutto campo, vale a dire dell'intero ambiente urbano, sia esso fisico che sociale. Basti pensare ai numerosi programmi complessi che, dal 1993 con i primi

ragioni diverse fanno maturare il convincimento che i valori-obiettivo siano altri (..) e che induce a cambiare le regole facendo risaltare la loro natura contingente e non assoluta” (Gabellini, 2001 - I)

⁶ Si fa riferimento alla variante al piano di Pordenone (1996) al Prg di Terni (2001), al Prg di Piacenza (1997)- e alla ridefinizione dei parametri di valutazione ambientali e sociali contenuta nei piani dei servizi della Regione Lombardia: (ex L.R. 1/2001); per approfondimenti si rinvia all'Allegato I “Interpretazione della domanda di attrezzatura nella strumentazione urbanistica attuale”.

⁷ Per le specifiche sul raccordo tra le politiche sanitarie e sociali, si fa riferimento ai piani di zona dell'Emilia Romagna ex L. 2/2003, in particolare al Piano di zona di Bologna e al Piano di zona di Parma per la ricerca di una qualità integrata funzionale, ecologico ed ambientale; per ulteriori approfondimenti si rinvia all'Allegato I “Interpretazione della domanda di attrezzatura nella strumentazione urbanistica attuale”

Progetti Pilota⁸, e poi di seguito con i programmi europei Urban, hanno finanziato iniziative aventi obiettivi prioritari di riqualificazione fisica, ma integrate ad attività di recupero sociale ed economico in quartieri particolarmente deficitari di attrezzature e di *comfort*.

In Italia, i Contratti di quartiere⁹, tipologia di programmi complessi dedicati ai quartieri residenziali degradati, hanno costituito una occasione per riflettere ed operare sul tema della attrezzatura a livello locale proponendo una integrazione tra la dimensione fisica e quella sociale del progetto. Per i loro contenuti sperimentali sul piano procedurale, i progetti di attrezzatura inseriti all'interno dei contratti di quartiere appaiono come risposte più adeguate ai "fabbisogni complessi" - e non più standard - dell'ambiente urbano: impostati con la prospettiva di incrementare la qualità fisica e sociale degli insediamenti, in alcuni casi essi hanno introdotto meccanismi di interazione tra elementi materiali ed immateriali dell'ambiente locale, dando luogo a sinergie ri-generatrici talvolta inaspettate. Questo soprattutto a causa - e grazie - all'importante elemento di innovazione introdotto, ovvero l'utilizzo, quasi obbligatori o, di un approccio partecipato al progetto.

Il contratto di quartiere, attuato su ambiti relativamente ridotti, coincidenti a volte anche soltanto con un gruppo di caseggiati, prevede una procedura di attuazione di tipo partecipativo che consente di coinvolgere la comunità locale anche attraverso forme di autopromozione ed autogestione del proprio habitat. In alcuni contratti di quartiere sono state proposte attrezzature locali integrate a politiche di intervento sociale che hanno previsto una *partnership* di progetto tra soggetti istituzionali e altri operatori, formulato itinerari partecipativi complessi e coordinati con le politiche di intervento edilizio, sociale ed economico, creato un gruppo di coordinamento e operativo multidisciplinare.

Lo studio di alcune esperienze è sembrato rilevante ai fini della ricerca. Tra i casi analizzati, i contratti di quartiere di via Arquata a Torino, di Sant'Eusebio a Cinisello Balsamo in provincia di Milano, di Savonarola a Padova, sono apparsi quelli che hanno posto in essere procedure costruite prioritariamente sulla base di un obiettivo di integrazione del progetto fisico-territoriale con la componente sociale ed economica, anche a partire da una sperimentazione di metodologie di analisi/interpretazione e revisione dei fabbisogni locali collettivi. Ciò ha consentito di attivare azioni di confronto e scambio tra soggetti differenti e, soprattutto, di individuare dei possibili "spazi" di confronto tra gli operatori ed i fruitori, coinvolti nella costruzione e nella messa a punto della domanda dei beni necessari all'innalzamento della "qualità dell'abitare", e nella contestuale costruzione delle risposte edilizie e socio-economiche. Tali procedure partecipative molto spesso diventano motore per la promozione di iniziative di revisione delle modalità operative e gestionali generali dei progetti anche in corso d'opera.

La definizione del territorio locale e dei relativi fabbisogni inizia a fare riferimento non più ad una conoscenza costruita sulla base di analisi disgiunte dai mutamenti sociali, economico e politici. I servizi proposti divergono in parte da quelli assunti come standard necessari e basilari. In particolare appare necessario un riavvicinamento tra le categorie interpretative dello spazio urbano utilizzate dagli urbanisti per analizzare e

⁸ I PPU (Progetti Pilota Urbani) furono istituiti per sostenere l'innovazione e la riqualificazione urbana nel quadro di una più vasta politica della Comunità Europea per la promozione della coesione economica e sociale. Durante il periodo 1990/1993 sono stati avviati un totale di 33 progetti in 11 Stati membri e, in seguito, nel 1997, altri 26 per 14 Nazioni. (Pozzo, 2001 - III)

⁹ I Contratti di quartiere, inseriti per la prima volta nel 1996 come programmi sperimentali (L.662 del 23/12/1996) sono attivati nel 1997, con l'emanazione del Decreto di approvazione del 22/01/01197 del Ministero dei Lavori Pubblici; bisogna però aspettare il 1999 per la definitiva approvazione delle graduatorie di merito che vede finanziati 46 progetti su tutta Italia, per un ammontare di risorse pari a 600 mld di Lire (Simonini, 2001 - III). La seconda tornata dei Contratti di quartiere è attivata in seguito all'emanazione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ex Lavori pubblici) del decreto ministeriale n.2522 del 27/12/2001 che avvia concretamente la procedura per l'attuazione dei programmi denominati "Contratti di quartiere II". Questa volta il, decreto contiene lo schema cui devono ispirarsi le Regioni per la redazione del bando diretto ai Comuni.

intervenire in merito a disservizi e necessità, gli strumenti di intervento che vi corrispondono, e gli abitanti stessi: il mancato utilizzo o il disservizio di alcune attrezzature urbane possono indicare infatti, l'assenza di relazioni significative tra il servizio ed il mondo sociale entro cui quel bisogno è definibile. Questa necessità di interrelazione ha di fatto condotto ad un allargamento della disciplina urbanistica nei confronti di tecniche differenti di ascolto dei fabbisogni: l'allontanamento, ovvero, da una logica quantitativa dell'utenza e del prodotto (lo standard di attrezzatura per abitante e per quartiere), e la considerazione di un individuo/utente non più omologato, ma diversamente raccontabile e non immediatamente riconoscibile proprio perché non più "massa".

La sensazione è quella di dover rivedere la trattazione del tema delle attrezzature collettive e dunque del fabbisogno, secondo due differenti punti di vista: il primo è quello relativo alla assoluta preminenza dello spazio "particolare locale" in opposizione all'unificante "modello generale"; il secondo è quello della molteplicità informale dei soggetti, in opposizione alla unidimensionalità istituzionale precostituita nelle risposte e nelle azioni progettuali.

La ridefinizione coinvolge sia la considerazione dei luoghi di azione, dei soggetti e delle norme di riferimento che assumono connotati più "locali". La preferenza per i metodi di ricerca qualitativi e partecipativi e la presa in conto dell'interazione della gente ordinaria nei processi progettuali dove l'abitante è un soggetto attivo (attore che negozia, resiste e progetta) conduce ad un "processo conflittuale" che non apre molte possibilità alla definizione di metodologie condivisibili ad ampio raggio, ma piuttosto rimane legato a progetti ed azioni locali.

Questo rende la disciplina molto meno sicura e dunque obiettivamente democratica, dovendo permettere di interagire costantemente con "lo stato di salute" dei servizi e delle attrezzature e dunque partendo dalle singole realtà locali.

I contratti di quartiere hanno messo in luce alcune caratteristiche relative ai processi e alle metodologie progettuali capaci di attivare una integrazione tra le politiche di intervento urbanistiche e sociali e una "negoziante" del progetto che consente la ritrattazione del tema del fabbisogno collettivo in chiave più matura ed aderente alla realtà.

Le formule di ascolto ed interpretazione adottate al loro interno, sebbene sperimentali, costruiscono i tentativi più riusciti di integrazione e di arricchimento delle metodologie di indagine sulle caratteristiche complesse del territorio.

Le metodologie introdotte per la progettazione delle attrezzature a scala locale propongono, di fatto, l'attuazione di procedure di rilievo di un fabbisogno locale complesso a cui deve corrispondere un progetto complesso capace di apportare qualità fisica e sociale. Esse indicano, alcune possibili vie per la identificazione di un fabbisogno "altro", allargato e qualitativo e propongono di conciliare (individuandoli) il progetto fisico con il progetto sociale, ridefinendo metodologie, tempi, spazi e soggetti del progetto urbano.

Ovviamente questo non è sempre attuabile. Dai casi di studio dei contratti di quartiere analizzati emerge sicuramente una maggiore consapevolezza delle potenzialità dello strumento del "programma complesso" come occasione privilegiata per la innovazione¹⁰ della attrezzatura a scala locale; ma nella costruzione dei programmi, dove è di fondamentale importanza lo scambio e l'interazione tra soggetti, e dove le procedure partecipative se non condotte a regola d'arte possono rallentare e addirittura inibire il processo progettuale, la presenza di un humus istituzionale e sociale recettivo al cambiamento è condizione essenziale alla loro riuscita. Di fatto non vi è reale innovazione portatrice di qualità senza una, seppur parziale, de-regolamentazione e ristrutturazione di parte dei meccanismi politico-amministrativi complici della scarsa qualità delle attrezzature e dei servizi, in particolare nei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

L'introduzione di innovazioni procedurali sul piano urbanistico va, infatti, accompagnata da una sperimentazione anche a livello di governabilità generale del

¹⁰ Per innovazione qui si intende il superamento, ovvero la formulazione di ipotesi più comprensive, capaci di inglobare precedenti punti di vista in una visione più ampia e in qualche modo più efficace nella esplicazione dei fenomeni.

territorio locale, incentivando il trasferimento nell'ambito dei servizi di responsabilità, risorse e poteri alle comunità locali.

1.4.4. Approfondimenti

L'esperienza progettuale torinese, caso di studio nella fase finale della ricerca, ha consentito di approfondire alcune delle tematiche già messe in luce dall'osservazione dei contratti di quartiere. L'esperienza è risultata interessante in primo luogo perché Torino è una delle prime città italiane ad aver attuato progetti estesi di recupero e riqualificazione all'interno dei quali il tema della residenza pubblica è stato trattato contestualmente a quello dei servizi alla persona. Inoltre, all'interno dei progetti di riqualificazione è stato messo in rilievo il tema della progettazione partecipata dei servizi e delle attrezzature di quartiere (dal Progetto pilota, PRU, Contratti di quartiere), ed è stato attivato un progetto Urban quasi interamente dedicato ad ambiti dequalificati di edilizia pubblica, all'interno del quale alle attrezzature collettive è affidato un ruolo essenziale per la rigenerazione fisica e sociale.

Alcuni esempi di progetti urbani negoziati ed integrati della città di Torino hanno permesso di approfondire la metodologia di costruzione del progetto dell'attrezzatura in tutte le sue fasi.

Nel lavoro di tesi, si sono individuati alcuni casi emblematici di progetti innovativi dal punto di vista della tipologia dei servizi, delle procedure gestionali, della organizzazione fisica sul territorio. Oltre ad accogliere alcune testimonianze tra gli operatori degli interventi (rappresentanti del Settore Periferie Comune di Torino, Urban II, Progetto The Gate, Avventura urbana, ATC, Regione Piemonte) si sono schedate alcune delle proposte di attrezzature confrontandone i processi di progettazione, realizzazione e gestione. L'intento è stato quello di verificare se e come, nei contesti che hanno accolto processi di progettazione di attrezzature a scala locale, sulla base di una analisi dei bisogni effettivi e innovando il concetto di *welfare* locale, si sia attivata una interazione tra progetto di trasformazione fisica e progetto di sviluppo sociale anche trasferendo responsabilità, risorse e poteri alle comunità locali.

L'analisi dei progetti ha riguardato le varie fasi di ideazione, attuazione e gestione degli stessi, mettendo in rilievo:

- a) l'introduzione di fattori di innovazione (nell'iter di programmazione per la metodologia di analisi e rilievo del fabbisogno, per le procedure di analisi/costruzione della domanda; per la offerta tipologica del servizio, per la struttura fisica)
- b) l'interazione tra istanze di trasformazione fisica e trasformazione sociale (nell'iter di costruzione del progetto e dei relativi processi concertativi per l'utilizzo di tecniche di progettazione partecipata, e le attribuzioni di responsabilità ai cittadini)
- c) l'attivazione di processi capaci di generare nuovi spazi di contrattazione con gli enti pubblici (negli strumenti e nei processi di gestione dei servizi e dell'attrezzatura a scala locale).

Sembra, dunque, che, proprio attraverso alcuni progetti urbani complessi, a Torino si stiano disegnando orientamenti operativi che consentano la messa in campo di metodologie, strumenti e pratiche differenti di programmazione e gestione di attrezzature dedicate a servizi di interesse pubblico. Le nuove indicazioni progettuali appaiono orientate verso il raggiungimento di un nuovo, e sicuramente più complesso, concetto di qualità urbana che, travalicando la dimensione fisica, coinvolge sempre più l'ambito sociale. Lo stesso spazio a servizio del pubblico va riformulato e ri-progettato attraverso un incrocio di saperi - anche disciplinari - diversi: il progetto urbano ed architettonico si confronta ormai inevitabilmente con una dimensione programmatica e gestionale che, anche a livello locale, è parte indispensabile per la sua reale efficacia.

1.5 . Difficoltà emerse

‘Risolvere la contraddizione tra politica e tecnica significa risolvere la questione della qualità dell'abitare lì dove non è più di quantità ma è di cittadinanza, di

identificazione che si deve parlare” (Huet, 1997 - I)

Le difficoltà maggiori sono state riscontrate nella messa a punto di una strategia di lettura sistematica delle singole esperienze progettuali. Avendo voluto analizzare sia gli strumenti e le pratiche sia i processi, le possibili risposte operativo/progettuali e politico/progettuali si incrociano, si sovrappongono, si condizionano. Inoltre, la stessa descrizione degli elementi che concorrono alla formazione delle pratiche e dei processi, risulta non di facile attuazione, data anche la natura molto eterogenea dei risultati (dal prodotto edilizio-architettonico, al piano urbanistico, al programma di intervento, ai processi gestionali). In alcuni casi ci si può limitare ad osservare elementi che appaiono più “innovativi” rispetto alla scena progettuale e che, mettendo in crisi una prassi consolidata, verificano e sperimentano nuove interazioni.

L’incrocio delle pratiche con i processi poi, all’interno di una prassi progettuale, impone di affrontare il rapporto intercorrente tra la dimensione fisico-quantitativa e quella politico-ideologica dell’urbanistica che è “scienza e non scienza, interpretativa e programmatica” (Secchi, 2003 - II).

Rispetto alla domanda collettiva significa interrogarsi sul significato più profondo della disciplina, perché significa risolvere il problema dell’interpretazione della realtà urbana nell’ottica di un benessere collettivo che dovrebbe trasformarsi in costruzione operativa per la qualità dell’abitare, dunque per la qualità della vita sociale. Significa confrontarsi con la ricerca di una esaustiva integrazione tra obiettivi di sistematizzazione di un *modus operandi* proprio della disciplina, ovvero il linguaggio tecnico disciplinare necessario alla attuazione del progetto, e un’idea del fare urbanistico come parte rilevante della biopolitica, (Secchi, 2003 - II) che comporta evidenti conseguenze sulla vita di una comunità.

“L’oggetto delle conoscenze urbanistiche sono le relazioni tra le regole dello spazio e quelle della società, (...) la città deve essere studiata nel suo duplice aspetto di vita sociale e di struttura edilizia” (Samonà, 1971 - I)

Quali dunque gli orientamenti disciplinari in atto, relativi al progetto di attrezzatura collettiva a scala locale, utili ad interpretare il fabbisogno collettivo e a rispondere adeguatamente ad esigenze funzionali e sociali del territorio.

Alcuni di essi sono relativi alla interpretazione dei fabbisogni collettivi, alla progettazione e organizzazione funzionale dell’offerta tipologica della attrezzatura e del servizio erogato, alla attivazione e gestione dell’attrezzatura e del servizio.

Si evidenzia un’attenzione crescente alla qualità dell’attrezzatura connessa ad un ascolto più attento all’interazione con l’abitante (coincidente con il passaggio dalla fase quantitativa di stima del fabbisogno ad una qualitativa e prestazionale), ma **si denota anche una debolezza della strumentazione nel fare interagire il progetto fisico-territoriale con la politica dei servizi**. La strumentazione generale attuale non appare sufficientemente adeguata alla necessità di una maggior interazione delle politiche a livello locale. Si delinea cioè quella che è stata letta come insufficienza di un “carattere generalista” del Piano (Piroddi, 1999) che dovrebbe connotarlo come “interdisciplinare e intersettoriale”.

Questo probabilmente è diretta conseguenza di una distanza tra una interpretazione “statuale” del territorio, che presuppone il *welfare* ed il servizio pubblico - nella sua “forma pura di assistenza pubblica o di benessere generale” (Bauman, 2001 -I) - vincolati all’idea di un bene comune da perseguire, ed una interpretazione più discorsiva e flessibile del territorio, che tenga conto della continua elaborazione dei bisogni in base ai conflitti ed ai poteri in gioco per la loro stessa definizione. Le due istanze andrebbero invece riproposte contestualmente ed integrate, va ricercato un possibile equilibrio tra l’azione di distribuzione democratica del bene e del servizio pubblico sul territorio e la relativizzazione dello stesso sulla base delle istanze locali. Perché da una parte è necessario stabilire delle regole basate su una pre-visione comune di sviluppo (condivisione dei programmi) legata ad un concetto di pubblico che “rimane pur sempre l’unico possibile gestore

della socialità”(Sanchez Ferlosio, 2004 - I), dall'altra la complessità e la mutevolezza delle istanze locali e delle pratiche democratiche a base sociale (Ferraresi, 1994 - IV) vanno accolte e tradotte all'interno del progetto urbano, attraverso nuovi strumenti e nuove pratiche.

1.6. Conclusioni e orientamenti

I risultati, scaturiti dalla messa in relazione della varietà della documentazione e dei casi di studio, e che ovviamente non possono essere considerati esaustivi, permettono comunque di delineare alcuni orientamenti di contenuto e metodologici.

A loro volta tali risultati, soltanto apparentemente “conclusivi”, aprono la strada ad ulteriori approfondimenti in termini di analisi e rilievo di quelle sperimentazioni tecnico-operative e decisionali e gestionali utili alla costruzione del progetto di attrezzatura e dei servizi erogati.

In estrema sintesi:

- l'iter di programmazione, progettazione e costruzione e gestione dell'attrezzatura accoglie elementi di novità relativi a: tecniche e strumenti di rilievo, analisi e sintesi del fabbisogno, associate ad una revisione dello standard quantitativo e una affermazione di valutazioni qualitativo- prestazionali; metodologie di progettazione partecipata¹¹ e adozione di soluzioni fisico-funzionali flessibili e a-tipizzate; costruzione e attivazione di processi di delega amministrativa e gestionale a soggetti locali anche estranei alla pubblica amministrazione;
- la politica dei servizi a livello locale interseca gli strumenti della loro pianificazione nei tre “momenti” relativi al processo di costruzione dell'attrezzatura: intervenendo con proposte e obiettivi di politica integrata (servizi e territorio); prospettando scenari di maggiore interazione inter-istituzionale e di concertazione tra soggetti e proponendo processi di *governance* locale.

Attrezzare la città deve dunque significare poter rispondere tempestivamente e qualitativamente alle esigenze espresse, nei modi e nei tempi plurimi e differenziati, seguendo la prassi di un costante monitoraggio e confronto con le realtà locali, senza però abbandonare lo statuto di “bene pubblico” (costantemente contrattato) del servizio e della attrezzatura, indipendentemente da chi la gestisce ed eroga il servizio.

Il tema del servizio e della attrezzatura ad esso connessa, deve essere dunque correlato ad un nuovo concetto di politica urbana a scala locale.

I servizi alla popolazione devono essere considerati una risorsa del territorio locale, e come tali trattati congiuntamente al governo delle singole realtà territoriali, facendo capo a strutture localizzate e a soggetti ed operatori attivi costantemente sul territorio. Le attrezzature devono essere organizzate tramite il supporto di strutture operative e gestionali adattate al territorio e capaci di attuare, anche a livello politico-decisionale, formule collaborative con la popolazione locale.

Il ripensare il territorio locale in una **logica prestazionale** può aiutare. La logica prestazionale sposta l'attenzione progettuale dal come costruire al “perché” costruire e quindi invita a considerare i reali fabbisogni, ovvero la domanda reale che determina particolari azioni per la costruzione di qualità¹². Significa riuscire ad assicurare una

¹¹ Le tecniche ed i metodi di progettazione partecipata adottati in Italia sono per lo più presi in prestito dalla tradizione progettuale anglosassone, come *l'action planning event*, il *planning for real*, lo *strategic choice*, il *microplanning*, *l'european awareness scenario workshop*. (Comune di Roma, USPEL, 2001 – IV)

¹² La domanda una volta espressa risulterà temporaneamente definita, aperta ai mutamenti della cultura, e quindi dinamica, così come le fonti da cui derivano le motivazioni che la hanno generata, e soggetta alla mutevolezza delle stesse. Le risposte una volta attuate potrebbero essere messe nuovamente in crisi.

presenza operativa costante sul territorio di soggetti e strutture - anche a carattere misto pubblico-privati- in grado di prendersi "cura"¹³ del territorio a scala locale, definendo così una nuova capacità istituzionale attorno al tema del servizio alla popolazione. Questa tipologia di struttura pubblica svolgerebbe un duplice ruolo, informativo e di monitoraggio dei fabbisogni e delle trasformazioni fisiche e sociali del territorio, e progettuale ed operativo. Oltre a fornire servizi alla popolazione, tali strutture potrebbero coordinare le attività dei vari soggetti programmatori, erogatori e gestori dei servizi stessi, siano essi pubblici e-o privati, anche attivando modalità di coinvolgimento diretto dei cittadini. La compresenza di operatori afferenti a servizi diversi e di competenze multisettoriali prefigurerebbe tali strutture come strutture polifunzionali, capaci di rispondere e di adeguarsi alle mutevoli necessità dei residenti; la qualità di tali attrezzature sarebbe così direttamente proporzionale alla flessibilità organizzativa degli spazi e dello stesso personale.

Una possibile strategia di riqualificazione a scala di quartiere dovrebbe quindi prevedere **attrezzature diversificate ed integrate**, studiate *ad hoc* per ogni singola realtà territoriale, strutture interdipartimentali dedicate alla erogazione dei servizi che prevedano al loro interno la presenza di **competenze multidisciplinari**.

Comunque regolamentati dalle pubbliche istituzioni, tali veri e propri presidi territoriali, sarebbero complementari rispetto a quelli tradizionali, la cui erogazione potrebbe essere organizzata nelle medesime strutture, od in strutture analoghe. Ma è nella organizzazione gestionale che esse si proporrebbero come realmente innovative: adottando la compartecipazione dei residenti in tutte le fasi progettuali dalla creazione alla manutenzione. I residenti, se coinvolti nei processi decisionali ed organizzativi, potrebbero mettere in atto quelle azioni di parziale auto-governo del territorio, andando ad affiancare all'azione dell'istituzione pubblica un'azione compartecipata.

Le esperienze più recenti - in particolare quelle torinesi- delle agenzie di sviluppo di quartiere sono un esempio tangibile di come, a partire da un processo di riqualificazione fisica ed infrastrutturale e dunque propriamente funzionale, si riescano a raggiungere obiettivi di auto-gestione ed organizzazione che possano individuare spazi reali di *governance* locale¹⁴.

Questo punto apre ad una ulteriore riflessione: se è possibile progettare l'attrezzatura del territorio, orientando le procedure di analisi e definizione del fabbisogno collettivo su base qualitativa e prestazionale, erogando servizi materiali ed immateriali funzionali all'innalzamento della qualità fisica e sociale del territorio costantemente aggiornati sulla base dell'effettiva domanda, ed integrando le indicazioni degli strumenti di programmazione e pianificazione a quelli sociali, forse è plausibile considerare alcune di queste attrezzature come candidate a divenire luoghi e strumenti di *governance* locale.

Superando dunque il vecchio concetto di attrezzatura troppo spesso avulso dalle logiche e dalle dinamiche evolutive delle realtà locali, la assunzione di responsabilità della qualità infrastrutturale del territorio locale da parte di strutture che comprendano nuovi spazi, nuove funzioni, nuovi operatori capaci di essere attivi nelle varie fasi - programma, progetto, gestione delle trasformazioni urbane, può concorrere a definire quel "campo locale" (Calvaresi, 1999 - V) utile alla ridefinizione delle identità e della immagine del territorio.

In questo appare farsi spazio anche un concetto di *welfare* locale che prevede il trasferimento, nell'ambito dei servizi, di responsabilità, risorse e poteri a comunità locali ma ben radicate sul territorio. Questa ipotesi apre spazi di reale trasformazione

¹³ "La cura è qualcosa tra cognizione e passione che è seguita dal fare, si conclude nell'azione. Curarsi di qualcosa significa starci attenti, preoccuparsene, ma nello stesso tempo essere pronti a fare, passare all'azione. E' quel modo essenziale che come sostenevano Aristotele e Descartes lega la cognizione e la passione alle azioni". (Fabbri, in Marinelli, 2003 - I)

¹⁴ Le Agenzie di sviluppo di quartiere sono associabili alle Agenzie di sviluppo locali individuate come attori gestori e promotori di politiche di sviluppo locale, il cui campo di azione è la mediazione, l'animazione, la consulenza, l'ascolto, la costruzione del consenso (Balducci, 1999 - IV)

del significato non solo funzionale ma politico del progetto urbano.

In conclusione quello che emerge più significativo nell'ambito del rinnovamento generale dei processi di costruzione del progetto di attrezzatura è una necessità progettuale di ri-attezzare la città che sia anche politica, avendo chiaro, al contempo, l'obiettivo di mettere in atto nuove logiche di governabilità del territorio, proprio a partire dalla ridefinizione del fabbisogno collettivo e del ruolo del soggetto pubblico. In questo contesto appare farsi spazio anche un concetto di *welfare* che preveda il trasferimento nell'ambito dei servizi erogati a livello locale di responsabilità, risorse e poteri a comunità ben radicate sul territorio.

Superando dunque il vecchio concetto di attrezzatura ancorata al territorio in quanto relazionata ad una concezione fisica e spaziale dell'erogazione del bene sociale, gestita da soggetti molto spesso tra loro non cooperanti e avulsi dalle logiche e dalle dinamiche evolutive locali.

Capitolo 2. L'attrezzatura per la residenza e la definizione dello standard

2.1. L'attrezzatura a scala locale: cenni storici ed evoluzione

“Per l'architetto che si occupa di urbanistica, i bisogni umani e la scala umana sono la chiave di tutte le decisioni da prendere” (Le Corbusier, 1933 - I)

Per una prima ricognizione in merito al termine di attrezzatura collettiva a servizio della residenza, è sembrato rilevante prendere come riferimento prioritario la speculazione teorica e le ricerche prodotte all'inizio del secolo scorso in seno al Movimento moderno. La necessità di destinare una quota parte dello spazio urbanizzato ad attrezzature collettive a servizio della residenza è, di fatto, riconducibile ad alcune delle teorie sullo sviluppo della città moderna portate avanti all'inizio del secolo scorso. La ricerca di una possibile correzione progettuale alle storture della città in espansione, approfondita in particolare nel corso dei Ciam, inducono urbanisti ed architetti a pensare il territorio urbanizzato regolamentabile e dimensionabile sulla base del fabbisogno di un determinato “spazio residenziale”, inteso come unità compositiva di alloggi e di relativi servizi ed attrezzature. Le attrezzature sono elementi connessi agli edifici residenziali e vengono considerate loro “naturali prolungamenti” e, come tali, dimensionate in base ad esse.

“Fuori dall'alloggio e nelle sue vicinanze, la famiglia esige inoltre la presenza di istituzioni collettive che ne costituiscono l'autentico prolungamento. Si tratta di centri di approvvigionamento, di servizi medici, di nidi per l'infanzia, di asili, di scuole, alle quali si aggiungeranno le organizzazioni culturali e sportive (...)” (Le Corbusier, 1942 - I)

Il tema della attrezzatura è dunque strettamente correlato a quello della ricerca di una corretta misura per lo spazio residenziale. Attrezzare la città comporta destinare una quota parte delle aree edificabili alla costruzione di edifici per servizi, dimensionati in base alla densità e alle misure dei quartieri residenziali; significa identificare alcuni parametri fisici quantificabili a partire da una analisi dei fabbisogni collettivi di uno specifico territorio.

“Compito dell'urbanistica è quello di stabilire giusta relazione tra i luoghi destinati alla residenza, al lavoro, al tempo libero” (attraverso una) “previsione della soddisfazione dei bisogni determinati dallo sviluppo delle città” (Le Corbusier, 1954 - I)

L'architetto urbanista è dunque chiamato a proporzionare il rapporto tra tessuto residenziale e non residenziale, attraverso il raffronto tra spazio costruito e popolazione. Il fine è quello di soddisfare una domanda collettiva che però non sempre è chiara ed esplicita. Si rende pertanto necessario stabilire alcune regole che semplifichino la domanda interpretando, attraverso criteri oggettivi, quel “desiderio di verità, di logica e di ordine” proprio della città razionalista.

Si delinea così quella che verrà chiamata la “interpretazione unitaria” dello spazio urbano (Foley, 1968 - I).

La pre-visione di una città “necessaria” (Spirito, 1993 - I), all'interno della quale si riconoscono e si ribadiscono, in quanto qualitative, alcune caratteristiche oggettivamente e generalmente applicabili, presuppone una lettura ed una interpretazione unitaria dei desideri e dei fabbisogni.

Le forme architettoniche delle attrezzature devono risultare “da una stretta aderenza alla logica, alla razionalità” (Gruppo 7, 1935 - II), essere espressione

di una realtà unitaria, che trapassi l'intento soggettivo a favore di un desiderio collettivo di "verità, di logica, di ordine".

"E' necessario avere molto coraggio. L'architettura non può essere individuale. Nello sforzo coordinato per salvarla, per ricondurla alla logica più rigida, alla diretta derivazione delle esigenze dei nostri tempi occorre ora sacrificare la propria personalità (..) un desiderio di verità, di logica, di ordine (..) ecco il vero carattere dello spirito nuovo" (Gruppo 7, 1935 - II)

La necessità di individuare un sistema di regole, di elementi urbani quantificabili attraverso i quali organizzare il fenomeno urbano e al contempo identificabili come portatori di valori e di istanze condivisibili, diviene uno dei fondamenti dell'urbanistica tradizionale.

La definizione di norme sulla densità urbana ottimale, sulla distanza tra gli oggetti della città, sulla dimensione degli alloggi e la distinzione funzionale e tipologica degli elementi urbani, sono una diretta conseguenza della necessità di individuazione di un sistema di elementi formalmente e funzionalmente definibili; la città "funzionale" è una città misurata e misurabile, che permette di "immaginare diversi spazi per diverse attività"¹⁵.

La diretta conseguenza è la formulazione di normative pianificatorie, obiettive e regolamentatrici del bene comune-città che ribadendo l'uso democratico dello spazio, stabiliscono, ad esempio, alcuni criteri organizzativi.

"(..) Non si ha il diritto di trasgredire norme che dovrebbero essere inviolabili, riservando soltanto a coloro che sono favoriti dalla fortuna il beneficio delle condizioni necessarie per una vita sana ed ordinata. E' urgente e necessario modificare talune consuetudini. Occorre che una legislazione rigorosa renda accessibile a tutti, indipendentemente dalle disponibilità economiche, una certa qualità di benessere" (Le Corbusier, 1951 - I)

Il progetto di attrezzatura collettiva per tutta la prima metà del 1900, oltre ad essere interpretato secondo argomentazioni funzionalista-quantitative, è investito anche di un ruolo estetico-simbolico.

La visibilità del progetto architettonico svolge un ruolo importante. I fautori del Movimento Moderno riconoscono nella centralità spaziale e nell'evidenza architettonica dell'attrezzatura collettiva una delle sue principali caratteristiche formali. Alle attrezzature è infatti in parte affidata l'esplicitazione e la rappresentazione formale della comunità insediata e del significato civile delle aree urbane.

"Il problema del cuore delle città, cioè della creazione di centri di vita sociale è in realtà il problema della riforma della struttura della città. (Le Corbusier, 1951 - I)

L'attrezzatura collettiva localizzata nella parte centrale più intima di un quartiere, costituisce il *core* dell'insediamento¹⁶, luogo dove la centralità funzionale coincide con lo spazio deputato di ritrovo e di identificazione della comunità; il cui senso è riconoscibile soltanto lì dove sono presenti le "funzioni pubbliche", dunque le attrezzature sociali, commerciali, sanitarie (Gabellini, 2001 - I).

"Ci sono cuori di diverse misure, "centrali" (come espressione della città o della metropoli nel suo complesso) ed eventualmente specializzati (centri commerciali,

¹⁵ La riduzione a regole, l'atto dello scomporre la realtà urbana in materiali nominabili, riconoscibili come unità di base elementari, è considerato "l'atto ricorrente delle posizioni artistiche e delle teorie "elementaristiche" interpretative della realtà di inizio secolo, alle quali le pratiche architettoniche ed urbanistiche rimandavano" (Viganò, 1999 - I)

¹⁶ Tale tema è sviluppato in particolare durante il VIII congresso Ciam così come è sottolineato in Gabellini, P, 2001 - I, op. cit.

culturali, amministrativi, degli affari) e locali, “in miniatura”; isolati oppure organizzati in rete; puntuali o lineari. Il cuore è planimetricamente evidente perché costruito da edifici speciali, distinguibili dal tessuto o da un'unica struttura architettonica (..) in esso sono fondamentali le proporzioni tra spazio costruito e spazio aperto(..) deve essere libero dal traffico e raggiungibile e percorribile a piedi, protetto dalle intemperie, ospitare opere d'arte. (..) sono comunque fondamentali: la pedonalità, l'aderenza al contesto fisico e sociale, la varietà, l'animazione favorita dal contributo di diversi specialisti, la concentrazione ed il coordinamento delle funzioni per rispondere alla somma dei bisogni” (Gabellini, 2001 - I)

In Italia il tema del *core* emerge con maggiore forza nel secondo dopoguerra e introduce un ripensamento degli elementi architettonici connessi alle funzioni sociali; emerge il tema del centro comunitario, del centro civico, come questione centrale nelle riflessioni di tutti gli anni Cinquanta (Viganò, 1999 - I). L'architettura di questi luoghi assume motivazioni urbanistiche: il progetto dell'attrezzatura collettiva è considerato un'occasione per “ordinare la città reale” facendo leva anche sulla rappresentatività del valore pubblico espresso dalla attrezzatura stessa.

I modelli di riferimento per la distribuzione democratica dei servizi e delle centralità appaiono per lo più ancora legati alla ricerca funzionalista di quelle giuste proporzioni numeriche, delle quantità di territorio da assegnare ai differenti usi e funzioni, in un'ottica di traducibilità dei bisogni collettivi in termini comunque oggettivabili¹⁷.

Infatti la misura, l'oggettività di una quantificazione dei bisogni tradotta in “giusta” norma, appare come un prodotto necessario e assolutamente in continuità con le ricerche condotte fino a quel momento e con gli obiettivi preposti dalla comunità scientifica.

Gli edifici e le aree urbane destinate ad ospitare attrezzature pubbliche sono relazionati alle scelte di “ubicazioni urbanistiche razionali”, intese come espressione di rapporti riassumibili in determinati valori (Napolitano, 1993 - II).

In quegli anni, diventa preminente la determinazione di alcune regole di controllo della crescita urbana: lo spazio urbano si ipotizza fondato su un equilibrato rapporto servizio-residenza all'interno del quale è essenziale il raggiungimento di una autonomia funzionale dei nuclei insediativi¹⁸.

“Risponde a precise esigenze pratiche e funzionali relative all'attività quotidiana delle famiglie: avere sotto casa o nei pressi, l'autorimessa e la fermata dell'autobus (..), i negozi per le spese giornaliere (..), l'asilo nido (..) gli spazi all'aperto (..). La loro ubicazione terrà conto delle zone abitative” (Libera, 1952 - II)

Si arriva a teorizzare un modello di progettazione fondato sul calcolo matriciale, per stabilire la distribuzione spaziale ottimale per le aree destinate a ciascun servizio. Il prodotto architettonico nella prima metà del Novecento sembra dover relazionarsi prioritariamente ad una “ricerca di standard (ovvero selezione delle migliori opere) adeguato ai bisogni della civiltà contemporanea” (Terragni, 1935 - I).

L'analisi e l'interpretazione dei bisogni stimola di fatto il ragionamento attorno al tema della domanda collettiva di una qualità urbana condivisa che va rilevata ed interpretata per

¹⁷ La letteratura riguardante il dibattito sull'attrezzatura in corso in quegli anni mette in rilievo due tendenze: da una parte il recupero di una visione “internazionalista” della attrezzatura, dall'altra quella che viene denominato come il “nuovo regionalismo”, che “mette in relazione l'immaginazione sociale e l'immaginazione spaziale”: mentre P.Gabellini e F.Spirito tendono ad evidenziare il carattere funzionalista del concetto di “core”, P. Viganò ne mette in luce il legame con l'immaginazione sociale, più legato alle posizioni dei professionisti anglosassoni e rileva il tentativo di fare emergere “i temi della partecipazione e della coscienza sociale dell'architettura” (Spirito, 1993- I; Gabellini, 2001 - I; Viganò, 2003 - I)

¹⁸ Alle attrezzature viene associato il concetto di centro urbano, per indicare il luogo all'interno del quale si raggruppano i servizi collettivi e che presuppongono l'attribuzione di autonomia funzionale ad ogni specifico nucleo insediativo costituendo “ (..) un centro sociale autonomo per ogni quartiere” (Libera, 1952 - II)

essere infine soddisfatta; essa rimanda necessariamente alla costruzione di un metodo interpretativo che presuppone già l'obiettività dell'analisi propedeutica alla formulazione di una immagine di città quantificabile.

Si assiste così alla produzione della "tecnica urbanistica" ovvero di metodologie di misurazione e determinazione di quella "giusta misura" di dotazioni infrastrutturali del territorio capaci di assicurare qualità all'insediamento. L'indagine ha infatti la finalità di definire e organizzare la domanda di progetto nei termini propri e specifici della disciplina, ovvero sistematizzare i possibili interventi in una realtà positiva e "ideale"¹⁹.

La obiettività e la comunità degli intenti, esplicitata in questo breve excursus storico della costruzione teorica del concetto di attrezzatura, appare così necessaria ma estremamente pericolosa per le forzature che impone rispetto alla tipizzazione della città tutta.

"Nella convinzione che il quartiere potesse essere preconstituito con la logica dei ragionamenti sistematici, su tipologie formali dedotte come immediato trapasso dai valori universali della vita associata, della famiglia, dell'uomo (..) il razionalismo si preoccupò istintivamente di creare una impalcatura ideale per un uomo tipico" (Samonà, 1971 - I)

Le relazioni esistenti, fin dagli esordi della disciplina urbanistica, tra il progetto della attrezzatura collettiva per la residenza e la quantificazione del fabbisogno collettivo, e dunque alla evoluzione delle teorie interpretative della città, mettono in luce un legame, quello tra progetto edilizio-urbanistico dell'attrezzatura e interpretazione del fabbisogno urbano collettivo, stabilito essenzialmente su parametri fisico/dimensionali. Il servizio pubblico stesso a supporto e a completamento dello spazio residenziale è subordinato alla introduzione di regole di analisi e di proporzionamento anche sociale del territorio (Piccinato, 1947 - I), ovvero ad una misurabile corrispondenza tra esigenze della comunità (varie e vaste) e disegno (unico e sintetico) del territorio. Le regole sociali e comuni del buon vivere, sarebbero infatti traducibili in valori fisici, ovvero in giuste misure e dotazioni "normali" per ogni singolo abitante.

Questa ricerca di regole è alla base della formulazione del concetto di standard urbanistico che è misura fisica e quantificabile.

L'evocazione di una misura, (che poi diventerà uno standard), capace di dimensionare la risposta soddisfacente ai fabbisogni della popolazione residente in un'area urbanizzata viene, di fatto, via via consolidata all'interno della disciplina. Essa è utile non soltanto a soddisfare necessità di dimensionamento fisico del territorio, ma anche ad avvalorare ragioni ideologiche e politiche sul tema del controllo e della regolamentazione sociale del territorio.

Il progetto della attrezzatura collettiva è così anche destinato ad interpretare e risolvere i bisogni comuni della società, proprio in quanto portatore e garante di una "oggettiva" qualità urbana. Ma l'assolvimento di tale compito da parte del progetto urbano ha avuto risvolti positivi e negativi: se da una parte l'applicazione di misure e modelli standard è servita a garantire la dotazione di servizi ed attrezzature minimamente efficaci, dall'altra ha generato la imposizione di modelli di vita univoci e generalizzabili all'interno dei quali poco spazio poteva essere accordato alle varieabili e alle specificità locali.

La quantificazione oggettiva proponendosi come livellatrice (tabula rasa delle differenze) semplifica i fenomeni e viene presentata come garante di una raggiunta qualità urbana.

Quello che infatti sarà più chiaro in seguito – con gli studi sulla normativa portati avanti negli anni Sessanta – è l'inevitabile contrapposizione tra la necessità di flessibilità nella previsione dei livelli, di qualità e tenore di vita ed il loro adeguamento

¹⁹ "La tecnica urbanistica si definisce attraverso la presa di coscienza di una realtà unitaria e positiva nella quale calare le nuove esigenze, che le avrebbe rese non arbitrarie e che ne avrebbe fornito insieme il limite e la dimensione", (Spirito, F., 1993 - I)

alla mutabilità delle condizioni del reale²⁰, e la loro traduzione in parametri e regole comunque necessari a garantire uno sviluppo democratico del territorio.

La maggiore difficoltà sta infatti nella individuazione di un'evidente pubblica necessità dell'intervento, e dunque, conseguentemente nella definizione tipologica e standardizzata del servizio.

I bisogni stessi vanno costantemente analizzati, verificati e ridefiniti sulla base del mutare della società stessa e delle variabili territoriali; e di fatti il valore standardizzato che esprime la misura (numerica) di una certa qualità dell'abitare, va ridefinito costantemente proprio in quanto i suoi riferimenti qualitativi risultano costantemente variabili²¹.

“Al carattere empirico dello standard si associa un secondo aspetto ovvero quello relativo alla sua prerogativa di “modello da generalizzare e prescrivere” ed anche “garanzia di un raggiunto livello di qualità urbana” (Gabellini, 2001 - I)

La difficoltà è infatti quella di indirizzare la ricerca verso la determinazione di misure standards, il più possibile equi e uniformi ovvero riconducibili ad un modello da generalizzare e descrivere, ma nella consapevolezza della processualità della determinazione del valore dello standard che, per essere realmente efficace, va ridefinito costantemente.

2.2. L'introduzione dello standard nel progetto di attrezzatura

In Italia il ricorso a modelli numerici oggettivamente determinabili per le attrezzature delle città, è proposto intorno alla fine degli anni Sessanta: una pluralità di attenzioni, politiche, amministrative, progettuali, si concentrano sul territorio urbanizzato e hanno come risultato più evidente l'inserimento, all'interno delle normative pianificatore di modelli per la determinazione delle quantità di edificato necessarie all'impianto di servizi ad uso collettivo. Questo argomento riprendendo il dibattito già iniziato in seno ai Ciam, viene applicato in parte nella progettazione di quei quartieri di edilizia pubblica che contraddistinguono la produzione edilizia della metà del secolo scorso.

Sviluppando le teorizzazioni sul corretto dimensionamento dei nuclei residenziali, si sottolinea la necessità di individuare le quantità di suolo necessarie agli interventi pubblici, si accentua la differenziazione tipologica tra le attrezzature collettive e la “massa “degli edifici privati, si organizza la progettazione delle attrezzature collettive strettamente correlate al tessuto residenziale soprattutto a livello di quartiere.

“Per attrezzature collettive dovrebbero intendersi quei manufatti edilizi che ottemperino alle necessità messe in evidenza dai servizi, che risolvano cioè i **bisogni non individuali della società**. (...) bisogni che variano nel tempo a seconda delle richieste di classe che sottointendono e che sono oggetto di (...) un continuo spostamento tra bisogno individuali e i bisogni collettivi (...) non sempre a senso unico, quelli individuali in collettivi e viceversa.” (Aymonino, 1975 - II)

“(..)Di fatto (con il Movimento moderno) si accetta la *riduzione residenziale dei problemi urbani* mettendo a punto una organizzazione dei servizi pubblici collettivi ridotta al *minimo indispensabile*, non più quindi a livello cittadino ma a quello di quartiere” (Aymonino, 1975 - II)

²⁰ Per il dibattito sulle tesi di Giedion si rinvia a Viganò, 2003 - I

²¹ Nelle definizioni fornite da Patrizia Gabellini, ciò che viene fuori del concetto di standard è il suo “carattere multiplo” e “processuale” visto che la “standardizzazione è un processo continuo di fissazione di gradi misurabili o riconoscibili di uniformità, di accuratezza, o di eccellenza” (Falco, 1993, in Gabellini, 2001 - I)

Nel dopo guerra proliferano i contributi dedicati al tema dello ‘standard’²²; le aspettative riferite alla determinazione di misure ‘modello’ sono comunque differenti così come le declinazioni. Nel manuale dell’Ina casa si redigono delle norme che avrebbero dovuto garantire l’autosufficienza funzionale del quartiere fissando la dimensione del quartiere tipo attorno ai 10.000 abitanti e conseguentemente lo standard per le attrezzature viene redatto in base a tale ipotesi dimensionale (Falco, 1987 - II).

Quello che appare comune è lo sforzo di assicurare funzioni e servizi alla città determinandone i parametri fisici e funzionali sempre nel rispetto di un uso democratico dello spazio urbano.

I progettisti sono così alla ricerca di un possibile equilibrio tra la dimensione spaziale ottimale – il modello insediativo ripetibile - e l’autosufficienza funzionale garantita attraverso gli standard.

‘Posto che ormai uno dei concetti chiaramente acquisiti dall’urbanistica è quello che un abitato viene identificato e caratterizzato dall’insieme degli impianti e servizi che lo correlano, (l’obiettivo è di) stabilire un nesso quanto più possibile e concreto ed esatto tra dimensione dell’abitato e dimensione dei servizi’, (Tedeschi, in Falco, 1987 - II)

Il quartiere residenziale pubblico è il luogo di sperimentazione per eccellenza per stabilire unità urbane formalmente e funzionalmente valide e all’interno delle quali poter verificare alcuni rapporti ottimali tra residenza e servizi. Gli architetti ed urbanisti si concentrano sulla realizzazione di tessuti residenziali all’interno dei quali applicare i ‘modelli’ di sviluppo fisico e quantitativo, a volte anche replicabili. All’interno della vasta letteratura del dopoguerra inerente il tema, si susseguono una serie di valutazioni circa gli elementi di qualità attribuibili ad un quartiere che, di volta in volta, appaiono correlati alla determinazione di un ‘equilibrio’ (Bottoni, 1949 - II), una ‘completezza’ (Mumford, 1954 - II), una ‘rappresentatività’ (Fiorentino, 1985 - II), una ‘completezza’ (Aymonino, 1966 - II), e ‘unitarietà’ (Quaroni, 1957 - II), ‘coerenza con l’ambiente’ (Samonà, 1949 - II), ‘riconoscibilità’ (Acocella, 1980 - II); per altri, tali elementi risultavano inoltre utili ad attivare dei processi di ‘regolarizzazione’ e ‘democratizzazione’ (Tafari, 1986 - II) ma anche ‘razionalizzazione’ ed ‘omologazione’ dei nuovi insediamenti (Olmo, 1986 - II).

Le amministrazioni comunali, inoltre, in sede di redazione del Piano regolatore generale, iniziano a normare l’uso del suolo stabilendo quantità e funzioni in relazione al numero degli abitanti serviti e rifacendosi all’idea di quartiere modello che ripropone a piccola scala il funzionamento ottimale della città.

‘Dopo la legge del 1942, vi fu un momento di indeterminatezza circa le aree per i servizi, cosicché ogni amministrazione nel momento di redazione del piano, nella propria autonomia, definì i parametri più significativi relativi ai servizi con risultati di grande disparità tra un centro e un altro. (...) L’Ina casa detta norme per il controllo di

²² Il primo studio completo è costituito da un saggio di Enrico Tedeschi pubblicato su “Metron” (E. Tedeschi, // *dimensionamento dei servizi negli abitati* in “Metron” n.16/17 in Falco, 1987 - II), che proponeva una serie di cifre indice da porre in rapporto con l’indice di natalità e con l’età media della popolazione, o altro dato equivalente, per cui si potesse “passare immediatamente da una nozione di carattere statistico generale, all’indice che interessa la formula da applicare”, e cioè una serie di standard relativi ai servizi che consentissero “di progettare un aggregato urbano dotato in maniera sufficiente di infrastrutture e servizi”. Per fare ciò l’autore prende in esame i servizi: educativi; culturali e di svago (biblioteche e sale di spettacolo); sportivi (campi sportivi, palestre, piscine, campi da gioco); anonari (macellai, supermercati); sanitari (ospedali, pronto soccorso, ambulatori); di vigilanza (vigili del fuoco ed urbani); amministrativi e finanziari (uffici comunali, posta, banche); mortuari (cimiteri). Per il dimensionamento e la distribuzione spaziale dei diversi servizi considera le seguenti caratteristiche: il coefficiente di utilizzazione da parte della popolazione; la dimensione funzionale o/e economica dell’impianto; il raggio di azione dell’impianto.

In funzione di queste caratteristiche Tedeschi divide i servizi in cinque classi e per ciascuna propone un criterio di dimensionamento. (rifacendosi all’unità di vicinato) dal manuale di Tedeschi per l’Ina casa; vedi anche il contributo di M.Ghio e V.Calzolari su “La Casa” n.3, curato da L. Quaroni

estese parti di città che avrebbe dovuto realizzare e che avrebbero dovuto avere dimensioni tali da garantire l'autosufficienza funzionale. (..) La definizione di standard urbanistici procedette dalla ricerca di autosufficienza intesa però come sufficienza dei più elementari servizi sociali". (Falco, 1987 - II)

Il riferimento a quantità standard però, se da una parte si propone come soluzione democratica al problema dei servizi, dall'altra rivela i suoi limiti. Già dai primi studi relativi al dimensionamento e alla distribuzione dei servizi rispetto al quartiere è evidente la difficoltà di fare rientrare in una medesima definizione quantitativa le molteplici caratteristiche proprie del progetto urbanistico²³, le cui variabili non sono tutte riconducibili a rappresentazioni grafico-numeriche.

La semplificazione numerica per sua stessa natura riduce la complessità della variabilità delle singole realtà territoriali e sociali

"Chi può negare che le tecniche siano necessarie al fenomeno (urbano ndr)? Ma d'altra parte, chi può affermare, se non denunciando implicitamente la propria aridità, che le tecniche in sé per sé siano insufficienti ad inserire il fenomeno nella totalità della storia e conferirgli vitalità? (..) Se si pensa quanto sia necessario forgiare gli strumenti per superare le difficoltà del mondo piuttosto che adeguarsi - con l'illusione della garanzia - alle attuali condizioni, si dovrà non solo accettare, ma addirittura promuovere l'uso della critica e dell'immaginazione, cardini della ricerca architettonica" (Rogers, E.N., 1968 - II)

E' con il decreto ministeriale 1444 del 1968 attuativo della legge 765 del 1967 istitutiva del "diritto al Piano" e conseguentemente del "diritto ai servizi" (Falco, 2002 - II), che si stabilisce la superficie fondiaria pro capite da prevedere all'interno degli strumenti urbanistici generali, in relazione alle diverse zone omogenee e alle dimensioni dei comuni; gli standard urbanistici sono così chiamati ad esprimere "i rapporti tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico, o a parcheggi"²⁴.

Essi si riferiscono solo ad una parte delle infrastrutture di urbanizzazione da garantire ad ogni abitante, quelle definite di urbanizzazione secondaria dalla legge n. 865 del 1971, ovvero asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici per il culto, impianti sportivi di quartiere, centri sociali, attrezzature culturali, attrezzature sanitarie, aree verdi di quartiere.

"Si devono assicurare quegli elementi (..) di carattere pubblico, che soddisfano dei bisogni generalmente di carattere elevato e che sono necessari allo svolgimento di una vita soddisfacente della comunità organizzata distinguendole poi in attrezzature della cultura, della vita spirituale, per l'esercizio dei diritti democratici, scolastici, dello spettacolo, del verde, sportivi e ricreativi, sanitari e assistenziali, del commercio" (Aymonino, 1975 - II)

La nozione di standard rimane comunque legata ad una interpretazione della azione quantitativa di carattere pubblico necessaria affinché sia consentito lo 'svolgimento di una vita soddisfacente della comunità organizzata'²⁵.

Nato con l'arduo compito di regolamentare l'uso dello spazio indicandone le misure ottimali e anche facendosi carico di elevare la qualità dei centri abitati in termini di crescita sociale e democratica, lo standard appare a tutti gli effetti il prodotto della necessità di costruzione di un modello condiviso di "minima quantità" di attrezzature di

²³ Nella elaborazione di Luigi Piccinato e di Rigotti che riprendono lo studio del Tedeschi si sottolinea un dubbio sulla possibilità di "fissare in formule certe -superfici, percentuali, norme- vale a dire standard proponibili ovunque, i problemi attinenti i servizi e, più in generale, "tutti i problemi che si affacciano all'urbanistica" (Falco, 1987 - II)

²⁴ Legge 1150 del 17 agosto 1942, art. 41 quinquies, co.8 , "Legge urbanistica"

²⁵ Dalla *Prima relazione sugli standards urbanistici*, elaborata dalla GESCAL, in Aymonino, 1975 - II.

qualità, capace di soddisfare bisogni primari ed essenziali (verde, istruzione, assistenza) e legata ad una particolare idea di qualità urbana quantificabile, misurabile.

“La città è considerata come entità con una forma spaziale, fisica, riconducibile ad una rappresentazione grafica. La pianificazione ha come compito di delineare il modello futuro dell'ambiente fisico di una comunità e di incoraggiare le misure di sviluppo e di controllo che possano garantire l'evoluzione della comunità verso quella situazione avvenire. In sostanza il fine è un modello spaziale (un modello statico, che rappresenta il modello urbano che si desidera ottenere ad una determinata data) e il mezzo tradizionale per comunicare questo obiettivo futuro è rappresentato dal piano generale” (Foley, 1968 - I)

Ma quanto oggi quel modello di qualità della vita urbana è condivisibile? Qual'è la previsione di soddisfacimento possibile rispetto ai bisogni espressi che non sono più gli stessi? E quali sono allora i possibili nuovi modelli interpretativi per dare giuste risposte al reale fabbisogno?

Inoltre se il presupposto della costruzione dello standard era la distribuzione democratica dei beni, come si pone oggi la questione della regolamentazione dello stato sociale e dunque delle attrezzature pubbliche rispetto a parametri di valutazione che devono sempre più definire livelli prestazionali²⁶ anziché quantitativi dei servizi?

Insomma la questione verte necessariamente sulla ridefinizione degli strumenti e di analisi e di previsione del fabbisogno delle attrezzature rispetto al mutamento sociale, ovvero della domanda espressa dall'abitante, del suo modo di interagire con lo spazio urbano (e dunque dei bisogni che esprime in relazione ad esso), e del ruolo dell'istituzione pubblica nei confronti dei fabbisogni del territorio.

²⁶ Al rilievo fisico-quantitativo si affianca un rilievo qualitativo/funzionale che fa riferimento a nuovi parametri di valutazione, indicati come “parametri prestazionali” (Gabellini., 2001 - I)

Capitolo 3. Erogazione dei servizi e *welfare* a scala locale

“Ognuno ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantirne la salute ed il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, alle cure mediche, all'abitazione e ai servizi sociali necessari” (Art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani)

3.1. Politiche di *welfare*: alcune posizioni critiche

Nel testo "Lavoro, consumismo e nuove libertà", Zygmunt Bauman mette in rilievo come la maggior parte degli Stati europei, "(...) deresponsabilizzati dalla loro funzione di soggetti erogatori di servizi costanti nel tempo e democratici nella dispensazione", negli ultimi anni abbiano modificato il concetto di assistenza pubblica (Bauman, 1998, 2004 - I). Il *welfare* state nasce come organizzazione indispensabile alla crescita socio-economica: l'elargizione dei servizi pubblici (educazione, sicurezza, salute) a tutta la popolazione, ha permesso nel tempo il sostentamento dignitoso di strati della popolazione indigente attraverso la garanzia di chiari e precisi diritti di assistenza.

La presenza di una organizzazione statale simile che ha prodotto forti benefici sociali nonchè "(...) la formazione di una coscienza collettiva del cittadino uguale nei diritti così come nei doveri", oggi sembra aver esaurito il suo compito (Bauman, 2004 - I). Il ridimensionamento del *welfare* intacca, secondo l'autore, il riequilibrio del benessere collettivo, riducendo l'elargizione dei servizi pubblici e limitandone i benefici generali.

Ma non solo: il ridimensionamento delle politiche di *welfare* è letto come una pericolosa condizione capace di generare una disaffezione nei confronti della cosa pubblica e un allontanamento dei cittadini dal sentimento di comunità.

“L'idea di uno stato assistenziale ha ben poco senso se non si basa sul presupposto dell'eguaglianza delle condizioni, dei bisogni e dei diritti civili” (Bauman, 2004 - I)

Bauman sottolinea, ancora, come l'acuirsi delle differenze tra ceti sociali sia frutto di un peggioramento delle condizioni economiche che tendono ad accollare al cittadino i costi di servizi fino ad adesso garantiti e offerti gratuitamente dallo Stato, impoverendo le classi medie e livellandole verso il basso.

Diminuendo i servizi e i fondi ad essi destinati, si limitano le capacità di azione e di competizione dell'apparato pubblico rispetto al privato, provocando un decadere della qualità dei servizi e, conseguentemente, critiche e disaffezione della popolazione nei confronti del servizio pubblico. Disaffezione poi accentuata dalla mancanza di contrattazione che il cittadino ha nei confronti del servizio stesso: mentre al di fuori dei servizi pubblici il cittadino ha la possibilità di scelta nei confronti dell'offerta del mercato, al loro interno il consumatore non ha alternative ma deve accontentarsi di quello che gli viene offerto.

Il *welfare* state appare dunque fortemente in contrasto con la società dei consumi dove è invece rilevante la possibilità di valutazione e di contrattazione tra più offerte e dove, per la legge della concorrenza, non è previsto il livellamento nell'accesso ai beni ma, al contrario, si afferma che “la differenziazione regola la vita stessa del mercato” (Bauman, 2004 - I). L'autore denuncia di fatti la pericolosità di una eccessiva disaggregazione della società civile, conseguente ad una differenziazione tra ceti sociali.

La differenziazione delle richieste dei diversi ceti sociali è verificabile su due livelli: il primo è un livello di spesa, in quanto livello medio della richiesta di servizi, è notevolmente aumentato e non permette l'erogazione dei beni alle stesse modalità e con gli stessi costi che il pubblico in altri tempi ha sostenuto. Avendo superato le necessità primarie di sopravvivenza la maggior parte della popolazione europea può fare a meno di una porzione assistenziale di base, ma necessita di forme diverse e più complesse di

accompagnamento e di presenza sociale, spesso molto più onerose.

Un secondo livello è quello amministrativo – gestionale: a causa della estrema differenziazione dei problemi e dei bisogni sociali, la differenziazione della domanda appare non più sostenibile dagli apparati istituzionali esistenti (De Leonardis, 2003 -II).

Il bisogno, così come era stato individuato nel passato è quindi meno riconoscibile come bisogno collettivo ed è invece sempre più frammentato e ascrivibile a settori particolari della società (bambini, anziani, immigrati, disabili).

La complessità del rilievo del fabbisogno e della capacità di rispondere tempestivamente alle richieste della popolazione in tal senso, ha aperto la strada a formule organizzative diverse nella organizzazione dell'elargizione dei servizi diretti alla persona, in particolare rispetto alle possibilità di intervento a scala locale.

In Italia, relativamente ai mutamenti delle politiche di *welfare*, grande peso ha avuto il ridimensionamento della spesa pubblica operata negli anni Ottanta che colpisce in modo prevalente i settori sanitario e sociale e che si è tradotto nella ricerca di nuove modalità operative, prime tra tutte l'affidamento al settore del privato sociale.

In alcune realtà metropolitane, come quella romana, questo ridimensionamento ha coinciso con le politiche di decentramento amministrativo che hanno permesso la gestione locale di alcuni servizi (D'Albergo, 2003 - IV). Nella introduzione di nuovi soggetti a fianco del soggetto pubblico, lo sviluppo di un "mercato sociale", inteso come insieme degli operatori privati che si occupano del settore dei servizi diretti alla persona, appare una delle soluzioni alla inefficienza e alla lentezza burocratica dell'intervento pubblico. Il soggetto pubblico assume sempre più ruolo di "regia"²⁷.

Sembra, dunque, venire meno l'esaltività del soggetto pubblico nella gestione di alcuni servizi, conseguentemente ai deficit organizzativi e gestionali e soprattutto alla carenza di fondi in alcuni settori (questo può produrre una espulsione di un numero ingente di destinatari delle politiche di *welfare* non più rientranti nei criteri di selezione, e la eccessiva deresponsabilizzazione del pubblico).

In questo panorama evolutivo, quello che viene da più parti suggerito è la **separazione del concetto di *welfare state* da quello di uno stato assistenziale "allargato"** (Tosi, 1994 - I; Bauman, 2004 - I), non più erogabile indifferentemente a tutta la popolazione, ma piuttosto mirato al beneficio di determinate categorie di persone. Si è modificata, in generale, l'idea del servizio pubblico e del rapporto tra soggetti pubblici e privati. Nella regolamentazione e nella redistribuzione dei servizi sul territorio sulla base del rilevamento delle necessità collettive sempre più diversificate, la necessità impellente è quella di un ripensamento generale del ruolo del soggetto pubblico.

L'indebolimento del concetto di *welfare* e la subordinazione dello stesso alle regole di mercato (De Leonardis, 2002 - II) modifica sostanzialmente il concetto di "interesse pubblico" ed il relativo campo di azione; questo incide particolarmente sulle politiche territoriali che accolgono e si relazionano alle politiche di *welfare*. Lo Stato tende a ritirarsi sempre più dalla gestione diretta dei servizi, diventandone manager, promotore, finanziatore, (Lefèvre, 2001 - I), e lasciando spazio ad iniziative di autopromozione della società civile (Tosi, 1994 - I).

La tendenza attuale spinge dunque verso una ricostruzione e/o riconferma di quei valori sociali condivisi corrispondenti ad una idea di benessere sociale raggiungibile attraverso il soddisfacimento di bisogni primari e l'erogazione sul territorio di beni di livello e qualità sempre maggiori.

Senza fare in modo, dunque, che le istituzioni abbandonino l'interesse collettivo e non siano più in grado di rispondere a fabbisogni collettivi, è importante ricostruire le condizioni alle quali i beni erogati, sia quelli primari che quelli di qualità più elevata, mantengano il loro statuto di beni collettivi **anche contrattandone le condizioni stesse di individuazione e di elargizione.**

²⁷ In proposito alla ridefinizione del ruolo del pubblico nella questione dei servizi si fa riferimento ai testi di Fontana, 2003 - II; Avarello, 2002 - II; Bifulco, 2002 - II; Secchi, 2002 - II

Questo sembra ormai inevitabile nei processi di costruzione e ri-costruzione del territorio urbanizzato dove la verifica della efficacia del bene/servizio pubblico, necessaria al raggiungimento di obiettivi di qualità sociale, non può essere disgiunta dalla messa in atto di processi di riconoscimento di valori pubblicamente condivisibili (e dunque dalla ri-creazione dell'idea stessa di azione per un bene comune).

“La formazione del pubblico è un processo in cui si ha allo stesso tempo costruzione del pubblico (come orientamento, finalità e senso) e costituzione del pubblico (come soggetto ed attore collettivo) (...) pensare ad un processo interattivo, a molti attori, in situazioni di compresenza, interagendo nelle quali gli attori si confrontano con condizioni di percezione ed azione, con conoscenze e valori che continuamente ridefiniscono e negoziano tra loro; per questa via pervengono alla determinazione di un far fronte insieme, ad agire insieme, nei confronti di ciò che fa problema della situazione di compresenza” (Crosta, 2002b - IV)

Alle politiche sociali (e territoriali) spetta allora ancora il compito di “(..) salvaguardare e produrre la coesione sociale” e assicurare “(..) un tessuto sociale ospitale”, attraverso il soddisfacimento dei bisogni di vari livelli (Bifulco, 2003 - II). Se un tempo le politiche di *welfare* erano l'espressione dello Stato garante dei beni necessari al soddisfacimento dei fabbisogni di base della società - quelli indispensabili e percepibili universalmente, ora gli stessi beni e le soluzioni sociali ad essi correlati devono essere costantemente ridefiniti e chiariti (Avarello, 2002 - II; De Leonardis, 2002 - II; Secchi, 2002 - II).

Essi diventano “Terreno di comunicazioni, scelte, azioni ed interazioni, responsabilità e conflitti sociali e pubblici (...) dei quali non bisogna interrompere il processo di elaborazione”
(De Leonardis, 2002 -II)

I beni collettivi così come i bisogni sono dunque definiti in base ai “discorsi” su di essi, ai conflitti ed ai poteri in gioco per la loro definizione. La loro individuazione, definizione e organizzazione va verificata e contrattata contestualmente. L'intervento sul territorio mirato alla soluzione di tale tema, per il suo valore sociale, va considerato in un nuova ottica di responsabilità di chiarificazione di valori condivisibili.

Per la disciplina urbanistica, la maggiore difficoltà risiede dunque nella possibilità di interazione delle politiche sociali con quelle territoriali, risultando di maggiore complessità l'individuazione non soltanto delle caratteristiche tipologiche dei servizi richiesti, e dunque dei bisogni sociali, ma anche delle modalità più consone e corrette di loro elargizione e distribuzione sul territorio.

Ciò significa ridefinire i modi attraverso i quali la loro organizzazione possa realmente interagire con le politiche e le pratiche di progettazione urbana.

3.2. Orientamenti del *welfare* locale in Italia

La finalità costitutiva del sistema dei servizi sociali è la promozione del benessere di tutti i cittadini. La definizione di una politica di intervento di *welfare* sconta la necessaria semplificazione della adozione di principi e di parametri “obiettivi”, condivisibili, comunicabili e comprensibili ai più, la definizione, in breve, di quel livello base di benessere collettivo che l'istituzione deve garantire attraverso l'elargizione dei servizi ai suoi cittadini. Una semplificazione che partecipa, però, anche alla formazione di un concetto di pubblico interesse il quale “(..) richiede una impersonalità scrupolosa ed addirittura rituale” ma rimane uno dei pochi modi di gestione “(..) sia pur meccanico ed indiretto, della socialità” (Sanchez Ferlosio, 2004 - I).

La semplificazione, in parte necessaria, della definizione delle politiche locali per il *welfare*, deve però essere messa in relazione con la variabilità delle istanze locali. Difficilmente monitorabili e difficilmente ascrivibili a categorie universali, le istanze locali richiedono uno sforzo di risoluzione evidentemente complesso. La complicazione del fabbisogno istiga alla ricerca di nuove formule risolutive e il tema dei servizi collettivi e della attrezzatura urbana ad essi correlata, è uno dei campi in cui si riscontra la necessità e l'impellenza di questo confronto.

“Il tema dell’attrezzatura urbana e dei servizi collettivi è uno dei campi in cui si amplia e si intensifica lo scollamento esistente tra visione oggettiva del fabbisogno ed il “reale interesse comune”; ovvero di una possibile condivisione collettiva, da parte di una comunità locale, di fabbisogni e desideri legati al territorio e alle pratiche di utilizzo dello stesso”
(Roncayolo, 1988 - I)

Nella nuova legge italiana, la legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) l’orientamento delle politiche di *welfare* assume due importanti direttive che, in parte, riflettono il problema della integrazione delle due istanze di oggettivizzazione e complessificazione del concetto di fabbisogno.

Una prima direttiva è relativa alla valorizzazione del processo di individuazione di quelli che sono i “livelli base” da assicurare per ogni specifica realtà locale²⁸. Questa tendenza è rilevata come un “orientamento universalistico” (Bifulco, 2003 - II) che permetterebbe di definire un livello essenziale di prestazioni sociali da garantire obbligatoriamente in tutto il territorio nazionale.

La seconda direttiva è relativa alla integrazione dei vari settori che si occupano di servizi alla persona e di conseguenza una mobilitazione di più attori nella formulazione dell’offerta di servizi. Tale indicazione riflette la necessaria contaminazione delle categorie alle quali finora si è fatto riferimento trattando il tema dei servizi pubblici diretti alla persona (educazione, sanità, sicurezza sociale, assistenza).

Questa formula organizzativa “reticolare” attiva soggetti, settori, livelli di intervento sia in termini di azioni politico-amministrative che economiche, permettendo una contaminazione delle politiche soprattutto a livello locale. Oltre a valorizzare le prestazioni integrate e la concertazione tra soggetti la nuova legge è stata considerata, infatti, portatrice di una nuova istanza di localizzazione del sistema dei servizi, ovvero capace di innescare logiche distributive ed organizzative legate alle caratteristiche locali e particolari del territorio di intervento.

Queste due direttive determinano una necessaria concertazione tra soggetti istituzionali e non, alla ricerca di connessioni verticali ed orizzontali per la organizzazione dell’erogazione dei servizi, che vanno però contestualizzate all’interno del sistema normativo e politico corrente; quest’ultimo oggi vede: lo Stato, attraverso il Piano nazionale, definire principi, obiettivi e livelli dei servizi; le Regioni, attraverso il Piano regionale, definire l’integrazione sanitaria, le politiche socio-assistenziali, l’istruzione ed il lavoro; i Comuni (singoli o associati) attraverso i Piani di zona, progettare, valutare ed attuare i servizi.

Il processo organizzativo si intreccia pertanto con i temi della pianificazione urbanistica sia nella fase previsionale e/o di adeguamento degli standard, che nell’attuazione e gestione dei servizi. In questa dinamica il problema più evidente si è dimostrato la mancata corrispondenza con altri settori del “pubbli co” in particolare con il settore delle politiche abitative e della casa (D’Albergo, 2003). Se appare ormai avviato il processo di integrazione dei soggetti operatori, manca forse ancora un coordinamento tra i settori delle politiche dei servizi ed abitative per far sì che

²⁸ Questo tema è stato ampiamente dibattuto e sviluppato all’interno della ricerca di interesse nazionale MIUR 2000 *Welfare urbano e standard urbanistici*; in particolare nei lavori di Bifulco, 2003 - II; Moraci, 2003 -II; Bevilacqua, 2003 - II

anche gli strumenti urbanistici siano adeguati ai nuovi orientamenti.

Nonostante lo sforzo fatto da alcune Regioni e alcuni Comuni di differenziare i livelli minimi di aree a standard per servizi sulla base di esigenze più particolaristiche (Chicco, 2003 -II), lo standard urbanistico, e la sua applicazione all'interno dei piani ordinari, rischiano di scontare questo mancato coordinamento, rimanendo strumenti isolati e obsoleti all'interno delle politiche di programmazione urbana più complesse.

3.3. *Welfare* locale e politiche urbane: possibili interazioni

A partire dagli anni Settanta, la determinazione dello standard urbanistico viene introdotta nella prassi progettuale ed applicata al trattamento delle aree da destinare a servizi; le indicazioni fornite sono relative alle modalità di intervento a scala urbana (dove esprime l'esito di analisi relative alla definizione del bacino di utenza, quantità e dotazioni) e a scala architettonica (dove lo standard può influenzare anche la definizione di caratteristiche tipologiche delle singole unità).

Ma il rapporto tra servizio, attrezzatura e contesto non può ridursi a ragionamenti inerenti soltanto alla domanda fisica di attrezzatura. L'analisi della domanda materiale, e la riflessione sui mutamenti dello spazio fisico relativo alle attrezzature a scala locale per pubblici servizi che determina la loro quantificazione in misure standard, deve necessariamente essere correlata ad un ripensamento del concetto stesso di servizio pubblico e di *welfare* a scala locale. Ciò significa mettere in campo questioni di rilievo per la disciplina urbanistica, da sempre garante del trattamento democratico in tema dei servizi pubblici urbani in quanto chiamata a fornire delle risposte tecniche e disciplinari adeguate ai reali bisogni della popolazione insediata sul territorio.

Il tema del *welfare* locale, con tutte le sue implicazioni di ordine analitico e progettuale, incrocia quello dello standard urbanistico, che riflette, lo stesso tentativo di qualificare la crescita della città, sempre sulla base di una analisi quantitativa/dimensionale della domanda di attrezzature e degli spazi necessari a garantire l'erogazione dei servizi.

Le azioni di *welfare*, intese come definizioni del sistema del benessere sociale in senso lato, hanno dunque intessuto relazioni con il fare urbanistico in quanto ambiti rilevanti dell'azione politica sul territorio. Ambedue hanno come obiettivo il soddisfacimento del benessere individuale e collettivo.

I due ambiti di azione hanno in comune, da una parte l'interesse dei modi in cui si esprimono e si concretizzano le domande individuali, dall'altra, una tensione revisionista delle forme di una loro possibile pianificazione e concretizzazione in azioni materiali ma flessibili, che non possono prescindere da un controllo e un monitoraggio costante della realtà fisica e sociale.

“Da una politica disciplinare di separazione/allontanamento/dimensionamento, si è passati ad una politica del “controllo”, ovvero ad una richiesta di flessibilità con tinnua e di rifiuto di politiche a medio-termine” (Secchi, 2002 -II)

Ma se il *welfare* appare rinnovato sotto le forme organizzative, nel tentativo di avvicinarsi alle esigenze di traduzione dei bisogni in azione, rimane debole la sua trasposizione in termini spaziali (Karrer, 2002 in AaVv, 2002 - II). Quest'ultimo implicitamente chiama in causa gli strumenti di pianificazione e definizione fisica delle attrezzature preposte ad ospitare quelle organizzazioni dei servizi, espressioni dirette delle politiche di *welfare*.

Le politiche sociali devono quindi affiancare operativamente gli strumenti di intervento urbanistici: questi ultimi mettono in pratica le necessità di localizzazione dei servizi e le prime determinano le modalità di contestualizzazione delle attrezzature fisiche sul territorio.

Se le politiche di *welfare* mettono a punto i beni erogabili – i servizi pubblici -, le pratiche urbane definiscono i “contenitori” all’interno dei quali avviene l’erogazione degli stessi, quantificandoli, localizzandoli e distribuendoli sul territorio. Di fatto si individua una pratica, quella della interazione tra le politiche e gli strumenti, che mette in crisi la semplificazione quantitativa della nozione di servizio, che non coincide più automaticamente con quella di standard urbanistico.

L’amministrazione responsabile dei servizi pubblici deve difatti selezionare, all’interno dei servizi programmati quelli eventualmente riconducibili a standards, sulla base delle esigenze locali e degli obiettivi sociali individuati sul territorio, ovvero quei servizi che una specifica collettività riconosce come essenziali e basilari. Inoltre, con l’introduzione dei servizi informatici, non tutti i servizi necessitano di essere trasposti in termini spaziali: alcuni beni immateriali sono erogabili a distanza (come le assistenze sociali e scolastiche on-line)²⁹; il problema della programmazione e progettazione e dunque anche della quantificazione degli spazi è relazionato proprio alla determinazione della tipologia dei servizi e delle loro forme organizzative, nonché delle attività necessarie ad un corretto funzionamento del territorio urbanizzato e che le attrezzature “à standard” ospitano. Il soggetto pubblico incaricato del corretto funzionamento del servizio e dell’attrezzatura, attraverso la pratica pianificatoria, deve quindi assicurare non soltanto la uguale erogazione di beni pubblici (servizi) sul territorio di sua competenza (dopo aver rilevato la domanda del territorio relativa a tale servizio), ma anche determinare, sulla base delle caratteristiche di organizzazione del servizio, quelli dimensionabili e programmabili materialmente, quelli ovvero che richiedono una localizzazione particolare, così come forme di gestione specifiche.

Diverse le difficoltà operative ipotizzabili, relative in primo luogo alla messa a punto di una normativa pianificatoria, di Prg e di piani di settore e dei rapporti intercorrenti tra di essi in tema di valutazione e programmazione dei benefici; in secondo luogo per la determinazione degli standards stessi: risulta difficile quantificare le funzioni corrispondenti ad un fabbisogno “complesso”, e ad un servizio “integrato”, che riescano a tener conto di una molteplicità di variabili, di contesti, di relazioni; infine per la distribuzione delle varie funzioni di pianificazione, programmazione, progettazione e gestione ai soggetti istituzionali e non.

Questa traduzione del fabbisogno sociale in operatività delle politiche urbane mette in rilievo due importanti nodi della disciplina urbanistica, che riguardano e la dimensione tecnico-operativa e quella processuale: la ricerca di soluzioni per un monitoraggio costante del fabbisogno, revisionato, complessificato, frastagliato e localizzato; la messa in atto dell’ascolto e dell’interazione con i soggetti che intervengono nei processi.

Tutto ciò ripropone il tema della soddisfazione collettiva dell’intervento pubblico, una volta quantificabile in termini spaziali adesso riconducibile **al ruolo reale che il soggetto pubblico può assumere all’interno delle politiche di *welfare*, in termini di rilievo del fabbisogno e di sua traduzione in scelte pianificatorie, programmatiche e gestionali sul territorio.**

²⁹ In proposito alla smaterializzazione si rinvia al paragrafo 5.3 “I servizi come processi”

Capitolo 4. Interpretazione del fabbisogno locale

4.1. La messa in crisi della interpretazione oggettiva del fabbisogno

“La visione della realtà perfetta metteva in discussione sia lo spazio che il tempo, eliminando la dimensione qualitativa dello spazio, che è sempre un precipitato di un tempo altrettanto diversificato e quindi storico” (Bauman, 2001 - I)

“Non c’è una forma univoca del bene comune ma un fine conveniente per ognuna delle cose che sono da governare, ovvero una pluralità di fini specifici” (Foucault, 1978 -I)

Una delle interpretazioni relative al tema del fabbisogno urbano e della sua traduzione in modelli di sviluppo ha individuato all’interno di parte delle teorie amministrative delle società europee una concezione unitaria e centralistica del tema dei bisogni (Tosi, 1994 -I; Appadurai, 1996-I; Baumann, 2001 -I). Relazionata ad una razionalità amministrativa, troppo generalizzante e limitante per una giusta restituzione dei fenomeni urbani, tale concezione centralistica è stata letta come frutto di una interpretazione oggettiva della città data “di fatto”, come elemento “forte ed indiscutibile” determinato da “dinamiche di causa -effetto” (Tosi, 1994 -I; De Leonardi, 2002 -II; Bifulco, 2003 -II). Una interpretazione che non lascia molto spazio ad trattazioni metodologiche differenziate nell’analisi dei luoghi e dei loro relativi fabbisogni, e dunque in grado di proporre una lettura alternativa a quella univoca della realtà.

“Le teorie amministrative dei bisogni elaborano in definitiva uno dei principali assunti che sono stati alla base della legittimazione tanto dell’intervento sociale dello Stato quanto delle discipline al servizio dello Stato: quello della generale competenza di specifiche agenzie e saperi a risolvere i problemi dell’insieme della popolazione, individuata come somma di utenti. Indirettamente queste teorie riflettono i requisiti del progetto moderno di razionalizzazione e i nessi tra razionalizzazione e dominio, che si sono stabiliti con l’estendersi della gestione organizzativa dei bisogni sociali”. (Lefebvre, H. in Habermas, 1986 - I)

Il livellamento nella analisi dei bisogni e del loro trattamento, derivante dalla generalizzazione semplificatrice, è stato considerato come una delle concause determinanti la sottostima delle variabilità locali.

“L’atteggiamento generalizzante nei riguardi dei processi di urbanizzazione è una forma di generale difficoltà a trattare amministrativamente le specificità (..) riducendo la variabilità sociale e territoriale delle situazioni e dei bisogni assumendo un punto di vista centrale ed unificante.” (Tosi, 1994 -I)

La politica del *welfare*, conseguente alla interpretazione dei fabbisogni, che si è adeguata ad una lettura unificante dei fenomeni, è stata anch’essa letta come una diretta conseguenza della “elaborazione di concetti, nozioni e procedure (..) troppo semplificanti della realtà e dello stesso concetto di ‘bisogno collettivo’”.

“L’unitarismo può essere ricondotto ad un sistema di rappresentazioni caratteristico della tradizione amministrativa. Attorno al trattamento dei bisogni si è consolidato un complesso di nozioni, concetti, procedure conoscitive, metodi di ricerca che costituiscono quella che possiamo chiamare una teoria amministrativa dei bisogni.

Essa si è sviluppata con la crescita dell’intervento sociale dello stato e delle discipline normative al servizio dello stato. Tratto fondamentale di questo sistema è la semplificazione della realtà di cui parla attraverso la nozione di bisogno.” (Tosi, 1994 -I).

Una semplificazione che, probabilmente, riducendo le specificità e alleggerendo la complessità delle relazioni, ha permesso una maggiore operatività nelle politiche urbane oltre che di *welfare*.

Di fatto la riduzione della nozione di bisogno appariva quasi un presupposto essenziale per una più semplice e veloce attivazione dei processi e di pratiche di costruzione della città. Avendo chiara e mantenendo semplice la lettura della realtà e della domanda, la costruzione delle risposte appariva una sua diretta e semplice conseguenza.

“La semplificatività è inerente alla natura operativa della categoria. La nozione di bisogno è un elemento fondamentale della cultura amministrativa della riduzione, la riduttività rinvia alla collocazione pratica del processo amministrativo. Ovviamente il problema è quali semplificazioni vengono operate. Ma le semplificazioni prodotte sono anche coerenti con la logica centralistica e il carattere chiuso e autoreferenziale dei sistemi in questione. “Bisogno” è individuazione dal punto di vista di apparati che definiscono e trattano i bisogni: (ma) il bisogno parla la vita degli altri.” (Tosi, 1994 -I)

La pericolosità di una assenza di relazioni tra la realtà e la conoscenza della stessa da parte degli operatori dell’azione pubblica, ovvero di una estremizzazione della semplificazione e della lettura unitaria dei bisogni, può condurre ad una estrema passività dell’utente dei servizi e non permettere di rilevare anche il mutamento della domanda, o anche la modificazione della popolazione che esprime il bisogno.

Le pratiche di oggettivazione del territorio e di costruzione astratta delle risposte, nella loro semplificazione, riflettono il rifiuto alla registrazione delle evoluzioni del soggetto portatore dei bisogni e dunque del fabbisogno collettivo.

Il sistema di rilevazione quantitativo-numerico e la costruzione delle risposte operata secondo le stesse modalità presuppongono una limitazione della conoscenza e dell’interazione con le peculiarità e la diversità. Il tutto, di fatti, deve essere ricondotto a schemi interpretativi esistenti.

“L’autoreferenzialità delle definizioni e la loro esternalità rispetto a i portatori di bisogni hanno notevoli conseguenze per quanto attiene ai metodi di conoscenza dei bisogni. Poiché il sistema della produzione delle risposte contiene già i criteri rilevanti per formulare le soluzioni, esso non è necessitato a comprendere ciò che indica come bisogno e/o domanda – queste nozioni stanno al posto di ciò che significano. (..) nelle discipline normative sono già codificate definizioni complete e sufficienti degli utenti e dei loro bisogni. In coerenza con questi tratti metodologici un importante elemento funzionale delle rappresentazioni è la caratterizzazione “passiva” dell’utente rappresentato. Poiché l’utente è semplicemente destinatario dell’intervento, egli non solo non controlla l’ideazione delle risposte ma (..) l’irrilevanza degli atti del portatore di bisogni è coerente con (..) l’oggettualità delle risposte in termini fisico-quantitativi. . Con la riduzione oggettuale, infine, è coerente la semplificazione quantitativa delle informazioni. (..) La tradizione nomologica delle scienze sociali è stata messa in relazione con una logica tipica del pianificatore: l’interesse al controllo e al dominio tecnico di un insieme di relazioni casuali” (Habermas, 1986 - I)

La oggettualità nella lettura del fabbisogno collettivo per l’azione di trasformazione qualitativa del territorio può significare una chiusura estrema ed una inflessibilità delle risposte.

Fondamentale, per contrastare una pericolosa autoreferenzialità e un ulteriore scollamento realtà del fabbisogno-interpretazione dello stesso, appare dunque una rifondazione dell’analisi e delle tecniche di ascolto (traducibili anche in azioni progettuali) che permettano una più intensa e proficua interazione con la realtà sulla quale si interviene e con i soggetti interessati. L’atteggiamento più proficuo appare quello della messa in gioco delle conoscenze acquisite per una ri-verifica a tutto campo e lo sviluppo della capacità di affrontare le diversità.

Uno dei problemi principali nell'adozione di tale atteggiamento analitico, è che i tempi di tale prassi si scontrano con i tempi amministrativi, o almeno quelli del profitto economico. Gli utenti-massa sono molto più controllabili e prevedibili dei singoli, delle minoranze, delle voci differenti.

Quello che sembra necessario in epoca attuale è invece la revisione di quei concetti di riduzionismo funzionalista, applicati tanto all'interno delle politiche di welfare, come in quelle urbane, che hanno in parte determinato la "passività" del cittadino.

La maggior critica a tale atteggiamento riduzionista però, non sembra dover essere unitariamente indirizzata a quella legittima necessità di ricorso a procedure e regole di analisi ed intervento che utilizzano un linguaggio comune; queste ultime infatti, seppur limitative, si sono anche rivelate necessarie ad una gestione imparziale del territorio pubblico e al soddisfacimento del fabbisogno collettivo.

Il problema appare piuttosto quello di aver sottostimato la urgenza di una revisione degli strumenti di analisi della realtà all'interno della disciplina urbanistica che, nella sua applicazione operativa e normativa, ha continuato a fare riferimento a parametri immutabili come quelli degli standards (Falco, 2001 -II). E' stato rilevato che l'affidarsi a tali parametri strutturati e oggettivabili, ha generato uno scollamento nei confronti della reale domanda di servizi e di attrezzature proveniente dal territorio ed interpretata ancora secondo vecchi modelli, e ha determinato la produzione di progetti desueti: la proposta di servizi presi dal repertorio che le strutture amministrative conoscono e sono in grado di fornire (Tosi, 1994 -I; Ricci, 2002 -II; Falco, 2001 -II; Avarello, 2001 -II).

Le conseguenze prospettate sono quelle di una forte limitazione nella soddisfazione effettiva del fabbisogno reale e di un eccessivo caricamento sul territorio di attrezzature e servizi non aderenti alle effettive esigenze. Di fatto, le norme che hanno regolamentato fino ad oggi la dotazione di attrezzature a scala locale per il territorio urbanizzato non appaiono sostanzialmente cambiate rispetto all'epoca della loro formulazione.

La normativa sugli standard, così come la lettura e la traduzione ominicomprensiva del territorio è stata soltanto di recente messa in seria discussione. **Si afferma invece la necessità di una definizione dei bisogni "indigenizzata", ovvero rivolta a comprendere la eterogeneità delle situazioni abitative sottolineando le differenze piuttosto che affermando l'omologazione.**

In seno alla disciplina urbanistica, il processo di ridefinizione delle pratiche interpretative e delle metodologie operative sembra inevitabile: una volta raggiunto l'obiettivo prioritario di assicurare la dotazione minima di attrezzature indispensabili a tutto il territorio nazionale, il passaggio obbligato diventa quello di ridefinire i bisogni su una diversa matrice di analisi, che consenta di interagire con i soggetti coinvolti come attori attivi e non passivi.

"(..) Sembra ora possibile contrapporre in modo non ideologico, all'eteronomia delle definizioni amministrative il progetto di una identificazione dei bisogni "autonoma" dal basso, (..) centrata sui portatori di bisogni, rivolta a comprendere il senso delle pratiche e non alla loro riduzione oggettiva. (..) alla rappresentazione passiva dei destinatari consentono di contrapporre una nozione di attore attivo (un attore che negozia, resiste, progetta). All'oggettività "oggettuale" delle soluzioni, la considerazione degli atti dei soggetti coinvolti. Alla riduzione quantitativa dei bisogni e delle soluzioni, una preferenza per i metodi di ricerca qualitativi e partecipativi" (Tosi, 1994 -I).

Inoltre è lo spazio locale inteso nella sua accezione di specifico, e dunque particolare e non convenzionale, che va considerato; il locale è opposto al territorio generale/omologante anche perché è il luogo per eccellenza delle pratiche quotidiane ed informali, il punto di partenza per una rivalutazione delle metodologie conoscitive sulla realtà urbana.

"Nel campo dei servizi e dei consumi c'è un rafforzamento dei processi di auto-organizzazione (..) delle tante parole chiave la prima è "locale" (..) locale è lo spazio in

cui si sviluppano problemi diversi. Dal locale infatti ogni città può essere vista nella sua individualità, in opposizione alle generalizzazioni sull'urbano. (...) attraverso il locale può svilupparsi una logica del multiplo. (...) L'altro termine è informale. (...) per mettere in luce ciò che si muove sotto, in aggiunta e in interazione con i processi formali regolati dallo Stato e dal mercato. Da un lato questa lettura implica il rifiuto della riduzione istituzionale dei bisogni, dall'altro è una critica dell'individuazione unidimensionale delle pratiche dell'organizzazione sociale.”(Tosi, 1994 -I)

I soggetti acquistano un ruolo sempre più importante, in quanto il risultato operativo rispetto alla domanda va contrattato con loro sul campo. Ciò determina il continuo spostamento del punto di vista dell'osservatore alla ricerca di uno spazio di accordo comune, per il benessere comune, senza che ciò implichi forzature o incomprensive³⁰ e riduzionismi a norme omologanti, ma che invece obbliga ad una continua e costante interrogazione sulla veridicità delle domande e sulla congruenza delle risposte.

“Un contributo importante viene dalla rivalutazione dell'esperienza del quotidiano, o dell'esperienza della “gente ordinaria”, come riferimenti per la critica alle categorie istituzionali di definizione della realtà sociale.(..)

Cosa comporta tutto ciò?? . Le metodologie conoscitive i sistemi concettuali sono stati sconvolti. Gli atti e le attività dei soggetti diventano il nuovo criterio di rilevanza.(..) un esito frequente negli approcci local-partecipativi è la centralità che l'interazione tra i partecipanti ha anche come strumento conoscitivo. (...) se consideriamo i metodi previsti per la contrattazione possiamo ancora osservare una corrispondenza con una corroborazione intersoggettiva, come processo verso la chiarezza e l'oggettività. (...) Quello che si è aperto è un processo conflittuale” (Bauman, 2001 -I)

4.2. Lo spazio del locale

Il sempre maggior ricorso alle discipline sociologiche ed antropologiche per la descrizione dei mutamenti urbani, la contaminazione dei linguaggi necessari ad accogliere la eterogeneità dell'oggetto città e delle categorie descrittive sulla e per la città, mettono in crisi i procedimenti analitici e descrittivi classici della disciplina, in particolare nella interpretazione di tutto ciò che concerne lo spazio collettivo il luogo pubblico. A maggior ragione, per ciò che concerne il progetto di un servizio collettivo che è uno spazio pubblico comune in grado di soddisfare bisogni collettivi, e che ha come obiettivo il miglioramento della vita della comunità insediata, il problema più pressante sembra adesso quello di semplificare la complessità dell'analisi senza ridurla ma utilizzando un linguaggio comune e condivisibile.

Significa impostare un progetto che concili la necessità di ascolto delle istanze dei cittadini – e dunque la pluralità dei punti di vista - con la necessità di preservare un ruolo “garantista” all'istituzione, che comunque deve continuare a consentire un trattamento paritario dei cittadini nell'acquisizione del loro diritto al servizio pubblico.

Non vi è dubbio che in qualche modo quella che è stata definita la “teoria amministrativa dei bisogni”³¹ e che aveva posto come assunto la semplificazione della

³⁰ “La norma è un'altra imposizione. E' una proiezione del modello di ordine sulla nostra condotta, essa indica il comportamento da seguire in una società ben regolata, traducendo il concetto di ordine nelle nostre scelte. Privilegia alcune forme di condotta in quanto “normali” Entrambi i concetti sono costruttivi e positivi perché fungono da stimoli per l'evoluzione della realtà.(..) Ma nessuno dei due concetti avrebbe senso se fosse onnicomprensivo, ovvero se non implicasse la necessità di restrizione della realtà. L'oggettività implica una scelta che riduce la realtà ad una visione parziale”. (Bauman, 2004 -I)

³¹ Antonio Tosi mette in evidenza la semplificazione della realtà che la nozione stessa di “bisogno” impone. “La semplificatività è inerente alla natura operativa della categoria. La nozione di bisogno è un elemento fondamentale della cultura amministrativa della riduzione, la riduttività rinvia alla collocazione pratica del processo amministrativo” (Tosi,

realtà, debba essere revisionata.

“Il benessere pubblico deve essere raggiunto attraverso un processo di interazioni equilibrate” (Foley, 1964 -I)

In particolare, sembra necessario un riavvicinamento tra le categorie interpretative dello spazio urbano utilizzate dagli urbanisti per analizzare e intervenire in merito a disservizi e necessità, gli strumenti di intervento che vi corrispondono, e gli abitanti stessi: il mancato utilizzo o il disservizio di alcune attrezzature urbane possono indicare, infatti, l'assenza di relazioni significative tra il servizio ed il mondo sociale entro cui quel bisogno è definibile. Questa necessità di interrelazione ha condotto ad un allargamento della disciplina urbanistica nei confronti di tecniche differenti di ascolto dei fabbisogni: l'allontanamento, cioè, da una logica quantitativa dell'utenza e del prodotto (lo standard di attrezzatura per abitante e per quartiere) e la considerazione di un individuo/utente non più omologato, ma diversamente raccontabile e non immediatamente riconoscibile proprio perché non più “massa”.

“Bisogna mettere in relazione la domanda di flessibilità degli spazi vedi cambiamento dell'abitare e della ricerca di connotazioni differenti al modello semplificativo o chiuso, con la presa d'atto della modificazione dell'approccio al soddisfacimento possibile dei bisogni della società, che variano al variare del territorio e quindi impongono una differente gestione che non può essere centrata sulla ricerca delle regole formali ma invece richiede una specificità territoriale e dunque locale e la costruzione delle risposte attraverso i processi, primo tra tutti quello conoscitivo-analitico e dunque sguardo sulla realtà e quello comunicativo” (Tosi, 1994 -I)

La sensazione è quella di dover rivedere la trattazione del tema delle attrezzature collettive e dunque del ruolo del soggetto pubblico all'interno dei processi di regolamentazione della produzione dei servizi per la città, secondo due differenti punti di vista: il primo è quello relativo alla assoluta preminenza dello spazio “particolare locale” in opposizione all'unificante “modello generale”; il secondo è quello della molteplicità informale dei soggetti, in opposizione alla unidimensionalità istituzionale preconstituita nelle risposte e nelle azioni progettuali.

La ridefinizione coinvolge sia la considerazione dei luoghi di azione, dei soggetti e delle norme di riferimento che assumono connotati più “locali”. In prim o luogo la preferenza per i metodi di ricerca qualitativi e partecipativi e la presa in conto dell'interazione della gente ordinaria nei processi progettuali, dove l'abitante è un soggetto attivo (attore che negozia, resiste e progetta) conduce ad un “processo conflittuale” che non apre molte possibilità alla definizione di metodologie condivisibili ad ampio raggio, ma piuttosto rimane legato a progetti ed azioni locali.

Questo rende la disciplina molto meno sicura e, dunque, obiettivamente democratica, dovendo permettere di interagire costantemente con “lo stato di salute” dei servizi e delle attrezzature; questo è possibile partendo dalle singole realtà locali.

Lo scardinamento di una visione omnicomprensive dell'apparato normativo porta inoltre alla ridefinizione dei ruoli dei soggetti che operano all'interno dello “spazio pubblico attrezzato” ancorché degli stessi processi di programmazione, costruzione ed attuazione per la infrastrutturazione della città.

“L'analisi dei bisogni non è più una accurata classificazione delle esigenze del sistema. E' piuttosto un processo dialettico che coinvolge gli utenti-portatori di domanda, i tecnici e gli altri decisori deputati a fornire una risposta, che si sviluppa secondo un percorso di progressiva e reciproca chiarificazione delle esigenze degli uni e degli altri”. (Bellaviti, 1994 -IV)

L'urbanista deve così ridefinire la capacità/possibilità della disciplina di analisi e definizione dei bisogni e della loro traduzione in scelte operative e in manufatti capaci di attrezzare la città. Gli strumenti di pianificazione e i materiali della progettazione saranno adattati alle necessità di interazione con i soggetti e con il territorio specifico sul quale si agisce, accettando che la pianificazione fisica sia incentrata su forme di organizzazione dello spazio parziali, modalità di intervento settoriali, ma capaci di restituire un ambiente le cui caratteristiche siano state contrattate in seno alla comunità. Si delinea un nuovo modo di accogliere il servizio sul territorio.

“Quanto allora può essere delegato al disegno complesso delle infrastrutture ovvero delegare al disegno architettonico la possibilità di compresenza di “scelte diverse” e invece (..) in quali ambiti possiamo accettare l'ipotesi di presenze molto più spontanee, imprecisate, di carattere parziale e soluzione elementare?” (Aymonino, 1975 - II)

Le procedure e i metodi devono sicuramente tener conto dei mutati scenari sociali all'interno dei quali la distribuzione e la tipologia delle attrezzature vanno rivedute sulla base della pluralità degli attori e della indiscutibile rilevanza dell'ascolto dell'utente/abitante. La stessa programmazione dei servizi va ormai letta in un'ottica di concertazione, in cui si ridefinisce anche il limite dell'azione e del ruolo pubblico. Per la programmazione dei servizi collettivi può significare fare convergere le politiche sociali e politiche urbane³², esperienza in parte attuata all'interno dei programmi complessi, e per la trattazione della quale si rimanda ai capitoli successivi³³.

Oggi la ripresa degli studi sulla progettazione concertata, partecipata, condivisa, conduce a ricalibrare l'attenzione sulla identificazione dei bisogni e sui “portatori di bisogni” sottolineando la necessità di superare la rappresentazione dell'abitante “passivo” e mettendo a fuoco un importante nodo etico del fare urbanistica³⁴.

³² Questa è la politica di intervento “integrata” della Unione Europea per le città per la quale si rimanda particolarmente a Ombuen, Ricci, Segnalini, 2001- III

³³ In particolare si rimanda alla trattazione dei programmi complessi all'interno del capitolo 6 “L'offerta nei nuovi strumenti: i programmi complessi”

³⁴ Paolo Avarello sottolinea la necessità di poter legare le politiche di welfare al territorio, facendo chiarezza sul concetto di locale ma anche dello stesso concetto di welfare che deve rappresentare “un sistema di sicurezze sociali diffuse (..) o individuare specifici target (..) a cui dirigere specifici interventi” e che chiama in causa la questione dello standard e della sua capacità di ridistribuire qualità territoriale” (Avarello, 2001- II)

Capitolo 5. Elementi di critica e di innovazione degli strumenti normativo-progettuali per l'attrezzatura e i servizi

5.1. L'approccio qualitativo e prestazionale al tema delle attrezzature

L'organizzazione funzionale delle attrezzature, intese come "prolungamenti" del tessuto residenziale è stata considerata indispensabile per assicurare la dotazione minima di servizi pubblici localizzati a scala di quartiere³⁵.

Ma l'analisi e la quantificazione dei bisogni e di beni, e quindi anche la determinazione delle quantità "ottimali" di servizi ed attrezzature pubbliche, non sono state e non sono costanti nel tempo. Quest'ultima, in particolare, necessita di essere costantemente aggiornata per poter corrispondere ad una idea di qualità urbana condivisibile.

"Gli standard non possono considerarsi una misura stabilita una tantum, ugualmente validi oggi come tra dieci anni, ma (...) deve essere una bandiera, che ad ogni traguardo va rinnovata perché mantenga il suo valore" (Campos Venuti, 1967 - I)

Nella quantificazione dei fabbisogni associati alla residenza, inoltre, la strumentazione urbanistica, superata l'impellenza della gestione dell'espansione urbana su aree libere e concentrandosi l'attività progettuale in contesti già urbanizzati, deve rispondere "in termini di esigenze e prestazioni non solo fisiche ma anche umane" (Odorisio, 1999 - II). In realtà in Europa già da tempo le operazioni di riscrittura e rimodellazione del territorio urbanizzato e la compresenza di funzioni, di attività e di tipologie diverse hanno messo in crisi la progettazione per sistemi autonomi e la priorità di una stabilità della forma³⁶. D'altra parte il tentativo dell'urbanista, ma anche dell'architetto o di colui che si fa interprete di una domanda collettiva, è quello di riuscire a mediare, attraverso la determinazione di parametri valutativi e quantitativi "teorici" e dimensionabili, la complessità e anche le contraddizioni di una realtà in divenire, dunque estremamente mutevole.

"Il ruolo dell'architettura (va individuato) in una prospettiva teorica la cui validità è determinata dalle contraddizioni del presente. In questo senso si può parlare di dimensioni dell'architettura" (Aymonino, 1975 - II)

Dunque, la possibilità offerta agli operatori è quella di provare a fissare in quantità, dimensioni o norme la "Domanda" con la consapevolezza della estemporaneità della interpretazione, oppure, in alternativa, forse è possibile stabilire dei compromessi tra principi normativi condivisi a volte univoci ma rassicuranti, e scelte operative urbanistiche e architettoniche diverse, più locali ma forse anche più flessibili. L'indagine sul significato attuale di fabbisogno collettivo ha messo in luce come l'offerta delle attrezzature e dei servizi connessi alla residenza, affinché possa essere davvero utile, debba abbandonare una semplificazione della realtà e assumere un carattere diversificato, flessibile, mutevole. Debba, ovvero, interrogarsi sulla effettiva natura della "Domanda" di attrezzatura e di qualità della stessa e, conseguentemente, revisionare le metodologie di analisi e di ascolto del territorio nei confronti di una presupposta qualità urbana.

³⁵ Organizzare sul territorio urbanizzato attrezzature e servizi pubblici e collettivi ha significato "assicurare a tutti i cittadini il medesimo diritto all'accesso al bene pubblico", (Odorisio, 1999 - II). Per il significato di attrezzatura e il suo rapporto con il tessuto residenziale si rinvia al Paragrafo 2.1 "L'attrezzatura a scala locale: cenni storici ed evoluzione"

³⁶ Si rinvia in particolare al dibattito sulla "forma contro processo" sviluppatosi soprattutto nei paesi anglosassoni negli anni Sessanta e che ebbe maggiore eco in Italia negli anni Settanta in Aavv, *Indagini sulla struttura urbana*, op. cit., 1968 - II

Se la dotazione infrastrutturale delle nostre città ci appare insufficiente, perché a volte mal costruite, altre mal progettate, altre ancora mal gestite, la loro ri-progettazione e la loro ri-qualificazione impone di fare i conti con una idea di qualità urbana (e conseguentemente al fabbisogno di servizi legati alla residenza), che non può essere riproposta secondo regole e metodologie non aggiornate. **Nuove regole e metodologie capaci di coniugare un'interpretazione del fabbisogno collettivo che si confronti con l'articolazione e con la complessità e la mutevolezza della organizzazione fisica e sociale di uno specifico territorio, senza però che la risposta perda il carattere fondamentale di servizio pubblico collettivo.**

“Il modo libero nell'uso (..) dovrebbe essere la caratteristica principale di un servizi o pubblico collettivo (..) ha maggiore possibilità di essere risolte in termini architettonici quanto più facciano parte di una situazione produttivo-culturale assunta come situazione “reale” di determinate necessità” (Aymonino, 1975 - II)

E', forse, ripartendo dalle modalità di ascolto ed interpretazione del territorio e degli utenti che si può superare una visione generica e fuorviante del fabbisogno, facendo in modo che i servizi e le relative attrezzature possano effettivamente corrispondervi.

Per fare ciò è necessaria una continua attenzione nei confronti delle pratiche reali e dell'uso della città.

“Le attrezzature se riferite alla sola quantità residenziale comportano quasi inevitabilmente degli Standard quantitativi, delle misure che potremmo definire di puro ‘ingombro’; questi sono uno strumento necessario per una prima revisione generica, la premessa “indifferente” perché comune, a ogni progettazione che diventi “programma”, di investimenti privati o di spesa pubblica, capace di annullare la genericità dello standard quando questo sia architettonicamente risolto (..) Per superare gli standard e connettere le attrezzature ad un reale livello urbano, che contenga tutte le componenti della vita associata, queste vanno messe in relazione (..) con le possibilità aperte da una diversa interpretazione del tempo libero. (..) ciò comporta delle attrezzature che potremmo definire “a destinazione d'uso molteplici”(..) lo standard corrisponde solo a determinati servizi elementari la cui dinamica di sviluppo e di mutamento è data come costante entro un determinato periodo di tempo”(Aymonino, 1975 - II)

Una delle soluzioni ipotizzabili appare proprio quella di provare a prendere le distanze dalla matrice tecnico-scientifica che ha costituito la “base” per la elaborazione degli standard attuali ma che non ha tenuto in gran conto le problematiche sociali, per fare emergere invece una idea forse **meno obbiettiva, ma più processuale, locale e qualitativa delle attrezzature**. Il passaggio che si rende evidente è quello da una visione unitaria o anche strutturale/funzionale della realtà urbana ad una visione più complessa e polifonica, ovvero dal **rilievo di un fabbisogno semplice ad un fabbisogno complesso**.

“Dalla rassegna della manualistica emerge che l'attività di proposta e di ricerca attorno ai servizi è stata caratterizzata dalla assenza di interesse verso i meccanismi economici di produzione dei servizi nonché della gestione e di risposta ai bisogni emergenti della popolazione : in sostanza l'assenza di ogni problematica sociale e politica, contro un discreto approfondimento degli aspetti tecnici”(Falco, 1987 - II)

La ridefinizione di alcuni strumenti e dei parametri interpretativi per l'analisi e la previsione progettuale appare un passaggio obbligato in un momento, come quello attuale, in cui una parte della pianificazione richiede una maggiore concertazione dei soggetti e verifiche locali e temporali.

In primo luogo si tratta di ritornare a considerare il fabbisogno in termini non più generici ma particolari e “locali”: la ricerca di un approccio più localistico e diversificato al

fabbisogno era già stata avviata in ambito disciplinare a metà degli anni Sessanta³⁷; ultimamente la sua riproposizione ha prodotto una reinterpretazione degli standard in sede di redazione del Prg (Chicco, 2003 -II) ma sempre diretta in un'ottica di diversificazione delle quantità e non piuttosto di comprensione della complessità della domanda locale (Falco, 2002 -II).

Più pertinenti alla complessità della domanda appaiono le metodologie di analisi connesse alle forme di progettazione partecipata messe in atto ultimamente in Italia tramite i programmi complessi di cui si approfondirà la rilevanza nel capitolo successivo. Chiamando in causa saperi pluridisciplinari e metodologie di interpretazione e di intervento, le procedure dei programmi complessi invitano alla introduzione di elementi critici rispetto al costruito tecnico-scientifico e alla revisione dell'adozione di parametri quantitativi, propri di un'urbanistica puramente "hu merica", a favore dell'introduzione di parametri qualitativi e prestazionali.

Il termine "prestazionale", afferente al livello di rendimento e di risultato di un'azione o di un oggetto - in tal caso l'elemento urbano - fa riferimento alle condizioni che determinano la natura stessa del rendimento; in questo senso i parametri prestazionali sono quei parametri più qualitativi che quantitativi, che non essendo regole univocamente interpretabili "(..)" lasciano il percorso progettuale aperto all'innovazione e alla specificità del caso "(..)" e risultato dell'esperienza accumulata valida fino a quando un analogo accumulo di esperienza o ragioni diverse fanno maturare il convincimento che i valori-obiettivo siano altri" (Gabellini, 2001 - I).

In questa sede l'analisi della strumentazione urbanistica vigente inerente il tema dell'attrezzatura, contestualmente ad una breve ricognizione su alcuni parametri di valutazione dei servizi³⁸, ha portato a delineare due livelli di approfondimento relativi alla introduzione di attributi "qualitativo-prestazionali" per i servizi locali: un primo livello normativo, ed un livello più propriamente progettuale.

Gli elementi innovativi riscontrati all'interno della produzione normativa sembrano riflettere per lo più una necessità di approfondimento del tema della qualità vs quantità delle attrezzature e dei servizi relativa alla fase di analisi e di ricognizione del territorio.

Ciò comporta la possibilità di pianificare la dotazione di attributi qualitativi in un'ottica di soddisfacimento di una domanda da rilevare e da monitorare, anche quando ancora il servizio non è attivo, prevedendone la efficacia sulla base di una richiesta effettiva. Questo è il caso delle metodologie di analisi dello stato di fatto sui bisogni del territorio introdotte recentemente con il Piano dei servizi e con i programmi complessi come Urban e i Contratti di quartiere³⁹. Il secondo livello di approfondimento, quello operativo-gestionale, relativo più alla fase di realizzazione dell'attrezzatura e di attivazione del servizio, potrebbe aiutare a chiarire la qualità dell'attrezzatura e del servizio realizzati sul territorio locale e materialmente disponibili; qualità verificabile in base agli effettivi benefici riscontrati dalla popolazione.

All'interno di tali esperienze, la verifica delle stesse metodologie di analisi e di reinterpretazione della domanda locale potrebbe indicare delle strade possibili in termini di strumenti di programmazione e di caratteristiche più propriamente progettuali ed operative.

³⁷ Nel 1964 la Gescal propone un convegno sugli standard all'interno del quale si critica la restrizione quantitativa dello standard al quartiere e alla città senza tenere conto della società circostante, e si introduce la necessità della determinazione dello standard qualitativo "si impone l'avvio di nuovi strumenti di ricerca ed operativi, per la determinazione di standard qualitativi, dinamici nella loro espressione quantitativa, strettamente legati al variare delle esigenze della collettività" in Gescal, Centro studi, *Primo contributo agli studi sugli standard urbanistici*, Gescal, Roma, 1964 (Falco, 1987 -II) e gli studi anglosassoni sulla "pianificazione flessibile" in Aavv, *Indagini sulla struttura urbana*, op.cit., 1968 - I

³⁸ L'analisi della strumentazione urbanistica e di metodologie innovative è illustrata nell'"Allegato I. Interpretazione della domanda di attrezzatura nella strumentazione urbanistica attuale" e nell'"Allegato II. Alcune metodologie per il rilievo del fabbisogno complesso".

³⁹ Si rinvia all'"Allegato I. Interpretazione della domanda di attrezzatura nella strumentazione urbanistica attuale. I Piani di servizi", e all'"Allegato II. Alcune metodologie per il rilievo del fabbisogno complesso".

Si delineano due diversi livelli possibili di intervento disciplinare: a livello amministrativo si tratterebbe di definire alcune norme inerenti la pianificazione e la distribuzione delle attrezzature sul territorio (generalmente a larga scala); a livello progettuale si individuerebbero interventi che riescano a sperimentare volta per volta, metodologie innovative in grado di rilevare i fabbisogni complessi e tradurli in indicazioni ed orientamenti progettuali⁴⁰.

Si definiscono quindi livelli di intervento con prestazioni diverse perché afferenti a diverse scale di intervento: la produzione normativa che deve equilibrare la distribuzione e la pianificazione dell'insieme delle attrezzature presenti in un dato territorio e la cui efficacia non è strettamente vincolata ad una verifica a scala locale; al contrario, la prestazione della singola attrezzatura del bene erogato ed il grado di gradimento e soddisfazione dell'utenza che può, e deve, essere verificata prevalentemente a scala locale.

5.2. Le attrezzature collettive e i servizi nella pianificazione locale

Sembra evidente la necessità di ringiovanire lo strumento normativo di applicazione degli standard urbani nel rispetto delle evoluzioni culturali, sociali e demografiche del territorio urbanizzato. In particolare appare assodata la necessità di un confronto con le diversità locali dei territori che necessitano risposte più articolate. Risposte teoriche di **chiarimenti ed eventuale ri-costruzione dei significati attuali del fabbisogno** legato allo standard per l'attrezzatura ed i servizi locali e delle relative politiche urbane e sociali a loro correlate; **risposte normative e pianificatorie inerenti il rapporto tra previsioni di sviluppo e domanda rilevata; risposte tecniche di definizione progettuale ed operative che tengano conto anche delle variabili gestionali.**

Una delle priorità è relativa alla possibile definizione di uno strumento disciplinare che consenta di interpretare e tradurre i bisogni diversificati del territorio. Uno strumento che permetta di mettere in campo una "visione strategica dei problemi" (Cafiero, 1999 - II) consentendo la costruzione di un progetto di infrastruttura del territorio più complesso, proprio perché corrispondente ad un ascolto diverso del territorio.

Ma la registrazione di fabbisogni "in divenire" è, per l'appunto, molto complessa e laboriosa: la analisi e la registrazione di tutte quelle variabili che determinano le specificità del locale, e che ne possono costituire elementi di forza diventano infatti anche elementi di criticità nel momento in cui minano un sistema codificato di rilievo e di pianificazione del territorio all'interno del quale la complessità non è prevista.

5.2.1. La ridefinizione degli strumenti: il Prg ed il Piano dei servizi

E' necessaria in primo luogo la revisione/ridefinizione degli strumenti di analisi del territorio, ovvero le metodologie di ascolto e costruzione della domanda, nonché di una loro restituzione "prospettica" in formule di pianificazione (controllo) e di programmazione (previsione).

Previsione e pianificazione che si traducono in strumenti disciplinari che al contempo

⁴⁰ Si assiste infatti ad un impegno da parte delle amministrazioni regionali e comunali nello strutturare nuovi strumenti operativi (L.R.Regione Lombardia, L.R. Emilia Romagna), supportati anche dal tentativo fatto a livello nazionale di razionalizzare la domanda nel settore dei servizi pubblici tramite la formazione dei "Piani di zona dei servizi socio-assistenziali" previsti dalla L.328/2000 (cfr.orientamenti di Avarello, 2002; Cafiero, 1999 -II; Ombuen, 2002 -II). Inoltre la ridefinizione del sistema dei servizi e del ruolo dell'operatore pubblico rispetto alla costruzione di nuove domande, interseca in Italia il tema dei programmi complessi per la riqualificazione urbana, in particolare con i programmi europei Urban II e quelli ministeriali come Urban Italia ed i Contratti di quartiere.

vincolano e "ipotecano" il territorio destinandolo a servizi "fissi" per bisogni costantemente mutevoli. L'analisi dei fabbisogni e la sua sintesi (oggettivazione) è necessaria alla costruzione della domanda e alla sua traduzione in formule progettuali in risposta delle esigenze; le formule progettuali a loro volta, per essere necessariamente previsionali e si scontrano inevitabilmente con la mutabilità del reale. Questo equilibrio tra flessibilità analitica e sintesi progettuale è un nodo cruciale del fare urbanistica (Ricci, 2002 - II; Falco, 2002 - II; Avarello, 2001-II), ma se accettiamo il confronto con il gioco interpretativo del reale - proprio della disciplina - forse possiamo ridiscuterne le regole, o almeno provare a farlo.

Relativamente alla realtà locale e alla questione dei servizi specifici per la residenza, la codificazione dei fabbisogni è rilevata come tematica sempre più pressante rispetto al ruolo oggi attribuito allo strumento pianificatore per eccellenza, il Prg, in particolare se quest'ultimo si trova a dover interagire con altri strumenti di programmazione di diversa natura e complessità, come i piani di servizi e i programmi complessi (Ombuen, 1999 - II; Segnalini, 1999 -II).

Per quanto concerne la dotazione di aree per servizi, le tendenze alla **negoziabile delle prescrizioni e alla differenziazione dell'interpretazione degli ambiti locali sono prioritarie nella messa in discussione delle procedure degli strumenti disciplinari**. Da alcuni autori sono state individuate alcune possibilità di interazione tra prescrizioni negoziabili e non negoziabili all'interno degli strumenti di pianificazione (Ombuen, 1999 -II), attuabili anche attraverso un riequilibrio tra diversi livelli di intervento locali e regionali (Falco, 2003 -II). Il tema della negoziazione delle prescrizioni viene affrontato anche all'interno del dibattito relativo al Piano dei servizi.

Nella sua versione più attuale infatti, quest'ultimo prevede e definisce la compresenza di uno standard minimo ed uno standard negoziato⁴¹, nell'ottica di una risposta che possa assicurare la distribuzione democratica del bene-servizio-attrezzatura sul territorio garantito da una soluzioni normative "classiche" (qual i indici per quali equilibri "generali"), contestualmente alla proposizione di direttive operativo - progettuali (gestione degli esiti fisici della pianificazione) che assicurino una efficacia qualitativa costantemente monitorabile e aggiornabile. Di fatto, per affrontare tale confronto, una delle direzioni assunte dalla disciplina è quella della trasformazione dell'analisi quantitativa propria dello standard, in una analisi prestazionale/qualitativa, per la definizione dei livelli di prestazione dei singoli servizi che siano traducibili in strumenti disciplinari.

Non è però ancora chiaro quanto gli strumenti urbanistici possano essere in grado di definire e normare la questione dello standard sotto il profilo della prestazione qualitativa.

La tendenza appare, da una parte quella di assecondare il passaggio verso una programmazione dei servizi che, pur mantenendo uno standard minimo quantitativo di riferimento introduca elementi e parametri legati ad aspetti anche immateriali dei servizi e non dimensionabili quantitativamente, come quelli connessi ai processi gestionali; dall'altra, si individuano tentativi di mettere in atto, progettandola e gestendola, una tipologia di attrezzatura flessibile e anche de-localizzabile, non riconducibile alla classificazione tipologica classica e estremamente calibrata su scala locale, così come suggeriscono le nuove esperienze di pianificazione partecipata dei servizi e delle attrezzature.

Di prioritario interesse in questa sede è stata quindi la analisi di alcuni elementi

⁴¹ Si fa riferimento al Piano dei servizi così come definito dalla Legge della Regione Lombardia n. 1 del 2001 della quale sono stati approfonditi i contenuti all'interno dell'Allegato I. Interpretazione della domanda di attrezzatura nella strumentazione urbanistica attuale" in questo lavoro. Un ulteriore ambito di ridefinizione degli strumenti disciplinari e della politica dei servizi è quello aperto dai programmi complessi (Tosi, 2000 -III; D'Innocenzo, 2001 -III; Roda-Segnalini, 2001 -III) Gli strumenti di nuova generazione o programmi complessi accelerano infatti il processo di verifica della dotazione e della qualità di servizi per le aree sulle quali insistono, consentendone una analisi più approfondita e più aderente alla realtà locale.

innovativi del fare disciplinare (normativo-contrattuale e operativo-progettuale) in grado di chiarire alcuni orientamenti relativi alla: interpretazione qualitativa del fabbisogno locale e alla sua eventuale indicizzazione anche in termini di livelli minimi prestazionali che i servizi devono raggiungere.

Si è provato a mettere in fila alcune proposte, all'interno dei piani, da parte delle amministrazioni comunali (alle quali si riconosce lo sforzo di una ricerca di soluzioni innovative (Corrado, 2003 -VI) relativamente alla definizione dei nuovi fabbisogni, alla loro interpretazione qualitativa e alla individuazione di possibili livelli minimi prestazionali.

Il Prg rimane lo strumento principale chiamato in causa nella ridefinizione della validità della analisi e della previsione dei servizi a scala locale; esso, per quanto attiene alla gestione dello standard, deve o rimandare alla normativa nazionale o recepire quella regionale in materia lì dove il pianificatore regionale abbia disposto diversamente, come le Regioni Marche, Friuli Venezia Giulia, provincia autonoma di Bolzano, Lombardia (Falco, 2002 - II) o, in alcuni casi, prevedere e definire standard particolari "di quartiere"⁴².

Gli standard di qualità urbana ed ecologico/ambientale della Regione Emilia Romagna sottolineano "il livello quantitativo e qualitativo del sistema delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti e di quello delle attrezzature e spazi collettivi, idonei a soddisfare le esigenze dei cittadini"⁴³.

Lo standard attiene in particolare alla tipologia e alla quantità di tali dotazioni e alle loro caratteristiche prestazionali, "in termini di accessibilità, di piena fruibilità e sicurezza per tutti i cittadini di ogni età e condizione(..) di equilibrata e razionale distribuzione nel territorio, di funzionalità e adeguatezza tecnologica, di semplicità ed economicità di gestione".⁴⁴

"Il Comune, nel definire gli standard di qualità urbana (..) provvede:

- a) a promuovere, attraverso apposite convenzioni, lo sviluppo di attività private che siano rispondenti a requisiti di fruibilità collettiva e concorrano, in tal modo ad ampliare o articolare l'offerta dei servizi assicurati alla generalità dei cittadini ovvero ad elevare i livelli qualitativi dei servizi stessi;
- b) a dettare una specifica disciplina attinente ai requisiti degli interventi edilizi privati ed alle modalità di sistemazione delle relative aree pertinenziali, al fine di ridurre la pressione sull'ambiente dell'agglomerato urbano"

(Legge.Regione Emilia Romagna, n. 20 del 24 marzo 2000, Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" Articolo 6, comma 4)

In quello che sembra un tentativo di riscrittura degli standard a livello locale, è la fase della valutazione dello stato di fatto che appare estremamente rilevante: ovvero la definizione di uno schema interpretativo della realtà locale, che tenga conto della qualità delle attrezzature e dei servizi ai vari livelli. Tale procedura viene sperimentata all'interno del Piano dei servizi che, introducono anche il concetto di standard negoziato e standard minimo.

Quello che interessa maggiormente mettere in luce della rivalutazione della nozione di standard, è che esso sia indirizzato alle reali esigenze del territorio, rafforzando la necessità di adottare specifiche e mirate analisi, tecnico-funzionali, geografiche (rilevanza della localizzazione), ma anche economico-gestionali e sociali, e arrivando a rappresentare uno strumento di transizione attivabile per gestire il passaggio dallo

⁴² Così come ad esempio nel Prg di Pavia si propone la redazione di uno specifico "piano dei servizi pubblici di quartiere", o il suggerimento alle amministrazioni comunali di definire all'interno dei singoli Prg specifici standard di quartiere così come determinato dalle leggi regionali della Basilicata, dell'Emilia Romagna, del Lazio e dell'Umbria.

⁴³ Legge.Regione Emilia Romagna, n. 20 del 24 marzo 2000, Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio

⁴⁴ ibidem

standard quantitativo, a quello prestazionale⁴⁵.

5.2.2 Il Piano dei servizi della Regione Lombardia

Appare interessante il caso della legislazione regionale lombarda che ha messo a punto nel gennaio del 2001 una legge regionale per la redazione di un piano dei servizi (Tagliabue, Mazzotta, 2003 - VI)⁴⁶

“(..) il superamento del concetto di standard qualitativo, il privilegio del momento programmatico rispetto a quello pianificatorio, la valorizzazione della autonomia comunale attuata anche e non solo nel principio di sussidiarietà, trovano proprio nel Piano dei servizi la loro naturale sintesi” (De Francesco, 2003 - VI)

La legge, oltre ad introdurre il Piano dei Servizi, apre interessanti spunti di riflessione sul rinnovamento del governo delle realtà locali in relazione ad indicazioni di carattere regionale. Alcuni elementi fondamentali fanno riferimento a principi innovativi che “guidano” la delega agli enti locali nella revisione degli strumenti urbanistici generali in materia di “servizi pubblici e di interesse pubblico generale”.

La esperienza della Regione Lombardia appare di estrema rilevanza anche per il tentativo di revisionare, all’interno della stessa formula normativa i concetti di “servizio”, di “standard” e di “interesse generale”. Infatti ha il merito di provare a ridefinire la nozione di servizio pubblico, legandolo al concetto di interesse generale e di qualità del territorio, ovvero considerando servizio **tutte quelle attività che concorrono al soddisfacimento di un bisogno espresso dalla popolazione.**

“(..) Deve intendersi come interesse generale l’assetto che, in base alle condizioni anche temporali del contesto dato, meglio corrisponde a criteri di efficienza territoriale, sviluppo sostenibile, maggiore offerta di spazi e servizi, miglioramento della qualità della vita individuale e sociale delle comunità”⁴⁷

Sembra dunque fondamentale l’introduzione della possibilità di individuare degli standard “ad hoc” sulla base di una analisi del fabbisogno locale a partire dalle caratteristiche specifiche di un dato territorio, rilevando le esigenze di servizi che diventeranno vere e proprie costanti di qualità. La legge prevede infatti che l’amministrazione comunale possa, sulla base delle esigenze e locali e dei propri obiettivi di qualità, **identificare tra i servizi quelli che diventeranno standard urbanistici.**

“Sono e saranno standard urbanistici quegli specifici servizi ed attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l’equilibrata strutturazione del territorio, e che della sua gestione costituiscono, appunto, standard, cioè costanti”⁴⁸

Il punto cardine è la volontà di infrastrutturare il territorio, facendo riferimento alle nuove domande di servizi (e dunque di “qualità territoriale”) espresse dalle differenti realtà locali, privilegiando un approccio “qualitativo, attuativo e gestionale dei servizi”⁴⁹.

Nella definizione dei criteri orientativi per la predisposizione del Piano dei servizi, si ripercorrono alcune delle ragioni di revisione dello standard, ovvero quelle che lo considerano contestualmente “misura e il suo argomento (cioè l’insieme delle ragioni

⁴⁵ Per approfondimenti sul Piano dei servizi si rinvia all’ Allegato I. “Interpretazione della domanda di attrezzatura nella legislazione urbanistica attuale”.

⁴⁶ Per approfondimenti si rinvia al Paragrafo I_1.1. “La normativa regionale in Lombardia” e alle relative schede di approfondimento nell’Allegato I

⁴⁷ Criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi, ex art.7, co.3 della L.R. della Regione Lombardia n.1 del 15 gennaio 2001, “Parte seconda. Elementi generali del Piano dei servizi”

⁴⁸ ibidem

⁴⁹ Criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi, ex art.7, co.3 della L.R. della Regione Lombardia n.1 del 15 gennaio 2001, “Parte prima. Premesse generali”

adottate o adducibili per giustificarlo)” (Donolo, 2003).

Gli si contrappone una capacità di osservazione e valutazione della realtà, che abbandonata ogni velleità di distribuzione egualitaria ed indifferenziata dei servizi sul territorio, consideri le diversità locali le variabilità di tipologie di modelli gestionali per i servizi. Queste registrazioni di realtà locali sono poi tradotte in suggerimenti per la riscrittura normativa e di indirizzo.

Di fatto sembra che il passaggio dallo standard quantitativo a quello qualitativo tenti di introdurre parametri più legati alle interpretazioni delle realtà locali (fisiche, politiche, sociali) e all’apporto effettivo di qualità urbana ed ambientale che il servizio può offrire alla collettività locale.

Lo standard/parametro/indicatore, è sempre più diversificato.

“Da mezzo di attuazione astratta (lo standard) inteso come possibilità generalizzata alla stessa quantità indifferenziata di servizi, a strumento di programmazione diretto a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e, in generale, ai fabbisogni infrastrutturali dei Comuni, e indirizzato, dunque, alla necessità di costituire risposte articolate a bisogni differenziati”⁵⁰

Dalla formulazione del Piano della Regione Lombardia si evincono alcune indicazioni operative: in primo luogo l’introduzione di uno “standard di qualità” basato sulla rilevazione di costanti relative al servizio e alla attrezzatura, costruite sulla base di interviste ed effettive misurazioni fisico-funzionali delle strutture e della misurazione della produttività degli spazi deputati. La qualità è poi affiancata da una seconda indicazione relativa alla identificazione di un livello di quantità minimo.

Si introduce il concetto di **standard minimo/negoziato**, individuato attraverso procedure di consultazione relative alla necessità effettiva di servizi sul territorio. Pertanto lo standard minimo non assume limiti in termini di tipologie e dimensionamento e lo standard negoziato suggerisce di rivedere le dotazioni di attrezzatura sulla base della consultazione delle strutture amministrative locali decentrate e degli utenti direttamente interessati. Qui soggetti differenti, istituzionali, economici o semplici cittadini, interagiscono alla ricerca di soluzioni che assicurino il servizio giusto al posto giusto.

In tal modo si valorizza notevolmente l’autonomia comunale e la libertà di gestione del territorio conformando il trattamento della norma alle specifiche realtà territoriali; ma si ridefinisce anche il ruolo dell’operatore pubblico nella determinazione delle politiche di *welfare* “Quello che non è espressamente vietato è ammesso”⁵¹. Alla norma - criterio di conformità, assunta secondo valutazioni giuridico-formali del fare urbanistico, si sostituisce un criterio di “compatibilità-congruenza”, e dunque coerenza, con gli obiettivi generali ponendo la programmazione come base fondamentale per la pianificazione e, contestualmente, contemplando la possibilità della sussidiarietà tra enti locali e tra pubblico-privato nella gestione del territorio⁵².

Il Piano dei Servizi, così come definito dalla legge lombarda, appare dunque uno strumento per poter ripensare la nozione di standard indirizzandolo verso la considerazione delle reali esigenze del territorio sulla base di specifiche e mirate analisi, e prevedendo una gestione concertata dei servizi e delle attrezzature. Di fatto esso rappresenta un importante strumento di transizione di cui la Regione si può dotare, per gestire il passaggio dallo standard quantitativo, a quello prestazionale, cercando di collegare le politiche di erogazione dei servizi alle problematiche più ampie di determinazione della qualità della vita urbana.

⁵⁰ ibidem

⁵¹ ibidem

⁵² Così come esplicitato dall’art.118 della Costituzione, come modificato dalla L.cost. n3/2001 “ (...) Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

PIANO DEI SERVIZI - LEGGE 1/2001, REGIONE LOMBARDIA

Il piano dei servizi è uno strumento programmatico inteso come parzialmente autonomo dal Prg, costruito con il contributo dei soggetti e degli uffici che erogano i servizi presi in considerazione.

Può essere considerato una sorta di schema strategico per attuare una politica dei servizi di ordine pubblico, organizzando i rapporti tra i diversi spazi destinati a servizi e tra questi e le altre aree urbane

Rapporto con il Prg

Rispetto al Prg, data la sua parziale autonomia, esso anticipa e serve a formare (in quanto strumento di programmazione) il piano delle opere pubbliche per completare gli intenti di massima espressi nel Prg nel campo dei lavori pubblici. Può fornire input al Prg, attraverso delle indicazioni come per esempio: la definizione della forma attraverso la quale il servizio può essere prestato (ovvero specificare se è necessario adibire una determinata sede fisica ad ospitare un certo servizio); i requisiti fisico-funzionali di queste strutture, la misurazione della produttività del servizio erogato, la necessità di aggregazione di più servizi e la realizzazione di attrezzature polifunzionali, i modi di gestione di tali attrezzature.

Cosa contiene:

L'analisi dei fabbisogni riferiti ad ambiti territoriali, segmenti di popolazione, settori funzionali, legati a valutazioni circa l'accessibilità, la distribuzione, l'efficienza e la funzionalità, e la progettazione delle opere e dei servizi come programma coordinato di opere definendo criteri prestazionali di uso e fruibilità

Opportunità:

- Coordinamento dei servizi a livello intercomunale e sovracomunale
- Concertazione tra amministrazioni e coinvolgimento dei privati
- Partenariato istituzionale e sociale
- Gestione delle informazioni sui servizi

Procedura:

Analisi

-Verifica della domanda esistente e prevedibile, del complesso delle esigenze e necessità di servizi, qualitativamente definiti, esprimibili dalla popolazione

-Analisi dello stato dei servizi pubblici e di interesse generale presenti e valutazione degli stessi servizi esistenti sulla base del loro grado di funzionalità e accessibilità e delle loro caratteristiche strutturali (idoneità del servizio offerto, spazi utilizzati e non utilizzati)

-Individuazione di parametri minimi di qualità per ciascuna categoria di servizio, la cui scelta è demandata al singolo comune

-Analisi delle potenzialità di ampliamento, potenziamento delle strutture esistenti (analisi del grado di utilizzazione delle strutture esistenti) e definizione dei possibili livelli qualitativi raggiungibili dai servizi (con riferimento qualitativo al grado di fattibilità, fruibilità ed accessibilità)

- Individuazione dei fabbisogni pregressi e valutazione del fabbisogno in relazione alle oscillazioni demografiche

Progetto

-Definizione delle strategie generali per incrementare l'offerta di servizi di interesse pubblico, comunali e sovracomunali in rapporto alla domanda e ai parametri minimi di qualità

-Determinazione motivata delle tipologie di servizi considerati come standard

-Traduzione dei dati qualitativi in dati quantitativi di mq di standard per effettuare il controllo di sussistenza del livello minimo di servizi comunque espresso dalla Legge in termini di standard mq/abitante e mq/mq di superficie per edifici non residenziali

-Individuazione delle aree destinate ad attrezzature pubbliche e di interesse generale e verifica del corretto inserimento all'interno del territorio comunale (l'amministrazione è tenuta a giustificare la scelta dei siti dove localizzare i servizi)

-Valutazione della idoneità urbanistica e territoriale in relazione al tipo di servizio previsto

-Indicazione delle priorità di intervento

-Modalità di intervento e attuazione

Elaborati prodotti:

-Sistema normativo da comprendere nelle NTA di PRG; Localizzazione cartografica dei servizi

—(Fonte: Criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi, ex art. 7, co.3, della Regione Lombardia n. 1 del 15 gennaio 2001, "Parte prima. Premesse generali")

5.2.3. I servizi negoziati

Dalla indagine di alcuni elementi fondativi dello strumento del Piano dei servizi

emerge:

- prioritariamente la volontà di relazionare ed integrare le metodologie di rilevamento della domanda con gli indicatori differenti di qualità che, a loro volta, richiamano obiettivi più complessi della pianificazione - in particolare in relazione ai temi dell'efficienza e dello sviluppo sostenibile allargando il concetto di fabbisogno e di qualità perseguibile;
- secondariamente emerge la sua natura di "patto" e di "contratto" nella ricerca di una maggiore interazione con il cittadino, sia nella fase di ricognizione del fabbisogno sia in quella di valutazione dell'esistente per la programmazione del servizio.

Il piano dei servizi assume dunque una rilevante valenza: in quanto possibile sede di esplicitazione di obiettivi condivisibili vede affermare la sua natura di patto o contratto per quegli obiettivi di qualità prestazionale delle attrezzature che la comunità locale per mezzo della sua amministrazione vuole raggiungere. Il piano dei servizi può diventare uno degli strumenti operativi e contrattati della normativa pianificatoria in grado di sveltire i processi di ricognizione della domanda e di individuazione degli indirizzi di intervento.

Introducendo una caratteristica fondamentale nel processo di costruzione del quadro conoscitivo del fabbisogno locale, ovvero la individuazione di obiettivi di qualità condivisibili ed attuabili attraverso procedure di negoziazione e contrattazione, esso costituisce dunque un'occasione per introdurre indicazioni operative innovative, forse capaci di facilitare il passaggio dallo standard quantitativo a quello qualitativo-prestazionale.

Altre, invece, le questioni ancora da chiarire in particolare dovute alla intrinseca difficoltà dello strumento di

- definire la tipologia del servizio che l'attrezzatura dovrà ospitare secondo i nuovi standard;
- definire le tipologie dei soggetti erogatori del servizio e gestori dell'attrezzatura;
- definire le modalità qualitative di costruzione e gestione del servizio delle relative attrezzature;
- definire le modalità ed i limiti di contrattazione con gli utenti.

5.3. I servizi come processi

Nella considerazione della fase progettuale, la definizione di strumenti e metodologie interpretative e di intervento sul tema dei servizi e delle attrezzature in ambito disciplinare, deve confrontarsi con i fabbisogni e le specificità locali non più riferibili in maniera univoca ad una attrezzatura fisica, e dunque al luogo di erogazione del servizio. Nell'identificare i servizi e le attrezzature basilari necessari alla costruzione della qualità urbana in ambito locale, si rileva infatti una tendenza alla diversificazione ed una conseguente parcellizzazione dei servizi.

Le tipologie dei servizi richieste dalla popolazione non sono più riconducibili alle attrezzature classiche previste dalla legge istitutiva degli standard e dunque alla modalità di erogazione del servizio stesso: tali mutamenti, riferibili ad una serie di fattori socio-economici, hanno ovviamente influito sulle responsabilità assunte da parte dell'istituzione competente in materia.

In termini di traduzione normativa ed ancorpiù operativo/progettuale la difficoltà è quella di ricondurre i bisogni attuali alle categorie definite dal decreto sugli standard (attrezzature per l'istruzione, per la sanità, per il culto, etc.) e dunque alla conciliazione con le quantificazioni richieste dalla casistica dei servizi aggiornata, alcune delle quali sono fornite dai piani dei servizi e dai piani sociali di zona⁵³.

⁵³ Il Piano di zona sociale, così come definito dalla L.328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali", tratta l'integrazione dei servizi sociali e sanitari e traccia la connessione tra questi e i servizi della istruzione, prevedendone la organizzazione attraverso un documento-piano nazionale e ulteriori piani regionali. A scala inferiore, i Comuni, associati in ambiti territoriali - definiti dalle Regioni di concerto con gli enti

La necessaria estensione dei servizi basilari è frutto di una serie di fattori: l'arricchimento della popolazione che comporta l'ampliamento della domanda relativa al tempo libero e allo svago (Bifulco, 2003 - II) - i servizi ricreativi e culturali per esempio sono diventati indispensabili - ma anche ad un impoverimento sociale (Baumman, 2004 - I), la cui conseguenza è una perdita delle relazioni familiari e di comunità e una maggiore richiesta di attrezzature specifiche per bambini ed anziani. Una ulteriore causa di diversificazione dei servizi è imputabile al mutamento delle condizioni lavorative e demografiche della popolazione che costringono ad una offerta diversificata (più anziani e immigrati) e flessibile (Moraci, 2003 -II).

Modificandosi l'assetto sociale, cambia la competenza ed il ruolo del soggetto pubblico che lascia spazio all'azione di soggetti "altri", operatori privati del settore o semplici cittadini. Tali considerazioni sui processi di diversificazione dei servizi a scala locale fanno ritenere che i servizi considerati basilari si sono estesi, e che le tipologie di servizi richieste dalla popolazione non sono più riferibili in maniera univoca all'attrezzatura fisica, luogo di erogazione del servizio, né sono localizzabili forzatamente in un luogo fisico, identificabile con lo spazio di erogazione dei servizi (Chicco, 2003 -II, Ricci, 2003 -II). La diversificazione delle attrezzature per servizi si affianca dunque ad una complessità della domanda che deriva da un **moltiplicarsi delle "categorie" di soggetti classiche.**

ALCUNI SERVIZI INNOVATIVI INDIVIDUATI DAL DPR DEL 3 MAGGIO
2001
"PIANO NAZIONALE DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI":

Famiglie

- servizi scolastici integrati per l'adozione di "brari amichevoli"
- centri per famiglie e consultori pedagogici entrambi aperti ai gruppi di auto e mutuo aiuto.

Bambini e adolescenti

- servizi di tipo prescolastico a completamento della rete di scuole per l'infanzia gestiti con la partecipazione dei genitori
- servizi integrativi ai nidi di infanzia che consentano una risposta qualificata e flessibile ai bisogni sociali ed educativi diversificati
- spazi di gioco per bambini da 0 a 3 anni con genitori e nonni e la presenza di operatori a supporto delle funzioni genitoriali
- luoghi di gioco "guidato", sostegno psicologico e sociale per nuclei familiari a rischio
- servizi di cura e recupero psico-sociale di minori integrati con interventi dei settori sociale, sanitario, giudiziario e scolastico
- offerta di spazi e stimoli ad attività per adolescenti prevedendo la presenza di persone di altre generazioni o la presenza di operatori qualificati per stimolare la capacità di auto-gestione degli spazi
- luoghi di ascolto extra-istituzionali dedicati ai giovani
- gruppi appartamento per adolescenti, accompagnati da operatori.

Anziani (interventi coordinati con il distretto sanitario)

interessati - e d'intesa con le Asl, definiscono il piano di zona sociale di ambito comunale, di norma adottato con Accordo di programma (Ricci, 2002 -II). La legislazione di riferimento del piano di zona sociale tratta:

- i principi delle sussidiarietà e cooperazione tra gli enti locali, Regioni e Stato;
- il partenariato tra tutti i soggetti operanti nel settore dei servizi locali;
- la partecipazione attiva di tutti i cittadini
- il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni locali e di tutela degli utenti (Maggiore, 2004 -III). Per ulteriori approfondimenti vedi Capitolo I_3 "Il Piano di zona sociale" nell'Allegato I

-servizi di assistenza domiciliare per anziani con gruppi di ascolto
-centri diurni per attività riabilitative, ricreative, di socializzazione aperti alla collettività locale per promuovere l'incontro e l'integrazione e intergenerazionale
-mini alloggi per anziani.

Immigrati

-interventi per tutelare i diritti dei minori
-interventi per dare pari opportunità abitative agli immigrati
-facilitare l'accesso ai servizi alla persona.

Segretariato sociale

Indicato dalla legge 328/2000 come servizio essenziale, nel Piano nazionale esso viene descritto come "porta di accesso" unitaria ai servizi in grado di accogliere la più ampia gamma di esigenze. Le attività svolte da tale servizio sono organizzate in:

-centro operativo interno al Municipio
-sportelli decentrati sul territorio
-connessioni con sportelli che dipendono da altre organizzazioni Asl, Urp, privato sociale).

Le funzioni prioritarie del segretariato sociale sono:

-erogare informazioni ai cittadini sui loro diritti, prestazioni e modalità di accesso ai servizi
-funzioni di osservatorio e monitoraggio dei bisogni e delle risorse
-controllo della gestione e delle modalità di erogazione dei servizi.

La funzione di segretariato sociale si presuppone progettata ed attuata in collaborazione con tutti gli attori sociali presenti sul territorio e con le forme di cittadinanza attiva

~~(Fonte: Comune di Roma, Assessorato politiche sociali e promozione della salute, Piano di zona municipale. Guida alla progettazione, 2001-2004)~~

Nel rilievo delle modifiche assunte all'interno di alcuni Prg per il dimensionamento degli standard per i servizi pubblici alla residenza (istruzione, verde, collettivi e parcheggi) si identificano alcuni caratteri ricorrenti (Pecori, Santini, Zotta, 2002 - VI; Storchi, 2002 - VI, e Susi Botto, 2002 - VI):

- una tendenza generale alla ridefinizione dei servizi collettivi sulla base delle nuove caratteristiche dell'utenza (invecchiamento della popolazione, servizi aggiuntivi alle famiglie, servizi alla popolazione immigrata, servizi alle donne) e alla considerazione dei servizi non localizzati spazialmente;
- la realizzazione di "servizi di qualità" come opere di interesse generale sostitutive degli standard quantitativi;
- una riduzione delle metrature destinate all'istruzione;
- un aumento considerevole delle aree destinate a verde;
- un aumento delle aree destinate a parcheggi, per le quali molto spesso si ricorre a regimi di convenzioni pubblico-private⁵⁴.

Quello che più interessa rilevare sono alcune novità nella definizione e nella ricerca di una qualità urbana connessa al sistema delle attrezzature pubbliche e al loro rapporto con gli insediamenti urbani all'interno dello strumento. In alcuni Prg si può infatti riconoscere un tentativo di ridefinire una strategia per i servizi che superano la logica della mera dotazione quantitativa delle aree a standard (da sopperire, da aggiungere, da limare) introducendo una revisione generale delle logiche della pianificazione dei servizi e delle attrezzature.

⁵⁴ Per ulteriori approfondimenti si rinvia al Capitolo I_2 "Alcune esperienze di pianificazione dei servizi a scala locale" nell'Allegato I

La diversificazione della domanda, la processualità del servizio e la sua conseguente de-localizzazione rendono complesso il processo di rilievo delle istanze locali. La costruzione del bene corrispondente al fabbisogno, oltre a dover aderire a valutazioni qualitative, va verificata in merito alla diversità dei soggetti richiedenti e difficilmente può essere ricondotta a categorie e a tipologie fisico-funzionali già note.

Questo significa riconsiderare il “dimensionamento” del territorio e lo spazio di intervento progettuale all’interno del quale articolare le varie categorie di fabbisogno sulle quali confrontare le varie istanze locali (Pecori, Santini, Zotta, 2002 -VI). Ritorna dunque il problema della identificazione della domanda “estesa”, ma al contempo contestualizzabile, e della costruzione di una risposta fisica e funzionale flessibile.

Una delle risposte possibili consiste nell’adozione di presidi territoriali capaci di controllare costantemente il territorio⁵⁵. Essi fungono da sportelli informativi e da centri di monitoraggio, all’interno dei quali grossa importanza assume la predisposizione ad un nuovo atteggiamento di verifica del fabbisogno e di formulazione di risposte da parte di operatori specializzati. Questi ultimi, attraverso un confronto costante con il cittadino/utente, cercano di “dare parola ai soggetti esclusi” (Ferraresi, 1994 -IV) e comprendere e restituire la complessità delle istanze⁵⁶. Un’opportunità è fornita dalla istituzione del Segretariato sociale, così come specificato all’interno del Decreto istitutivo del Piano nazionale degli interventi e dei servizi, del 3 maggio 2001: esso è individuato come servizio essenziale di organizzazione dell’insieme dei servizi assistenziali destinati alla persona. La funzione principale del segretariato sociale è quella di monitorare i bisogni e le risorse locali e mettere in rete tutti gli operatori e gli attori presenti sul territorio.

A fianco della differenziazione delle tipologie di servizi offerti su un dato territorio, si pone una ulteriore questione: la considerazione della unità stessa del territorio come luogo di offerta dei servizi, contrapposta alla presenza della molteplicità di soggetti erogatori gestori di differenti settori (province, regioni, stato, privati e terzo settore). Il funzionamento dei servizi implica infatti una integrazione settoriale ed una interrelazione sempre maggiore tra soggetti diversi. Il tema dei servizi assume così fortissimi elementi di raccordo con altri strumenti di governo del territorio: le politiche del *welfare*, specifiche sui servizi socio-assistenziali e sanitari, oltre alle politiche territoriali per la casa e l’ambiente, potrebbero interagire con le politiche economiche e occupazionali e formative, che imporrebbero anche la introduzione di nuove figure professionali⁵⁷.

Inoltre il pubblico dovrà controllare l’accreditamento del soggetto privato e controllare la qualità del servizio erogata. Per le amministrazioni ciò significa ridefinire il proprio ruolo ma comporta anche un passaggio dal ruolo passivo del cittadino/utente a un suo ruolo attivo di “co-progettista” e “co-gestore” dei servizi (Karrer, Ricci 2002 -

⁵⁵ Alcune di queste strutture diventano vere e proprie “attrezzature complesse” per il territorio locale come “La casa del quotidiano” proposta da Urban II di Torino, o l’Agenzia di sviluppo locale di via Arquata così come lo sportello di The Gate. Introdotte in ambienti particolarmente sensibili, li presidiano ma propongono una interazione costante con i cittadini. Per maggiori approfondimenti si rinvia al Capitolo 8 “L’attrezzatura integrata e complessa: alcune esperienze progettuali a Torino” e all’Allegato IV “Esperienze progettuali a Torino”

⁵⁶ Un problema, quello della trascrizione dell’ascolto, che deve necessariamente confrontarsi con la natura interpretativa del soggetto, il cui carattere intenzionale deve essere riconosciuto senza però che esso rinunci a stabilire un reale scambio con il territorio e a denunciare la propria posizione interpretativa, come invece si rischia di fare adottando una analisi aprioristica come quella degli standard attuali, ovvero senza che “(..) una concezione troppo forte del progetto dei modelli analitici, non finisca per riproporre una logica impositiva e acontestuale nella costruzione delle politiche e nella ricerca territoriale” (Lanzani, 1991 - IV)

⁵⁷ L’introduzione di una figura o una istituzione capace di mediare e conciliare la compresenza di operatori, così come la programmazione sia fisica che economico-gestionale del servizio potrebbe coadiuvare il lavoro istituzionale corrente, anche rispetto a taluni aspetti, come quello dei costi di gestione che vanno ad incidere sulla qualità del servizio stesso, molto spesso dimenticati o sottostimati; in Francia ad esempio esiste il mestiere di “programmeur de services”, figura professionale privata che fa da consulente alle amministrazioni per verificare la domanda di alcuni servizi e la loro fattibilità rispetto al mercato e alla concorrenza sul territorio.

II)⁵⁸. Si delinea il problema del passaggio dalla fase di costruzione , ascolto e dunque rilievo dei bisogni e dei soggetti e la loro traduzione in “luogo e forme del preteso trattamento degli stessi” (Ferraresi, 1994 - IV).

Ovvero attraverso la fase dell’ascolto si cerca di raggiungere quello ‘sfondo condiviso’ (Palermo, 1998 - IV) che potrebbe portare alla **formulazione di un fabbisogno collettivo socialmente prodotto, riconoscibile e condiviso e fortemente locale, costruito tramite un processo con il quale qualsiasi soggetto possa essere in grado di interagire.**

⁵⁸ Esempio al riguardo la storica esperienza statunitense *special districts* -, che, oltre a esprimere domanda, "collabora" e offre spunti nel merito della conformazione del servizio stesso, operazione del resto già avviata, perlomeno formalmente, all' inizio degli anni Novanta con un processo come quello della "carta dei servizi" . Attraverso questa, il governo ha espresso la volontà di mettere in piedi un processo di controllo di qualità dei servizi da parte del cittadino, al quale si affianca la normativa europea per la certificazione di qualità, che va certamente a rendere più complesso l' intero sistema. Si impone dunque la necessità di contrattare l'esistenza del servizio sulla base di modalità condivise.

Capitolo 6. L'offerta nei nuovi strumenti: i programmi complessi

6.1. La natura innovativa dei programmi

I programmi urbani complessi rappresentano uno strumento operativo utile per la programmazione e la progettazione dei servizi e delle attrezzature con procedure e tempi differenti rispetto a quelli offerti dalla urbanistica tradizionale. La loro nascita si lega storicamente ad una carenza manifestata dagli strumenti urbanistici ordinari di accogliere alcune istanze di innovazione e complessità⁵⁹.

Essi hanno assunto contenuti e caratteristiche di veri e propri strumenti urbanistici di tipo attuativo ma dotati di maggiore operatività: di fatto consentono di operare sul territorio in tempi relativamente ristretti inserendo il progetto in uno scenario di ri-progettazione e dunque ri-scrittura della città che utilizza "una via di mezzo tra il piano ed il progetto" (Roda, Segnalini, 2001 -III).

Se il piano di settore (o di zona) ed il piano dei servizi, già rappresentano un'utile integrazione alle carenze del Prg in tema di servizi collettivi, i programmi complessi offrono una ulteriore possibilità di sperimentare un approccio diverso all'analisi del fabbisogno e alla costruzione di risposte più complesse, e comunque più verificabili sul territorio, per due fondamentali ragioni.

In primo luogo per la natura complessa ed integrata che corrisponde alla previsione di una "molteplicità di tipologie di intervento"⁶⁰, utile alla comprensione più estesa dei problemi urbani: di fatto un programma complesso si caratterizza essenzialmente per avere obiettivi di intervento riguardanti più campi disciplinari, come l'ambiente fisico e naturale, l'economia locale, gli aspetti sociali locali.

In secondo luogo la delimitazione delle aree sulle quali insistono, aree dequalificate e generalmente scelte all'interno del territorio comunali che, per essere aree bisognose di interventi di qualificazione - come nel caso dei contratti di quartiere corrispondenti a quartieri fisicamente riconoscibili - , permettono l'aggettivazione "locale" degli obiettivi ed una migliore gestione del territorio di indagine e di intervento.

Conseguentemente alla introduzione dei programmi complessi all'interno del panorama disciplinare, gli obiettivi di ri-qualificazione si sono diversificati, rendendosi anche di più difficile gestione. Al contempo, sono stati introdotti nuovi elementi di giudizio utili alla costruzione di parametri di intervento coincidenti con un fabbisogno "locale" di benessere e di qualità.

L'innovazione relativa alla introduzione di diversi parametri di valutazione della qualità e del benessere può essere infatti considerata un ulteriore contributo fornito dai programmi stessi al processo di revisione del tema del fabbisogno: essi, nella fase di formulazione dei progetti, richiedono un diretto coinvolgimento e protagonismo della popolazione (Roda, Segnalini, 2001 -III): il ricorso al consenso, è di fatti una delle idee guida nella formulazione dei programmi e rispecchia una delle maggiori tendenze innovative all'interno delle pratiche di urbanistica attualmente utilizzate in ambito europeo.

Un ulteriore elemento innovativo riguarda la tempistica di attivazione degli strumenti, ridotta rispetto agli strumenti tradizionali; lo sveltimento delle pratiche, associata ad una maggiore accortezza alla fattibilità finanziaria rendono i nuovi strumenti ben accetti anche da parte degli investitori privati. Questi elementi innovativi (molteplicità delle tipologie di intervento, trattazione locale dei problemi, ricorso al

⁵⁹ In un primo momento il programma complesso è stato interpretato come strumento operativo di indirizzo e di attuazione dei piani attuativi tradizionali (L.1150/1942) e dei Piani di recupero (L.457/1978). Solo in un secondo momento è assunto come vero e proprio strumento operativo del piano generale, ponendosi allo stesso livello del piano attuativo. Fanno eccezione i contratti di quartiere di prima generazione attivati in attuazione del piano di recupero (Pozzo, 2004 – III)

⁶⁰ Decreto Ministeriale del 21 dicembre 1994 istitutivo dei Contratti di quartiere

consenso, accelerazione dei processi) si riflettono anche all'interno delle procedure di progettazione dei servizi e delle attrezzature, proponendo di superare le logiche della frammentazione e perseguendo obiettivi di qualità più complessi ed indirizzati ad una mixité di qualità edilizia, economica e sociale e soprattutto coinvolgendo gli elementi locali, materiali ed immateriali.

La maggior attenzione alla integrazione degli obiettivi multisettoriali e alla specificità del territorio sottolineata dai programmi complessi introducono, anche rispetto alla tematiche degli standard, obiettivi "integrati" che presuppongono un allontanamento dalla logica quantitativa, e ne propongono invece un approccio locale e concertato.

"I programmi complessi (..) si inseriscono nel vivo di un nuovo processo di piano (..) e inevitabilmente costituiscono un bilancio orientato a nuove strategie di intervento. (..) (Essi sono) applicati all'interno di nuove ipotesi di assetto dei sistemi locali della mobilità e degli spazi pubblici. **Il progetto urbano che sostiene il programma costituisce così una sorta di piano locale dei servizi, prodotto con la consultazione dei soggetti locali anziché con la logica distribuitiva ed autoreferenziale degli standard.**" (Contardi, 1999 - II)

Gli interventi di attrezzature e servizi previsti all'interno dei nuovi programmi, per il loro carattere operativo e consensuale, non incorrono nei nodi che hanno ostacolato l'attuazione dello standard così come lo scarto temporale tra previsione ed attuazione e l'onerosità degli espropri (Avarello, 1999 -III). Anzi, la loro natura di strumenti integrati offre nuovi spazi per sperimentare anche formule differenti di gestione e finanziamento, anche prevedendo una partecipazione pubblico-privata per la realizzazione e gestione di spazi e servizi pubblici.

Sembra quasi che la operatività dei programmi complessi che prevede una quasi diretta consequenzialità tra disegno urbanistico e progetto edilizio, riesca ad integrare i momenti di verifica quantitativa e verifica della qualità delle soluzioni spaziali anche con un efficace inserimento delle funzioni previste.

6.2. L'integrazione delle politiche di settore

Sulla dimensione territoriale specifica, soprattutto di scala comunale, i programmi complessi rafforzano un principio di sussidiarietà tra soggetti e politiche che si concretizza sia in "direzione verticale" sia orizzontale: i rapporti verticali sono rafforzati in quanto si esalta la responsabilità delle amministrazioni locali nei confronti dei cittadini; tale rafforzamento produce anche un *input* al rafforzamento dei legami orizzontali, in quanto si configurano aree di integrazione delle politiche di intervento afferenti a diversi ambiti.

Tale principio di sussidiarietà e di integrazione verticale ed orizzontale, sicuramente benefico per una gestione corretta del progetto urbano, si ripercuote sulla impostazione del progetto urbano a scala locale e sulla trattazione generale del progetto di attrezzatura anche in termini problematici: la introduzione di una pluralità di attori e la costruzione del consenso porta l'amministrazione locale a dover far fronte ad un impegno nella gestione dell'innovazione non sempre gestibile in modo ottimale - come ad esempio l'introduzione della possibilità di coinvolgimento dei privati nella realizzazione delle opere pubbliche⁶¹ - e che non sempre assicurano il raggiungimento dell'interesse pubblico. Il processo di innovazione coinvolge di fatti la verifica di una reale efficacia anche rispetto alle politiche pianificatorie e revisionali, imponendo una corrispettiva revisione del piano urbanistico generale rispetto alla dotazione di servizi ed attrezzature a scala locale.

⁶¹ Legge Merloni e L. 166/2002 che abbatte al soglia del 50% dell'obbligatorietà del finanziamento pubblico per le opere pubbliche.

Nuove norme sono infatti definite in base all'estensione della capacità di azione dello stesso strumento. La Regione Emilia Romagna, ad esempio, ha inteso stabilire un rapporto più diretto tra politiche urbane e strumentazione complessa dotando quest'ultima di una sua efficacia operativa, ed introducendo la necessità di valutare gli effetti delle nuove norme e di nuovi "parametri qualitativi"⁶² (introdotti dalla strumentazione complessa) sui risvolti edilizi, sociali ed economici. Sono poi gli enti locali che potranno individuare i parametri in base ai quali valutare gli effetti della trasformazione (Roda, Segnalini, 2001 - III).

"In questa rivisitazione della forma del piano, i contenuti discendono dalla messa a punto di politiche urbane e territoriali formulate secondo il principio di integrazione, che in quanto principio diventa un modo di fare e di pensare nuovo, secondo integrazioni istituzionali, orizzontali e verticali e funzionali/operative" (Bevilacqua, 2003a - II).

Ai nuovi strumenti di intervento si chiede di fatto di essere coerenti e conformi alle indicazioni del Prg ma questo non per forza si traduce in azioni sistematiche di conoscenza e di azione di un processo unitario di integrazione tra politiche settoriali. O almeno non sempre. Il piano comunque continua ad essere "il grande assente".

La strumentazione complessa offre la possibilità di mettere insieme le nuove pratiche gestionali con l'attuazione dell'integrazione intesa come pratica di negoziazione delle istanze di trasformazione in un'ottica pluralista e portatrice di interessi diversificati (fisici, economici, sociali). Nella promozione di interventi multidisciplinari riguardanti i temi dell'abitare, del lavoro, della formazione, del sociale, i nuovi strumenti devono tener conto della strumentazione ordinaria e rapportarsi ad essa, formulando obiettivi coerenti e fattibili.

Il piano di zona così come il piano dei servizi sono strumenti prioritari per la costruzione di obiettivi condivisibili a medio termine, perché in essi è già in parte presente una maturazione del tema del fabbisogno, l'introduzione di nuovi parametri valutativi, la considerazione del progetto partecipato e il riferimento a quel principio di interazione tra le politiche a cui programma complesso ambisce.

Ciò significa introdurre principi di programmazione, di progettazione e di gestione per nuove attrezzature e per nuovi servizi che vanno sempre integrati alle logiche di Prg ma con una capacità di trasformazione indotta dallo stesso strumento operativo.

Di fatto è necessario che gli strumenti complessi si inseriscano in un'ottica di disegno controllato a scala generale della trasformazione per non rischiare che, in contesti dove il piano non è mai divenuto pratica condivisa, siano accolti soltanto per promuovere interventi più gestibili, anche se arricchiti dalla componente sociale. Essi devono diventare piuttosto reali occasioni per ridisegnare il tessuto urbano secondo politiche integrate. Come poi questo possa tradursi in metodologie operative è una scommessa affidata alle singole operazioni progettuali dalle quali potranno essere desunte indicazioni sulle innovazioni plausibili.

6.3. Programmi complessi, standard e welfare locale

Nella loro istanza di innovazione, i programmi complessi possono contribuire in maniera sostanziale alla ri-formulazione del significato di standard urbanistico, tema la

⁶² I criteri qualitativi per la determinazione degli standard possono essere associati alla definizione della forma attraverso la quale il servizio può essere prestato (ovvero specificare se è necessario adibire una determinata sede fisica ad ospitare un certo servizio), ai requisiti fisico-funzionali di queste strutture, alla misurazione della produttività del servizio erogato, alla necessità di aggregazione di più servizi e alla realizzazione di attrezzature polifunzionali, ai modi di gestione di tali attrezzature.

cui rilevanza all'interno del dibattito attuale è stata affrontata nei precedenti capitoli della ricerca.

“I programmi complessi, specificamente in relazione alla questione degli standard aggiuntivi o qualitativi, rivestono un ruolo guida, ovvero sul passaggio da concetto di dotazione minima di superficie a quello di servizio effettivamente reso al cittadino” (Karrer, Ricci, 2002 - II)

Quello che viene messo in rilievo è che la compresenza e l'interazione di obiettivi verificabili attraverso parametri non solo quantitativi ma anche, e soprattutto, qualitativi è dovuta in gran parte all'introduzione di procedure concertative e partecipative attuate per la costruzione del progetto. Quest'ultimo, per essere soggetto alla raccolta di consensi, deve infatti sottostare a criteri di valutazione diversi da quelli standard, che si avvicinano dunque più a valutazioni prestazionali-qualitative e che, a loro volta, presuppongono la cura dell'aspetto contrattuale ed interattivo del progetto. **Lì dove il “contratto” attuato tra il cittadino e l'istituzione per la condivisione degli obiettivi, diventa quindi elemento prioritario per una ricerca di qualità globale delle attrezzature (a livello funzionale e sociale).**

In un quadro ottimale il progetto locale di attrezzatura, così come inteso all'interno dei programmi complessi, può diventare occasione di una “infrastrutturazione” qualitativa e contrattata del territorio. Le attrezzature ed i servizi diventano elementi attraverso i quali si riequilibra la richiesta di un fabbisogno complesso per lo sviluppo urbano. Ma non soltanto: essi costituiscono il banco di prova fondamentale che l'istituzione ha per monitorare e dimostrare la propria efficienza rispetto allo stesso fabbisogno collettivo. I progetti proposti da alcuni programmi complessi possono così costituire delle vere e proprie esperienze di *welfare* locale, assumendo le esperienze di infrastrutturazione a livello locale (attrezzature e servizi) come luoghi privilegiati di sperimentazione per l'attuazione di nuove politiche urbane.

Le iniziative di progetti locali, dando impulso alla creazione di attrezzature e servizi innovativi concepiti in un'ottica di qualità e di prestazioni piuttosto che di quantità, pongono infatti le basi per l'attuazione di vere e proprie esperienze di *governance* locale⁶³. I Programmi Urban ad esempio, “si avvicinano alle problematiche sociali legando le operazioni ad interventi di riqualificazione urbana ed ambientale e all'offerta di nuovi servizi” (Moraci, Fazia, 2003 -II). Nasce e si diffonde la consapevolezza che, attorno ai temi delle politiche urbane e sociali, dei servizi e del *welfare* urbano si possa innescare una complessa riforma che, al contempo, pone anche l'accento su alcuni elementi di criticità: a livello di ridefinizione della operatività urbanistica, ora insufficiente e solo parzialmente rimessa in moto dai programmi complessi; a livello di politica di *welfare state*, derivante dall'esplosione della domanda dei servizi specialistici e differenziati che richiede una profonda analisi contestuale finalizzata ad individuare l'offerta reale coincidente con i bisogni emergenti; a livello di creazione di condizioni di effettiva e reale interazione delle politiche locali.

⁶³ Dove per *governance* si intende “(..) un sistema di regole e di incentivi condivisi e trasparenti, e comunque credibili, tanto da essere accettati da operatori, istituzioni e soggetti pubblici e privati sia nell'arena dell'economia che in quella della società” in (Moraci, Fazia, 2003 -II) e anche “l'effetto di governo prodotto dall'azione (intenzionale non) di molti attori ma non riconducibile ad alcuno di essi” in (Balducci, 1999 - IV)

Capitolo 7. Il progetto dell'attrezzatura collettiva nei contratti di quartiere

7.1. Origini, procedure ed iter dei Contratti di quartiere: breve presentazione

Le considerazioni fatte nei precedenti capitoli portano a valutare i “programmi complessi” come un bacino di esperienze utili ad alcune speculazioni sul tema del fabbisogno collettivo - inteso come fabbisogno non più standardizzabile, e dunque oggettivamente ascrivibile ad un determinato territorio - e a riflettere sulla evoluzione delle possibili risposte progettuali⁶⁴.

Tra i programmi complessi, i contratti di quartiere sono gli strumenti che hanno permesso in maggior misura di indagare sull'argomento e di circoscrivere le osservazioni dei casi di studio ad un ambito di intervento strettamente locale, configurandosi, i contratti di quartiere, come programmi di riqualificazione urbana di entità locale attuati prioritariamente all'interno di quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Essi assommano al loro interno la dimensione locale dell'intervento progettuale a fianco di un ulteriore tema prioritario: quello della attrezzatura del territorio; inoltre, all'interno delle indicazioni procedurali, i contratti di quartiere fanno riferimento all'utilizzo di procedure progettuali partecipate e a metodologie di interazione disciplinare. Per tali ragioni essi sono apparsi congeniali all'approfondimento del tema della ricerca.

Lo strumento dei Contratti di quartiere è stato finanziato con fondi ministeriali e regionali in due differenti sessioni: nel 1997 e nel 2004; tra la prima e la seconda sessione i Comuni interessati dal programma ammontano a più di 150. Il bilancio di tali esperienze, attualmente non ancora del tutto concluse, appare per molti positivo in particolare per “la apertura che ha consentito su inediti orizzonti di innovazione e apprendimento” (Bricocoli, 2003 - II)⁶⁵.

Nel ricostruire la storia e l'iter dei Cdq sembra che tale strumento, oltre a focalizzare l'attenzione verso una diversa domanda diffusa di qualità - che ha spostato quindi l'attenzione verso interventi di recupero e riqualificazione di un certo tipo di insediamento residenziale per lo più monofunzionale e “periferico” -, abbia concorso alla formazione e all'evoluzione di una tipologia di intervento di trasformazione urbana.

Oltre a stimolare la considerazione di componenti sociali ed economiche come utili al raggiungimento di obiettivi di benessere urbano, i contratti di quartiere hanno stimolato la riflessione sul tema, già di interesse da parte della Comunità europea, della verifica e riformulazione dei parametri di qualità/vivibilità urbani e una contestuale revisione “partecipata” del panorama legislativo nazionale e regionale in materia di “standard” urbani.

Ed infatti a ben guardare, il Cdq appare “figlio” di quella tipologia di programmi di livello europeo denominati “complessi” che fanno la loro comparsa nel 1989, i così detti Programma pilota urbani (PPU), la cui caratteristica fondamentale è stata quella di dotare e amministrazioni di strumenti di intervento sperimentali dove il progetto edilizio ed urbanistico fosse accompagnato da un progetto di intervento di più ampio spettro e portata e che “(..) facevano del partenariato locale e del coinvolgimento attivo degli abitanti il loro punto di forza” (Pozzo, 2001 - III).

I programmi complessi si accompagnano ad una seconda, e non meno importante, nuova tipologia di strumenti di intervento introdotta dalle Regioni: i Programmi integrati. Prime tra tutte la Liguria e la Lombardia, che ben intravedono nel coinvolgimento dei privati agli interventi di recupero del territorio una possibilità di

⁶⁴ Per un approfondimento sullo strumento dei Contratti di quartiere si rinvia al paragrafo III_1. “I contratti di quartiere. Descrizione del programma”, e relative schede di approfondimento dell'Allegato III

⁶⁵ La seconda sessione terminata in gennaio 2005 è ancora in fase di valutazione.

ampliare le capacità di spesa e velocizzare i processi di trasformazione⁶⁶.

In definitiva, si tratta di formulare delle risposte più appropriate alla problematica del recupero urbano che, sebbene abbia la dimensione edilizia come nodo centrale, chiama a raccolta professionalità e risorse allargate a settori diversi: la qualità dell'urbano viene concepita come il frutto di una compresenza e dell'interazione di fattori più o meno gestibili ed appropriabili da parte di tutti i diversi attori della città.

Dei due concorsi per la assegnazione dei finanziamenti utili all'attuazione dei progetti contenuti all'interno dei programmi promossi dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (ex Ministero dei Lavori pubblici), il primo viene avviato nel 1998 con l'assegnazione dei finanziamenti: alcuni di essi sono in fase di chiusura di cantiere, molti purtroppo procedono con maggior fatica (Pozzo, Solarino, 2003 -III); la seconda tornata, il cui concorso è stato bandito nel 2004 è tutt'ora, al dicembre 2004, in svolgimento non essendo ancora stati resi noti i risultati di tutti i concorsi regionali.

COSA SONO I CONTRATTI DI QUARTIERE

⁶⁶ LR Lombardia del 1 luglio 1986, detta legge Verga che introduce i Programmi Integrati di Recupero PIR che consentirà ai Comuni lombardi negli anni compresi tra il 1987 ed il 1990 di proporre ed attivare progetti di recupero dei centri storici anche in deroga ai PRG e alle loro normative, completata dalla legge regionale detta "Adiamoli" del 2 aprile 1990 che prevede la possibilità di intervenire anche fuori dai centri storici; la Liguria invece il 5 agosto del 1987 istituisce i POI Programmi Organici di Intervento che hanno come presupposto il "recupero in senso lato" vale a dire la possibilità che il Comune possa sviluppare dei progetti architettonici ed urbanistici tesi al recupero prioritario dell'edilizia residenziale autonomamente o su proposta di altri operatori, in particolare Iacp, integrando gli schemi di progettazione con una normativa gestionale e documenti di fattibilità finanziaria (Pozzo, 2004 -III)

I contratti di quartiere nascono come ‘interventi sperimentali di edilizia sovvenzionata volti alla riqualificazione urbana e sociale dei quartieri degradati delle città’.

Essi prendono avvio nel 1996, in seguito alle disposizioni contenute nella legge 662/1996 del 23 dicembre 1996, che nel comma 63 dell’art 2, stabilisce una quota pari a 200 miliardi di vecchie lire reperita dagli ex fondi Gescal, da destinare alla sperimentazione edilizia con annessa modalità di intervento nel settore del recupero urbano. Il 22 ottobre 1997 viene pubblicato il decreto ministeriale e l’allegato bando di gara per ‘la realizzazione di interventi sperimentali di edilizia sovvenzionata inseriti nell’ambito dei Programmi di recupero urbano denominati ‘contratti di quartiere’.

In realtà i Contratti di quartiere sono veri e propri programmi di recupero urbano, che privilegiano interventi nelle periferie residenziali, sulla scia della legislazione antecedente in materia, da individuare nei Programmi integrati di intervento (art. 16 della 179/92 PII), nei Programmi di riqualificazione urbana (art.2 L179/92 PRQU) e nei Programmi di recupero urbano (art. 11 della 493/93 PRU). I contratti di quartiere si inseriscono dunque in un filone di interventi statali atti a ristabilire condizioni di vivibilità più ottimali in alcuni ambiti urbani particolarmente svantaggiati, come quelli costruiti per lo più intorno agli anni Sessanta e Settanta, dove l’insediamento residenziale, esito di una forte domanda di abitazione, appare oramai dequalificato e carente di verde e di servizi.

I contratti di quartiere approvati il 29 gennaio 1999 con graduatoria definitiva sono 46.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel 2001, con la Legge n.21 all’art.4 comma 2 e, successivamente, con Decreto Ministeriale n. 2522 del 27 dicembre 2001, rifinanzia i Programmi denominati contratti di quartiere con un ulteriore programma sperimentale denominato ‘Contratti di Quartiere II’, ‘da realizzare in quartieri caratterizzati da diffuso degrado delle costruzioni e dell’ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo’ (Art. 2, co.1 del DM/2522/2001).

Il nuovo programma prevede esplicitamente ‘La promozione della partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi’ ed ‘è finalizzato prioritariamente ad incrementare, anche con il supporto di interventi privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo prevedendo, al contempo, misure ed interventi per favorire l’occupazione e l’integrazione sociale’ (Art. 2, co.2, DM/2522/2001)

L’indagine effettuata in questa sede che ha inteso raccogliere alcuni dati relativi all’iter di ambedue le tornate progettuali. Per alcune delle prime esperienze è stato possibile reperire una documentazione diretta fin dalla fase programmatica fino a quella

operativa. La partecipazione diretta di chi scrive alla costruzione di alcune candidature al secondo concorso (per i Comuni di San Lazzaro di Savena e Pianoro in provincia di Bologna e San Giovanni Valdarno in provincia di Arezzo), è stata invece utile alla messa a punto di alcune considerazioni sui contenuti innovativi relativi prioritariamente ai processi di programmazione e alle metodologie di analisi del fabbisogno locale.

7.2. Alcune innovazioni: caratteristiche tipologiche e processuali

L'analisi di alcuni contratti di quartiere di prima generazione ha permesso di focalizzare l'attenzione in primo luogo sulla tipologia delle attrezzature collettive proposte.

Al fine di determinarne la importanza e rilevare i possibili elementi innovativi apportati all'interno del progetto complessivo, si sono catalogate le attrezzature proposte all'interno dei singoli contratti di quartiere. La catalogazione è avvenuta prioritariamente in base alla appartenenza ad una particolare categoria funzionale, sportiva, religiosa, scolastica, sanitaria, civile, sociale, commerciale, culturale, ricreativa, distinguendo inoltre le attrezzature destinate a servizi più specifici, come attrezzature sociali e civili per immigrati e per giovani donne.

Si sono in seguito rilevate quelle attrezzature la cui progettazione è stata partecipata dagli abitanti e le tipologie di servizio per le quali sono stati attivati investimenti da parte di privati.

In tal modo è stato possibile ragionare su alcuni degli elementi innovativi introdotti relativamente alla trattazione del tema all'interno del programma complesso.

Oltre a ragionare sulle proposte funzionali, l'intento dell'analisi è stato quello di capire la messa in moto di processi "altri" di monitoraggio della domanda e di costruzione dell'iter progettuale per il soddisfacimento della stessa. Per un maggiore approfondimento metodologico sono stati selezionati alcuni casi, prioritariamente sulla base di considerazioni relative alle modalità di impostazione/costruzione e svolgimento della partnership di progetto, le modalità di analisi del fabbisogno, l'utilizzo di metodologie di progettazione partecipata ed, in ultimo, lo stato di avanzamento del progetto. Particolare attenzione è stata data all'interazione tra le politiche di intervento urbane e sociali e i processi di "negoziato" del progetto. La considerazione di alcuni contratti di quartiere di seconda generazione, che concludono la fase di ricognizione in merito a tali programmi complessi, sono invece serviti a riflettere più sulla impostazione preliminare dell'esperienza progettuale e sulla messa in atto di strategie concertative inter-istituzionali, utili soprattutto alla costruzione di obiettivi condivisibili, così come ad un rilievo "partecipato" del territorio.

In questa ricerca si è provato a sintetizzare i risultati, alcuni di essi riportati in allegato⁶⁷, delle prime quarantasei proposte finanziate nel 1998 che forniscono alcuni suggerimenti utili al rilevamento di innovazioni sul tema delle attrezzature e dei servizi collettivi di ambito locale (quali tipologie di interventi sono previsti, quali gli importi destinati alla loro realizzazione, quali i soggetti interessati alla loro progettazione e costruzione, quale soggetto/i incaricato della gestione delle stesse); le esperienze più mature, inoltre, consentono di riflettere sull'apporto che il programma stesso ha avuto sull'evoluzione del dibattito relativo al processo di costruzione della domanda e dell'offerta del servizio e dell'attrezzatura all'interno di contesti residenziali locali a prevalente proprietà pubblica.

Uno dei punti rilevanti è che il Contratto di quartiere è il primo strumento urbanistico utilizzato nel nostro paese che ha permesso di introdurre procedure progettuali sperimentali, per la costruzione di risposte progettuali articolate rispetto ad una domanda complessa di servizi proveniente dal territorio, utili anche alla esplicitazione di alcune linee di tendenza in merito al trattamento dei nuovi fabbisogni.

⁶⁷ Si rinvia agli Schemi riassuntivi dell' Allegato III "I contratti di quartiere".

7.2.1. La ricognizione: metodologia

I materiali di studio sono stati analizzati in due fasi distinte: una prima fase ha previsto la messa a sistema di alcune caratteristiche relative alle singole proposte con la costruzione di un Quadro sinottico riassuntivo, utile ad estrapolare alcune informazioni inerenti i singoli progetti di attrezzature, quali l'incidenza sul piano fisico e finanziario rispetto all'intero intervento, la appartenenza a categorie funzionali "classiche" (sportive, religiose, scolastiche, sanitarie, civili, sociali, commerciali, culturali, ricreative) distinguendo quei casi in cui fossero presenti tipologie funzionali di servizi "particolari" (assistenza agli immigrati, agli anziani, ai portatori di handicap, sportelli di informazione, etc.), il livello di partecipazione finanziaria di privati all'intervento⁶⁸.

La incidenza del progetto di attrezzatura sul piano dimensionale rispetto all'intero intervento, ha permesso di riconoscere due principali livelli di servizi: un primo relativo a funzioni strettamente connesse alla residenza, e dunque di livello locale, ed un secondo relativo a funzioni extra residenziali o "attività di sostegno", che hanno messo in luce la possibilità di sovrapposizioni del bacino di utenza tra la scala del quartiere e la scala urbana. Si rileva che la maggior parte delle attrezzature proposte attiene al livello locale.

A livello funzionale grande rilevanza hanno assunto le proposte relative alla costruzione di attrezzature sociali con destinazione multifunzionale – centro sociale, centro civico polifunzionale, laboratorio di quartiere, sala polivalente, sportello di ascolto.

Le attrezzature culturali come biblioteche, ludoteche, spazi espositivi, auditorium, laboratori teatrali, mediateche sono più volte associate ad altre strutture socio-ricreative; il commercio di prima necessità è la terza tipologia di attrezzatura richiesta insieme alle attrezzature scolastiche. Seguono le attrezzature per lo sport, attrezzature sociali specifiche per anziani, attrezzature per lo svago. La richiesta di un maggior numero di strutture destinate alla socialità e all'incontro denota l'assenza o il degrado di strutture preposte allo sviluppo della vita di quartiere e dunque di incentivo ad una maggiore integrazione socio-culturale degli abitanti.

La seconda fase di analisi è stata indirizzata all'approfondimento di tre contratti di quartiere: Sant'Eusebio di Cinisello Balsamo in provincia di Milano, del quartiere di via Arquata a Torino, e del quartiere Savonarola di Padova. Essi sono risultati di maggior interesse per: impostazione (partnership, localizzazione dell'intervento), impianto generale (modalità di analisi dei fabbisogni, rilevanza delle attrezzature proposte, grado di approfondimento del progetto partecipato), e stato di avanzamento del progetto.

Infine, la casistica dei casi di studio relativa alla seconda sessione progettuale è stata completata da informazioni inerenti la procedura di programmazione delle attrezzature ed, in particolare, di approfondire l'analisi delle nuove strategie di analisi della domanda e della loro interazione con le previsioni di piano regolatore e con i processi partecipativi.

Si è provato a riflettere sui principali elementi innovativi emersi dalle esperienze progettuali dei contratti di quartiere. In estrema sintesi le innovazioni appaiono riconducibili a due principali casistiche: la prima è relativa alle caratteristiche del processo progettuale (dall'analisi alla sintesi progettuale e alla fattibilità amministrativo-gestionale); la seconda relativa le innovazioni inerenti l'oggetto "attrezzatura" e la sua definizione fisica e funzionale.

Riportando le innovazioni all'interno del processo progettuale, si possono inoltre distinguere tre differenti fasi temporali a cui corrispondono anche ambiti disciplinari e "prodotti" innovativi diversi: la fase di impostazione del programma (ambito analitico - previsionale), la fase di progettazione della proposta di intervento (ambito di fattibilità), la fase di gestione e di manutenzione delle realizzazioni (ambito operativo).

⁶⁸ Ibidem

7.2.2. L'analisi dello stato di fatto e la interazione tra soggetti

Per quanto riguarda la fase di impostazione del programma del “Contratto di quartiere”, uno degli elementi più significativi è relativo alla natura stessa del programma, che è in primo luogo un “contratto” che si concretizza in progetto per il territorio: ciò implica l’attivazione di una interrelazione tra soggetti pubblici di diversa entità e afferenti diversi settori dell’amministrazione, che permette “l’innesto di forme di ricomposizione dell’azione pubblica sul tema dei servizi associati alla residenza” (Romano, 2004)⁶⁹.

La compresenza di soggetti diversi dialoganti tra di loro su comuni obiettivi consente di **attivare quella auspicata negoziazione a più livelli tra soggetti istituzionali utile all’evoluzione qualitativa del progetto** (Pozzo, 2001, 2003 - III; Storto, 1999 - III; Roda, Segnalini, 2001 - III). Il contratto presuppone, infatti, che le varie sezioni della istituzione pubblica dialoghino tra di loro per la definizione di comuni obiettivi di sviluppo riferiti ad uno specifico ambito locale, impegnandoli ad una ricerca di fattibilità amministrativa e finanziaria, e permettendo che essi **siano verificabili, gestibili e monitorabili localmente**.

L’interazione istituzionale determina una seconda caratteristica innovativa del contratto di quartiere ovvero una intenzionale **sussidiarietà orizzontale** (Rosa, 2001 - III; Pavia, 2002), tra le varie tipologie di interventi - edilizi, sociali ed economici. **Nell’ottica della negoziazione e concertazione, i soggetti e gli ambiti di intervento sono correlati sia verticalmente che orizzontalmente permettendo quella riformulazione delle forme dell’analisi e del “trattamento amministrativo dei bisogni”** (Tosi, 1994- I; Bricocoli, 2003 - II) **che si allargano e si differenziano richiedendo un trattamento più complesso ed integrato**.

Le questioni riguardanti il tema del risiedere locale e dei fabbisogni correlati, e dunque della sua qualità, diventano “visibili” e impongono il trattamento congiunto di questioni finora relegate “a un’opacità di lavoro settoriale” (Bricocoli, 2003 -II)⁷⁰. Se attivate fin dalla fase di costruzione delle proposte, la cooperazione e la messa a sistema di una serie di politiche settoriali propedeutiche ad interventi di progettazione integrata, oltre ad ottimizzare le risorse, aiutano e coadiuvano le analisi del fabbisogno locale.

Vari settori dell’amministrazione si trovano così a lavorare sul medesimo progetto, partecipando alla costruzione del quadro conoscitivo e condividendo i medesimi obiettivi. Non soltanto all’interno del contratto di quartiere ma anche fuori e a latere di esso: a volte il programma innesta processi di interazione altri che si organizzano in forme differenti.

L’esempio più evidente è l’attivazione di operazioni di rilancio economico e di sostegno sociale, congiuntamente ad operazioni di trasformazione edilizia e/o ambientale. I PAS torinesi (Progetti di accompagnamento sociale) i primi nel loro genere in Italia, sono progetti a sostegno di attività sociali da attuare a latere e a supporto di operazioni di recupero edilizio e di rinnovo urbano. Nati principalmente dalla necessità avvertita dall’amministrazione di gestire il disagio provocato agli abitanti in seguito a grossi interventi urbanistici, sono poi diventati strumenti per il sostegno di iniziative anche autoprodotte dai cittadini per il miglioramento socio-abitativo delle aree interessate⁷¹.

⁶⁹ L’interesettorialità istituzionale è uno degli obiettivi – dei contratti di quartiere – e i vari settori imparano ad interagire sul campo (Romano, 2004 - VII)

⁷⁰ La possibilità di mettere d’accordo diversi settori della pubblica amministrazione su un progetto per un dato territorio è un processo lungo e faticoso ma può produrre soluzioni sperimentali che riescono a velocizzare la sua realizzazione e gestione, come nel caso del Comune di San Giovanni Valdarno che per la candidatura alla seconda sessione dei Contratti di quartiere ha proposto una convenzione tra il settore dei servizi sociali e quello della mobilità e dei trasporti prevedendo dei biglietti gratuiti per il trasporto sui mezzi pubblici agli anziani in difficoltà sulla tratta casa-ospedale. Ulteriori esempi sono relativi alle proposte di convenzione e coordinamento tra settore lavoro e formazione e settore edilizia pubblica descritte sinteticamente all’interno del quadro sinottico dei contratti di quartiere di prima generazione per il quale si rinvia alla sezione B, “Quadro sinottico” dell’Allegato III “I Contratti di quartiere”

⁷¹ Per un maggiore approfondimento dell’esperienza dei PAS torinesi si rinvia al capitolo IV_2 “I Progetti di

I Progetti di accompagnamento sociale affiancano i progetti previsti all'interno dei Programmi di recupero urbano, del Progetto Pilota The Gate di Porta Palazzo e del Contratto di quartiere di via Arquata⁷², oltre ad ulteriori iniziative di promozione di sviluppo per aree non ancora interessate da programmi di intervento. Il bando dei Contratti di quartiere prevede inoltre esplicitamente "interventi che favoriscano l'occupazione e l'integrazione sociale"⁷³, e, la compresenza di più soggetti, istituzionali e non, alla formulazione delle proposte di intervento permette ovviamente una maggiore possibilità di attivare politiche di intervento integrate. Per la presentazione delle candidature è infatti opportuno che il soggetto o i soggetti promotori attivino, anche nelle fasi precedenti alla formulazione della proposta di candidatura, le loro relazioni per la raccolta delle conoscenze e delle risorse multisettoriali.

L'intuizione di logiche di intervento vincenti rispetto alla domanda proveniente dal territorio è per lo più connessa alla interazione degli ambiti di intervento: la riqualificazione urbana non può non essere risolta se non operando congiuntamente nell'edilizia, nel sociale e nell'economia locale. Il contratto di quartiere incentiva questa logica.

Dai progetti presentati si evince che la maggior parte delle attività correlate all'attività edilizia sono relative al settore occupazionale in quanto circa il 41% delle iniziative propone la integrazione del progetto architettonico ed urbanistico con azioni dirette ad implementare in modo diretto od indiretto l'occupazione all'interno dell'area di intervento. Anche il settore assistenziale è coinvolto sul 25% delle iniziative. In misura minore sono coinvolti il settore della formazione e quello culturale.

Due dunque le ripercussioni in termini procedurali che influiscono entrambe sul tema del fabbisogno e della costruzione della risposta di attrezzatura e di servizio in ambito locale: la prima è quella di una effettiva ricerca di interazione delle azioni di carattere economico e sociale al progetto architettonico, che allarga e rende complesse ed integrate sia le procedure di costruzione della domanda che delle risposte; la seconda di un coinvolgimento di più soggetti – compresi gli abitanti-utenti - nell'iter progettuale.

Questo permette la raccolta a tutto campo delle problematiche presenti anche attraverso metodi di rilievo non convenzionali e "partecipati".

7.2.3. La progettazione partecipata

La necessità di azioni complesse che integrino più settori di intervento, induce infatti alla introduzione di metodologie di analisi differenti. Si modifica, intervenendo in modo concertato e tarando gli interventi a seconda delle singole situazioni, il metodo di ascolto e di rilievo del fabbisogno: si cerca di facilitare l'incontro ed il dialogo, di individuare i fabbisogni più urgenti ascoltando tutte le voci presenti sul territorio, catalogando i desideri e gli obiettivi perseguibili. Le metodologie suddette fanno riferimento per lo più alle tecniche di progettazione partecipata, tra le quali quelle più utilizzate sono le schede questionario, o incontri mirati con la popolazione e gli *stakeholders* locali⁷⁴.

In questa fase è estremamente importante l'ascolto a tutto campo in quanto ogni soggetto è portatore di potenziali suggerimenti così come anche di problematiche e di

accompagnamento sociale (PAS)" dell'Allegato IV

⁷² Le esperienze progettuali relative ai programmi complessi del Progetto Pilota "The Gate" di Porta Palazzo ed il Contratto di quartiere di via Arquata sono approfondite nel capitolo successivo, nonché nell'Allegato IV "Esperienze progettuali a Torino".

⁷³ Schema del Bando di gara contenuto nel Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 2522, del 30 dicembre 2002. Per approfondimenti si rinvia alla "Scheda di approfondimento 3. La seconda sessione progettuale e i decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 dicembre 2001 e del 30 dicembre 2002" nell'Allegato III

⁷⁴ Per *Stakeholders* si intendono gli individui che possono influenzare l'attività di un organizzazione in termini di prodotti, politiche processi, ovvero tutti i soggetti portatori di informazioni e/o interessi potenziali rispetto a obiettivi specifici, e individuati sul territorio come interlocutori particolarmente importanti (Freeman, 1984 e Clarkson, 1995 in AaVv 2003 – IV)



Tre momenti di analisi partecipata: una consultazione degli stakeholders locali per Urban2 “Mirafiori nord” a Torino, ascolto dei fabbisogni degli abitanti nel quartiere di via Arquata a Torino e progettazione partecipata tramite la visualizzazione attraverso un plastico delle proposte progettuali per il PRU di Corso Grosseto a Torino

Nella fase di consultazione e di coinvolgimento attivo della popolazione sui temi progettuali del contratto di quartiere di Cinisello Balsamo, si sono individuate le funzioni e le attività da collocare all'interno della attrezzatura polifunzionale a scala di quartiere, prima prevista all'interno degli edifici residenziali recuperati e poi, in seguito alla consultazione con gli abitanti, spostata all'esterno dell'edificio principale in una struttura edilizia autonoma. Insieme agli abitanti sono state concertate anche le attività extra-residenziali di carattere sociale ed economico da attivare all'interno della struttura; gli abitanti hanno deciso di privilegiare laboratori artigianali neo-costituitesi o con sede già nel quartiere, e attrezzature in grado di fornire servizi utili alla comunità, come un servizio integrativo per la prima infanzia e le famiglie, uno spazio per attività formative e ricreative per gli adolescenti, uno sportello di servizi postali, una struttura residenziale di accoglienza per anziani non più autosufficienti.⁷⁵

Nel Comune di San Giovanni Valdarno in provincia di Arezzo, candidatosi ai finanziamenti della seconda sessione dei Contratti di quartiere, la conoscenza dello stato di fatto reale del fabbisogno relativo a servizi ed attrezzature sociali e ricreativo-culturali è stata attivata durante la fase di preparazione alla candidatura.

Sono state coinvolte le cooperative ed i centri sociali e tutti gli operatori del settore presenti sul territorio, tramite incontri mirati che, oltre a mettere in luce le necessità della popolazione residente, si sono rivelati occasioni privilegiate per incentivare la autopromozione di iniziative da parte della popolazione.

Nella fase di preparazione della candidatura del Comune di San Lazzaro di Savena, in provincia di Bologna, la proposta di attivazione di una piccola attività di bar e gelateria è stata avanzata in sede di assemblea consultiva pubblica da due giovanissime residenti. Di fatto l'ascolto è un processo creativo, dove qualsiasi voce può e deve essere presa in considerazione perchè da chiunque possono venire preziosi suggerimenti che un'analisi convenzionale non potrebbe produrre. Si sono pertanto costruite delle tabelle di autovalutazione dell'ipotesi progettuale, facendo riferimento ad indicatori quali-quantitativi relativi ad ogni singola azione, tarati tramite il confronto con le richieste avanzate della popolazione.

Inoltre è rilevante notare che nelle aree urbane candidatesi per la seconda tornata dei contratti di quartiere, avevano le aree destinate a standard urbanistici pienamente

⁷⁵ Per maggiori approfondimenti sul Contratto di quartiere di via Arquata si rinvia alla sezione C, “Schede di rilevamento del Contratto di quartiere di Sant’Eusebio”.nell’Allegato III.

soddisfatte, ma il grado di qualità della vita e dunque il livello di apprezzamento dei cittadini rispetto ai servizi e alle attrezzature rilevato dagli utenti risultava scarso, a causa del cattivo stato di manutenzione degli stessi, della inadeguatezza delle strutture (aree a verde non attrezzate o male attrezzate) della scarsa capacità di efficienza nell'erogazione del servizio (tempi, personale impiegato, qualità del servizio) o della difficoltà di raggiungimento agevole da parte della popolazione anziana delle attrezzature.

In questo senso lo strumento del contratto di quartiere può fornire indicazioni utili alla ridefinizione degli standards residenziali che perdono la loro rilevanza quantitativa in quanto affiancati da nuovi indicatori di qualità desunti dal contesto e costruiti direttamente con l'ausilio degli operatori e degli abitanti. Cosicché si è in grado di correlare direttamente gli indicatori qualitativi agli obiettivi progettuali.

7.2.4. La gestione

Un terzo e ultimo livello di innovazione riguarda **la attenzione alla fase gestionale** che prevede anche la compresenza di operatori diversi e la possibilità di coinvolgimento di soggetti privati, anche impegnati nel sociale (Rosa, 2001 - III; D'Innocenzo, 2001 - III). Ciò implica la cooperazione tra soggetti differenti anche nella gestione delle infrastrutture urbane i cui costi sono oramai poco sostenibili soltanto dal pubblico.

Relativamente alla sostenibilità finanziaria e alle modalità gestionali dell'intervento, su quarantasette contratti, venti di essi hanno presentato interventi finanziati a carico di privati, per un totale di 35 opere finanziabili; tali opere hanno riguardato per il 26 % operazioni dirette specificatamente alla residenza (pubblica e privata), un altro 29 % circa di interventi di urbanizzazioni a rete, ed un 46% costituiscono opere di urbanizzazione secondaria. Tra di esse due centri sportivi, due centri sociali ed un centro civico.

La presenza di privati nel finanziamento delle attrezzature è indice di un cambiamento nella considerazione soggetti altri in affiancamento al pubblico per la costruzione e la gestione delle attrezzature e dei servizi.

La efficacia di tali compresenze pubblico-privato dovrà essere ovviamente valutata per ogni singolo caso e sotto vari aspetti, non soltanto economico-finanziari ma anche qualitativa-prestazionale. Ritorna pertanto ancora con più urgenza il tema della messa a punto di indicatori di verifica non solo quantitativa ma qualitativa delle attrezzature e dei servizi.

Il coinvolgimento dei soggetti privati era suggerito dalle indicazioni ministeriali relative al contratto di quartiere come caratteristica per una migliore garanzia di riuscita del progetto, arrivando, nel caso limite del contratto di quartiere di Vibo Valentia, a far sì che i servizi di interesse pubblico prevedessero un finanziamento interamente con fondi privati. Un dato rilevante è che nessuna delle attrezzature per le quali è prevista una quota di finanziamento privato rientra nelle attrezzature per le quali si è prevista l'attivazione di procedure di progettazione partecipata. Inoltre soltanto uno dei 18 contratti di quartiere che hanno attivato un co-finanziamento pubblico-privato prevede la attivazione di procedure partecipative dirette agli abitanti⁷⁶.

Questo può essere indicativo di una sotto-valutazione delle possibilità della progettazione partecipata nel nostro paese, anche se da più parti ormai si preme affinché essa possa essere inserita all'interno delle procedure ordinarie di gestione della cosa pubblica⁷⁷. In realtà si rileva un problema non irrilevante della messa in atto di processi innovativi (partecipati, concertativi, integrati): ovvero che tale prassi richiede dei costi aggiuntivi rispetto alle procedure ordinarie, almeno nei tempi più immediati relativi alla programmazione e alla attivazione del progetto, costi che i privati non sono disposti a sobbarcarsi. Di fatti è stato evidenziato un elevato livello di rischio di spesa aggiuntiva

⁷⁶ Si tratta del contratto di quartiere di Tremuli Borracce a Reggio Calabria; ma il finanziamento dei privati è diretto alla costruzione di edilizia residenziale mentre la progettazione partecipata riguarda le opere di urbanizzazione secondarie

⁷⁷ Oltre ai programmi complessi di riqualificazione si ricordano le procedure partecipative attivate in merito alla redazione dei piani sociali di zona e ai programmi delle Agende 21.

per i progetti in cui non sia previsto il coinvolgimento o la consultazione della popolazione residente⁷⁸ per i costi imprevisti derivanti da eventuali ricorsi e opposizioni o azioni di boicottaggio agli interventi provocate dalla popolazione.

7.2.5. L'integrazione degli interventi

Nell'analizzare i risultati relativi alle esperienze dei contratti di quartiere è stato rilevato che soltanto sei tra le esperienze progettuali finanziate fino ad oggi⁷⁹ risultano concluse e sono quelle di Cinisello Balsamo, Padova, Torino, Livorno, La Spezia, Cagliari. Anche se i risultati prodotti sembrano profilare una scarsa capacità degli apparati amministrativi nel recepire le innovazioni procedurali - che appare come concausa della non riuscita dei progetti presentati -, dai casi di studio analizzati emerge una consapevolezza relativa alle potenzialità dello strumento dei Contratti di quartiere e, più in generale, del programma complesso, come occasione privilegiata per la introduzione di fattori innovativi sul tema della attrezzatura a scala locale.

Provando a sintetizzare i contenuti innovativi del Contratto il tema principale appare quello della integrazione a scala locale del progetto fisico con il progetto sociale, che si traduce in un ricorso a procedure complesse in tutte le fasi progettuali, dove lo scambio e l'interazione tra soggetti istituzionali e le procedure partecipative diventano fondamentale importanza e per la implementazione e per la costituzione quell'*humus* ambientale e sociale recettivo al cambiamento.

Di fatto non vi è reale innovazione portatrice di qualità senza una deregolamentazione e ristrutturazione di parte dei meccanismi politico-amministrativi in buona parte responsabili della scarsa qualità delle attrezzature erogatrici di servizi alla persona in ambito locale, in particolare nei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Un elemento detonatore per la ridefinizione dei processi è costituito dalle procedure partecipative e concertative quando non si esauriscono nella fase di consultazione e sono soltanto considerate propedeutiche all'accesso al finanziamento. Esse potrebbero infatti, implementando l'introduzione di sostanziali elementi innovativi, incidere realmente sui processi decisionali.

⁷⁸ Comune di Roma, USPEL, 2001

⁷⁹ Si fa riferimento a dati reperiti a novembre 2004

Capitolo 8. L'attrezzatura integrata e complessa: esperienze progettuali a Torino

8.1 Torino: rilevanza del caso di studio

Nell'ultimo decennio il Comune di Torino ha progettato ed attuato, come diretto promotore o in partenariato con altri soggetti, un insieme diversificato di programmi di intervento in ambito urbano che hanno avuto come obiettivo prioritario la riqualificazione urbana intesa in senso "complesso". In questo campo si evidenziano, oltre al Contratto di quartiere di via Arquata, il Progetto Pilota "The Gate" a Porta Palazzo, i Programmi di recupero urbano (PRU) di corso Grosseto, via Artom e via Sospello promossi dalla Regione Piemonte, i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRIU).

Questi programmi hanno rappresentato sia per le istituzioni che per i cittadini un'occasione preziosa per l'apprendimento di pratiche innovative, e di metodologie di rappresentazioni condivisibili di problematiche, utili alla messa in atto di politiche di intervento integrate⁸⁰.

In particolare, sono state messe in atto numerose esperienze di trasformazione fisica integrate, a tutte le fasi dell'iter progettuale, con progetti di qualificazione socio-economica che hanno coinvolto attori istituzionali e soggetti locali sia pubblici che privati.

COMUNE DI TORINO: STRUMENTI DI INTERVENTO URBANO			
	PRINCIPALI STRUTTURE GESTIONALI E OPERATIVE	MODALITÀ DI COINVOLGIMENTO POPOLAZIONE	STRUTTURE INTERAGENTI
P. R.G	Strutture amministrative Comunali	NO	NO
P.R.U. / P.R.I.U.	(P.S.P.) Progetto Speciale Periferie	(PAS) Programmi di Accompagnamento Sociale	NO
PIANO STRATEGICO	Associazione Torino Internazionale	NO	NO
URBAN II	Comitato Urban II	Tavolo sociale Forum di sviluppo	Associazione Torino Internazionale
PROGETTO PILOTA THE GATE	Comitato progetto Porta Palazzo - Agenzia di sviluppo locale	PAS	NO
CONTRATTO DI QUARTIERE VIA ARQUATA	Agenzia di sviluppo locale	Agenzia di sviluppo locale PAS	PSP

A Torino, oltre che attuare programmi complessi, l'amministrazione si è dotata di un Piano strategico che, relativamente al miglioramento della qualità urbana, fornisce indicazioni utili alla attuazione di progetti integrati attraverso un preciso quadro programmatico⁸¹.

⁸⁰ Alcuni di questi progetti sono stati scelti dal Cecodhas (Comité Européen de Coordination de l'Habitat social) come rappresentativi delle Good practices per la riqualificazione urbana in Italia

⁸¹ Una delle linee strategiche del Piano Strategico del Comune di Torino è denominata "Migliorare la qualità urbana";

Tale condizione programmatica e organizzativa della Città di Torino è rilevante nel processo di ridefinizione della qualità delle attrezzature. Le attrezzature ed i servizi a scala urbana e locale sono considerati prioritari per l'innalzamento della qualità abitativa e, al contempo, destinati a conciliare gli obiettivi della politica dei servizi con il progetto urbano a scala locale. Appare chiaro che la revisione della qualità delle attrezzature, conseguente alla ridefinizione dei bisogni, comporta una re-visione delle procedure di analisi della domanda e della prassi progettuale, -dalla programmazione alla realizzazione e gestione-, che sia basata su un approccio all'ambito locale e che consideri prioritario l'apporto dei soggetti tutti.

Al contempo, i programmi complessi, che già introducono prassi diversificate, rappresentano senz'altro un'occasione proficua per la introduzione di nuove metodologie, ma non possono rimanere casi isolati, sperimentali e sporadici. Essi devono, per la loro stessa natura, essere inglobati all'interno di una politica e di una strategia urbana più "integrata" con politiche di *welfare*, dove la interlocuzione con il cittadino-utente diventi prassi ordinaria.

Questo può essere considerato vero in particolare per il caso di Torino perché:

- il Contratto di quartiere non rimane un «caso isolato» ma si inserisce all'interno di una generale revisione delle politiche cittadine sull'abitare collettivo e quindi di un ripensamento del rapporto tra pianificazione-stato sociale-attezzatura del territorio;
- c'è stata una volontà politica di ri-attezzare la città in funzione di un nuovo assetto sociale che mette insieme le esperienze di «laboratori territoriali» con strategie di *governance*⁸² urbana, dove il pubblico non si de-responsabilizza ma al contrario si generano effettivi spostamenti di potere (la volontà di integrare realmente politiche di intervento urbano con le politiche sociali è evidente dalla adozione di strumenti appositi come i PAS, ed i PIAS)⁸³;
- vi è stata lungimiranza nell'attuazione dei progetti creando una interdipendenza tra le condizioni fisiche e sociali esistenti e i modi di azione;
- si è riusciti ad avvicinare i cittadini al territorio costruendo un importante «capitale fisso sociale» (esperienza, fiducia, autoorganizzazione).

Nel caso della città di Torino, il contratto di quartiere non appare quindi il solo intervento progettuale teso alla introduzione di fattori innovativi di novità in ambito infrastrutturale: esso si inserisce all'interno di una generale revisione delle politiche cittadine sull'abitare sociale e sul relativo fabbisogno di qualità.

Attraverso la realizzazione di operazioni di trasformazione fisica, affiancata da progetti sociali ed economici, attraverso programmi complessi di vario genere, si sta costruendo una intesa tra amministrazione comunale e cittadini. In particolare, le operazioni attuate nel campo dell'abitare sociale e dei relativi servizi alla persona, hanno consentito una messa in campo di strumenti di pianificazione, progettazione e gestione che in Italia sembra comincino a "fare scuola".

Ciò che viene sottolineato è che le iniziative relative al miglioramento della qualità dell'abitare intraprese dall'amministrazione torinese, alcune di concerto con la Regione ed altri enti istituzionali, sono state convogliate su territori dequalificati. Oltre ad aree periferiche costruite alla fine degli anni Sessanta e rimaste al margine dello sviluppo

per approfondimenti relativi ai contenuti del piano si rinvia al capitolo IV_3 "La pianificazione strategica. Il Piano strategico di Torino" nell'Allegato IV

⁸² La governance riconosce i processi e gli effetti di governo del territorio come l'esito dell'interazione tra gli attori pubblici, privati, del terzo settore ed altri, che "generano un effetto di governo in un certo campo di azione". (Pasqui, 2005 - I) La governance è definita anche come "Azione di governo svolta attraverso la mobilitazione effettiva di una serie di soggetti che sono in posizioni diverse, sia a livello gerarchico (attori centrali e locali) e statuto (pubblico semi-pubblico, privato)" "(...) un sistema di regole e di incentivi condivisi e trasparenti, e comunque credibili, tanto da essere accettati da operatori, istituzioni e soggetti pubblici e privati sia nell'arena dell'economia che in quella della società" in (Moraci, Fazio, 2003 -II) e anche "l'effetto di governo prodotto dall'azione (intenzionale non) di molti attori ma non riconducibile ad alcuno di essi" in (Balducci, 1999 – IV)

⁸³ I PIAS sono i Piani integrati di accompagnamento sociale che hanno sostituito i PAS. Per approfondimenti si rinvia all'Allegato IV "Esperienze progettuali a Torino".

economico della città vi sono anche aree centralissime come l'area di Porta Palazzo e di via Arquata ma da sempre considerate dequalificate per l'altissima presenza di popolazione indigente ed immigrati.

L'intento è stato quello di sperimentare una convergenza di obiettivi, di progetti, di risorse finanziarie e umane che, assieme ad un elevato grado di partecipazione e di imprenditoria sociale della popolazione, ha poi permesso di produrre risultati innovativi notevoli, in particolare nel campo delle attrezzature e dei servizi di ambito locale. La capacità di ricezione e di messa in atto di processi innovativi è stata senza dubbio incentivata dalla compresenza di volontà istituzionali di diversa entità: sia regionale che comunale.

8.1.1. Innovazione processuale ed elementi di *governance* locale

La tendenza della Regione, negli ultimi anni è stata quella di incentivare innovazioni proponendo una linea di azione operativa in aderenza alla ricerca portata avanti dal CER (Comitato per l'edilizia residenziale) a livello nazionale, relativamente a "nuovi strumenti diagnostici e progettuali dell'intervento pubblico per la riqualificazione dei tessuti urbani".

Si è avviata, infatti, una politica di riqualificazione urbana dei quartieri di edilizia pubblica, chiedendo ai Comuni di ispirarsi alla iniziativa europea Urban per programmare gli interventi in un'ottica di integrazione delle azioni e dei finanziamenti indirizzati agli ambiti dell'edilizia, dell'urbanistica, del sociale e dell'ambiente.

Per quanto riguarda l'incentivo al coinvolgimento degli utenti e alla auto-promozione già la legge n.16 del 1995 della Regione Piemonte prevedeva incentivi per l'attivazione di iniziative di auto-organizzazione giovanile nei quartieri periferici attraverso la creazione di cantieri laboratorio⁸⁴, gruppi di lavoro o tavoli di concertazione attivati all'interno dei quartieri interessati da azioni di trasformazione⁸⁵. In alcuni casi, come nel caso dei PRU (programmi di recupero urbano), i laboratori sono diventati veri e propri luoghi di conciliazione tra l'amministrazione e i cittadini. Affidati anche a soggetti terzi, esterni alla istituzione hanno contribuito a mediare i conflitti, a gestire e diffondere le informazioni sul territorio, a ridisegnare i rapporti e a implementare il processo di autopromozione dei soggetti locali.

Ma l'iniziativa più di successo è stata, nel 1998, la decisione del Comune di Torino di bandire un concorso per la realizzazione di iniziative di accompagnamento sociale da affiancare ai programmi edilizi ed urbani di recupero urbano che insistono su tre grandi quartieri di edilizia pubblica, (indicati come via Artom, via Ivrea e corso Grosseto) anticipando i temi della integrazione fisico-sociale poi divenuti fondativi nei programmi complessi a venire. Gli interventi fisici incrociano quelli sociali e sono portati avanti in un'ottica di trasversalità delle scelte amministrative, di concertazione istituzionale e soprattutto di partecipazione dei cittadini. Quello che emerge è una volontà politica di ri-attrezzare la

città da un punto di vista fisico e funzionale ma avendo chiaro al contempo l'obiettivo di instaurare nuove logiche di governabilità del territorio proprio a partire dalla ridefinizione del ruolo del soggetto pubblico.

⁸⁴ Coordinati dal Progetto Periferie e concordati con le Circoscrizioni, partecipano i rappresentanti dei cittadini e sono impegnati nella definizione delle azioni necessarie a qualificare il territorio. Alcuni laboratori sono divenuti Agenzie di sviluppo locale come nel caso di via Arquata. Per maggiori approfondimenti si rinvia all'Allegato IV "Esperienze progettuali a Torino"

⁸⁵ In specifico, nel campo dei progetti destinati al mondo giovanile, attraverso i Piani annuali degli interventi per i giovani della Legge regionale 16/1995 e con riferimento alle direttive europee della Carta europea per la partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale" la Regione ha invitato le comunità locali a coinvolgere attivamente i giovani nei programmi di creazione e di gestione delle attività culturali negli spazi urbani a partire dall'habitat locale del quartiere". Per le attività di ricerca-azione la Regione Piemonte ha collaborato con la città di Torino alla messa in rete delle esperienze realizzate nell'ambito del progetto "Giovani Periferie", alla creazione di un dossier di lavori destinato a politici e tecnici sul tema dell'accompagnamento sociale rivolto ai giovani, il sostegno ad iniziative di auto-organizzazione giovanile (come i cantieri -laboratorio previsti dalla Legge Regionale 16/1995)

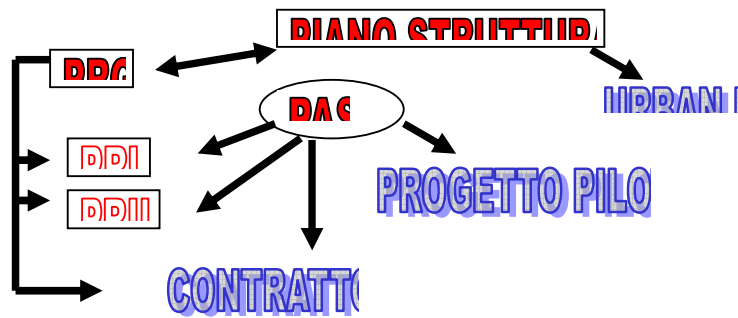


Fig. 2. Lo schema delle relazioni tra i vari programmi istituzionali di intervento sul territorio torinese.

E' evidente come si sia ricercata l'integrazione tra programmi di intervento urbano e di qualificazione sociale, avendo come riferimenti sostanziali le indicazioni di Prg e del Piano strutturale.

Questo anche relativamente alla programmazione, progettazione e gestione di alcuni progetti di attrezzature erogatrici di servizi sociali, ricreativi, sanitari, scolastici. L'amministrazione è infatti chiamata a integrare le esperienze dei laboratori territoriali con strategie di *governance* urbana locale dove il pubblico non si de-responsabilizza ma "riduce" il proprio spazio di intervento. In questo modo si è riusciti ad avvicinare i cittadini al territorio costruendo un importante "capitale fisso sociale" basato su esperienze, rapporti di fiducia, auto-organizzazione.

Le analisi del fabbisogno ed altre risposte "integrate" sono state, ad esempio, definite via via che si svolgevano i processi di *governance* stessi delle iniziative programmatiche e progettuali (Romano, 2004 -VIII, Guiglia, 2004 – VIII). Il punto di forza del Comune di Torino è stato quello di riuscire poi a consolidare tale prassi sperimentale nell'ambito del Progetto Speciale Periferie che conta, oltre al Progetto Urban, quattordici azioni di sviluppo locale attivate. La partecipazione degli attori locali risulta essere molto ampia in un'ottica di restituzione significativa della realtà del territorio e delle sue esigenze. Il maggior numero di soggetti coinvolti nella fase di costruzione del progetto consente di costruire una visione collettiva del cambiamento.

Ognuno dei progetti di attrezzatura presentato all'interno dei singoli programmi di intervento ha un proprio percorso di costruzione e di introduzione dell'innovazione e di ricerca del consenso attorno ad essa: dall'analisi dei fabbisogni, alla integrazione degli obiettivi, alla interazione tra soggetti.

Sebbene sia chiaro che ogni esperienza va considerata a se stante e non può essere assunta come esempio da generalizzare è anche vero che è possibile individuare, mettendole a confronto alcuni caratteri ricorrenti di "buona pratica".

Oltre a fornire indicazione per la riformulazione dei concetti di fabbisogno, di attrezzatura e di servizio, ciò che risulta prioritaria è la apertura che tali processi consentono alla riformulazione di spazi di governabilità del territorio con cui il cittadino è chiamato ad interagire. L'istituzione pubblica non è più l'unico referente nell'elargizione e nella gestione del territorio ma si propongono partenariati e cooperazioni utili non soltanto alla qualità funzionale delle strutture urbane, ma che, a livello locale, intervengono attivamente ma anche in sede decisionale e politica, costruendo una gestione più democratica del territorio.

8.2 Considerazioni generali sugli itinerari progettuali

In questa sede è stato interessante considerare, come casi di studio in affiancamento ai contratti di quartiere, alcuni esempi di progetti urbani negoziati ed integrati che avessero tra gli obiettivi prioritari l'innalzamento della qualità dei servizi e delle attrezzature a scala locale. Si è **approfondita la metodologia relativa alla costruzione del progetto di attrezzatura in tutte le sue fasi**. Torino è sicuramente una delle prime città italiane ad aver attuato progetti estesi di recupero e riqualificazione all'interno dei quali il tema della residenza pubblica è stato trattato contestualmente a quello dei servizi alla persona.

La selezione dei progetti analizzati, il Progetto pilota urbano "The Gate" di Porta Palazzo, il contratto di quartiere di via Arquata, il programma europeo Urban II di Mirafiori nord, è avvenuta sulla base di due considerazioni prioritarie: in primo luogo la localizzazione dei progetti di attrezzature all'interno di programmi destinati a quartieri di edilizia pubblica importanti e dequalificati sotto il profilo dei servizi; in secondo luogo la compresenza di progetti fisici di attrezzature locali integrate ad obiettivi di intervento sociale.

Tale scelta consentiva di approfondire la conoscenza delle modalità di intervento a scala locale – il quartiere - e di indagare in merito a prassi operative e gestionali per soluzioni alternative di pianificazione e di intervento urbano.

Le tipologie di attrezzature analizzate sono relative ai tre programmi suddetti, attivati a distanza di qualche anno uno dall'altro (il primo ad essere operativo è stato il programma pilota nel 1998, a seguire il contratto di quartiere nel 1999, Urban II nel 2000).

L'intento è stato di verificare se, nei contesti locali dove si sono messi in pratica processi di progettazione di attrezzature a scala locale si sia: 1) effettuata una analisi dei bisogni sulla base della domanda reale e locale; 2) proposta una interazione tra obiettivi di trasformazione fisica e obiettivi di sviluppo sociale sulla base dell'analisi suddetta; 3) contribuito ad innovare il concetto di *welfare e di standard urbano* locale anche trasferendo nell'ambito dei servizi responsabilità, risorse e poteri alle comunità locali.

L'analisi del progetto di tali attrezzature è stata attuata nelle varie fasi di ideazione, attuazione e gestione mettendo in rilievo:

a) l'introduzione di fattori di innovazione nell'iter di programmazione per la metodologia di analisi e rilievo del fabbisogno, per le procedure di analisi/costruzione della domanda; per la offerta tipologica del servizio, per la struttura fisica;

b) le proposte di interazione tra istanze di trasformazione fisica e trasformazione sociale nell'iter di costruzione del progetto e dei relativi processi concertativi, avviate anche attraverso l'utilizzo di tecniche di progettazione partecipata, e la auto-organizzazione dei cittadini;

c) l'attivazione di processi capaci di generare nuovi spazi di contrattazione con il pubblico negli strumenti di gestione dei servizi e dell'attrezzatura a scala locale.

8.2.1. Ricognizione dei progetti e delle attrezzature: prime osservazioni

Nell'intento di rilevare, in primo luogo, le relazioni che sottostanno la costruzione dei programmi e dei singoli progetti di intervento, i soggetti promotori ed i partners, gli obiettivi prioritari e le loro connessioni, si è proceduto alla analisi del programma complesso focalizzandosi sulla struttura ed i macro-processi costitutivi⁸⁶. Particolare

⁸⁶ I tre programmi torinesi sono promossi da differenti istituzioni: due sono di matrice europea (Progetto Pilota e Urban II) mentre il Contratto di quartiere è un programma nazionale, promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ex Ministero dei Lavori Pubblici. Ciò però non implica differenze sostanziali, a parte alcuni limiti temporali e di spesa che però poco rilevano alla trattazione del tema dei servizi e delle attrezzature. Inoltre tra la redazione del bando di concorso del Primo Progetto Pilota a cui appartiene l'area di Porta Palazzo, alla redazione del bando di Urban II, passano tra anni ricchi di esperienze e di scelte importanti per la programmazione comunitaria in ambito urbano, iniziano a essere visibili i risultati della prima tornata dei programmi Urban I (1996-2000), dei Proust, dei Pass. Nel

attenzione è stata dedicata all'approfondimento della modalità di analisi della domanda locale, dei fabbisogni specificando, per ciascuno di essi, le metodologie adottate di ascolto del territorio e di interazione con gli abitanti⁸⁷.

Le attrezzature sono state infine schedate a seconda della loro funzione principale al fine di organizzarne un racconto più dettagliato seguendo alcune categorie tematiche.

Le categorie adottate per la schedatura sono state: categorie descrittiva dell'ambito progettuale (titolo del progetto, anno di inizio, localizzazione della struttura), descrizione dei soggetti interessati (struttura responsabile, enti pubblici coinvolti, destinatari, attori coinvolti nelle varie fasi) descrizione degli obiettivi e dei risultati (obiettivi fisici e sociali e risultati perseguiti al 2004).⁸⁸

Un approfondimento ulteriore ha riguardato la configurazione di alcune variabili attinenti alla organizzazione della struttura dello spazio fisico dedicato all'attrezzatura, lì dove lo stato di avanzamento del progetto e le fonti di informazione lo permettevano. Tra le variabili strutturali si sono distinte: la mono o pluricategorizzazione del servizio erogato nella attrezzatura al fine di evidenziare la compresenza di beni in un'unica struttura; il rapporto instaurato con il contesto (visibilità/prossimità/accessibilità) e la organizzazione interna dell'attrezzatura, nel tentativo di chiarire il rapporto intercorrente tra la organizzazione funzionale e la rilevanza attribuita alla caratteristiche materiali del luogo erogatore dei servizi. Inoltre si è distinto il livello di partecipazione dell'utenza nelle varie fasi progettuali⁸⁹.

Alcune prime considerazioni possono essere fatte in merito alla importanza che la singola attrezzatura rispetto agli obiettivi generali del programma di intervento.

Le attrezzature possono essere suddivise in: attrezzature che insistono su uno spazio fisico degradato, diventando elementi rilevanti per una sua riqualificazione – sottopasso di via Arquata, aula multimediale, piazza Livio Bianco; attrezzature la cui dimensione spaziale è stata progettata, creata, riconosciuta in seguito o contestualmente al progetto organizzativo e gestionale - casa del quotidiano, polisportiva via Arquata; attrezzature che erogano servizi "spaziali" ma la cui localizzazione sul territorio è rilevante alla loro stessa funzionalità – grazie alla loro rappresentatività, emergenza, essere punti di riferimento a scala locale. – agenzia di sviluppo locale di via Arquata, e di Porta Palazzo.⁹⁰

Le attrezzature analizzate si caratterizzano inoltre per alcuni elementi innovativi procedurali introdotti all'interno del processo progettuale, ed innovazioni più propriamente tecnico funzionali.

8.2.2. Dall'analisi dei fabbisogni alla gestione partecipata

Le analisi dello stato del fabbisogno locale assume caratteristiche simili in tutti e tre i programmi: diventa un'analisi allargata a tutto campo, multidisciplinare e partecipata, attuando nuove pratiche di ascolto (*auditing*)⁹¹.

Nel racconto delle singole esperienze è necessario comunque distinguere l'analisi propedeutica alla formulazione della proposta di candidatura al finanziamento del programma complesso, e quella più specifica e indirizzata a chiarire meglio l'apporto di

frattempo le Regioni del mezzogiorno italiane passano dall'obiettivo 2, all'obiettivo 1.

⁸⁷ Per maggiori approfondimenti sulle singole metodologie si rinvia ai paragrafi IV_1.1.1, IV_4.1.1, IV_5.1.3, IV_6.1.1. dell'Allegato IV "Esperienze progettuali a Torino"

⁸⁸ Per approfondimenti si rinvia alla sezione IV b, "Schede di rilevamento delle attrezzature e dei servizi nell'Allegato IV "Esperienze progettuali a Torino"

⁸⁹ ibidem

⁹⁰ ibidem

⁹¹ L'*auditing* è un termine mutuato dalle metodologie di controllo amministrativo e fa riferimento in particolare all'insieme delle attività di supervisione nel governo delle risorse e delle qualità dei prodotti/servizi, ovvero al monitoraggio sistematico e strategico, dell'andamento delle diverse famiglie di rischio e dei risultati quali-quantitativi, anche in chiave di prevenzione. In questo senso si utilizza il termine *auditing* per il monitoraggio strategico dei processi che sottendono alla formazione del fabbisogno territoriale attraverso strumenti capaci di fornire descrizioni tempestive ed efficaci. (AaVv, 2002 – III). Per maggiori approfondimenti si rinvia al paragrafo 9.1.

ogni singolo progetto di attrezzatura al soddisfacimento della domanda emersa. La prima fase generalmente fa riferimento all'analisi del fabbisogno generale delle aree, è un'analisi attuata attraverso fonti di informazione diversificate e coadiuvata da più soggetti. Generalmente serve anche ad avvalorare la scelta delle aree sulle quali intervenire ed è dunque propedeutica al finanziamento del progetto.

Nel caso di Torino le tre aree analizzate di Mirafiori nord, Porta Palazzo e via Arquata, erano già state oggetto di una prima ricognizione, oltre che sociale, anche sullo stato di fatto fisico e funzionale dei servizi e delle attrezzature, che ha preceduto la formulazione delle singole proposte progettuali. La procedura di analisi ha previsto la individuazione di fattori di localizzazione del disagio, incrociando sedici variabili di tipo demografico e censuario per ogni area; la sovrapposizione delle informazioni è servita ad esaltare le differenze. Successivamente si sono scelti cinque fattori tra i più rilevanti nell'esternazione del fenomeno dell'esclusione sociale. In tal modo si è costruita una "mappa del disagio sociale" e si sono individuate le aree con maggiore concentrazione di bisogni⁹².

Questa prima indagine ha avvalorato la scelta fatta dal Comune di Torino di riqualificare quegli specifici luoghi. Ovviamente nell'impostazione del singolo programma e, successivamente, delle singole azioni progettuali, sulle stesse aree si sono attivate operazioni di ulteriore approfondimento dello stato di fatto.

Per il Progetto Urban 2 "Mirafiori nord", il primo livello di approfondimento del fabbisogno locale è svolto dal Comune tramite il Progetto Periferie che, attraverso una delle "azioni di sviluppo locale"⁹³, istituisce un "Tavolo sociale" adibito al monitoraggio di bisogni del quartiere. Il tavolo sociale è un gruppo di ascolto e al contempo un laboratorio di quartiere utile ad approfondire le esigenze degli abitanti. Localizzato in uno spazio aperto al pubblico posto al centro del quartiere di Mirafiori nord, è gestito dal Settore Periferie del Comune e da soggetti terzi, partner della pubblica amministrazione⁹⁴.

Vi partecipano tutti i soggetti interessati al progetto che producono delle **liste condivise dei bisogni**, formulando anche proposte operative ed interventi specifici. In seguito, nel corso dell'evoluzione del programma, il Tavolo sociale si trasforma in una seconda tipologia di gruppo di lavoro denominato "Forum per lo sviluppo sociale" che accoglie, oltre ai soggetti partecipanti al tavolo sociale, anche ulteriori attori economico e sociali interessati. Il Forum ha compito consultivo per il Consiglio direttivo del Comitato Urban II, ente organizzatore della struttura tecnica, amministrativa, economica e manageriale del Programma⁹⁵.

A latere del Forum, una struttura tecnica di supporto attua, tramite metodologie di progettazione partecipata, iniziative di interazione e coinvolgimento degli abitanti per meglio specificare le singole azioni progettuali, avvalorando o modificando le scelte iniziali. All'interno di ogni singola azione progettuale sono poi definite ulteriori metodologie di indagine e di organizzazione della domanda locale di servizi ed attrezzature.

L'azione proposta in fase di candidatura, che ha poi prodotto dei risvolti molto interessanti, riguarda la promozione di **sportelli di ascolto e segretariato sociale**, che approfondiscono il lavoro di monitoraggio del fabbisogno locale già portato avanti dal Tavolo sociale e dal Forum.

⁹² La ricerca è stata portata avanti dal Comune di Torino insieme all'Istituto Regionale per la ricerca economico/sociale del Piemonte (IRES)

⁹³ Le azioni di sviluppo locale sono progetti intersettoriali di trasformazione qualitativa del territorio portate avanti dal Progetto Speciale Periferie. Per maggiori approfondimenti vedi capitolo IV_1. "La struttura amministrativa straordinaria: Il progetto Speciale Periferie_Settore Periferie", nell'Allegato IV

⁹⁴ Per maggiori approfondimenti si rinvia al paragrafo IV_3.1.2 nell'Allegato IV "Esperienze progettuali a Torino"

⁹⁵ Il Comitato Urban II è costituito dal Comune di Torino, dalla Circoscrizione 2, dall'Associazione Torino Internazionale, dall'Agenzia territoriale per la casa, dal Forum per lo sviluppo locale. Per maggiori approfondimenti si rinvia al capitolo IV_4.1., "Scheda di approfondimento 6: Urban II_Mirafiori nord", nell'Allegato IV "Esperienze progettuali a Torino"

Gli sportelli di ascolto non sono iniziative indipendenti, ma sono parte di due interventi più consistenti, ovvero quello relativo alla costituzione di un centro polivalente per la integrazione sociale, il progetto denominato “Casa del quotidiano” ed il “Progetto cortili” indirizzato alla ristrutturazione urbanistica ed edilizia delle case popolari del quartiere⁹⁶.

Gli sportelli costituiscono i luoghi di raccolta delle informazioni ma anche di erogazione di informazioni ed assistenza agli abitanti.

Si configurano come attrezzature destinate al monitoraggio costante dello stato di soddisfazione/insoddisfazione degli abitanti relativamente agli interventi edilizio-urbanistici e sociali, ed in grado anche di erogare servizi socio-assistenziali. Di fatti il progetto per la costituzione del centro polivalente “La casa del quotidiano”, oltre a costituire uno sportello di ascolto, ha come obiettivo prioritario quello di integrare le strutture sociali e sanitarie presenti sul territorio, costituendo, al contempo, un luogo di incontro tra gli abitanti ed i gruppi socialmente attivi sul territorio⁹⁷.

La definizione delle attività da avviare a latere di quelle svolte dello sportello come quelle socio-sanitarie, sono state individuate attraverso una consultazione degli abitanti che ha permesso di definire i fabbisogni più impellenti. La metodologia utilizzata è stata quella della distribuzione di **questionari tematici** relativi ai possibili ambiti di azione (infanzia, attività economiche, attività ludico-ricreative); le soluzioni proposte sono state in seguito discusse con le varie associazioni presenti sul territorio, alcuni rappresentanti istituzionali e gli operatori dei servizi.

L’attrezzatura prevista e attualmente (dicembre 2004) in fase di ultimazione, oltre erogare servizi socio-sanitari diviene attiva relativamente ad altri temi rilevanti per la qualità dei residenti, come quello della informazione al cittadino, di animazione culturale, della formazione professionale.

Per il Progetto Pilota “The Gate” di Porta Palazzo, una prima ricognizione dei fabbisogni dell’area è effettuata durante la fase di redazione della proposta di candidatura. L’indagine ha previsto una analisi delle condizioni demografiche, sociali, dell’edilizia, dell’economia producendo una serie di tavole tematiche descrittive, e identificando alcuni punti di forza e di debolezza dell’area successivamente tradotti in ipotesi di trasformazione⁹⁸.

Le informazioni di carattere quantitativo, sono state infine confrontate con **una osservazione** sul campo dei fenomeni più rilevanti di tre principali aspetti quali: gli abitanti, la residenza, il mercato. L’osservazione ha previsto la messa in fila di numerose informazioni che sono state poi confrontate con una indagine sociale, dedicata esclusivamente al rilievo dei problemi e dei bisogni degli abitanti⁹⁹.

Il metodo utilizzato è quello della intervista realizzata sotto forma di **colloqui singoli o collettivi** condotti a partire da uno schema iniziale di argomenti per poi arrivare a realizzare una **raccolta di racconti di “vissuti”**¹⁰⁰; i soggetti intervistati sono abitanti,

⁹⁶ Il Programma Urban 2 prevede sette assi prioritari di intervento all’interno dei quali poter articolare macro-azioni a loro volta organizzate in micro-azioni. Le due micro-azioni sono contenute all’interno della macro azione della Misura 3 “Integrazione sociale e lotta all’esclusione”. Per un maggior approfondimento sulla macro-azione si rinvia al capitolo IV_4. , “Scheda di approfondimento 5: Il progetto Urban in sintesi” nell’Allegato IV.

⁹⁷ Per le micro-azioni si rinvia al paragrafo IV_4.1.3, “Scheda di approfondimento 6: Urban II_Mirafiori nord_Misura 3. Integrazione sociale e lotta all’esclusione” e paragrafo IV_4.1.4. “I nuovi servizi e le nuove attrezzature”, “Progetto cortili e Sportello di ascolto” e “La casa del quotidiano: Cascina Roccafranca” nell’Allegato IV. Inoltre per la Cascina Roccafranca si rinvia anche alla sezione B dell’Allegato IV, “Schede di rilevamento delle attrezzature”.

⁹⁸ Per approfondimenti sulle specifiche del Progetto Pilota The Gate si rinvia al capitolo IV_5 “Gli strumenti complessi 2. Il Progetto Pilota urbano The Gate”; per l’ analisi dei fabbisogni si rinvia specificatamente al paragrafo IV_5.1.3. nell’Allegato IV

⁹⁹ E’ stato analizzato lo stato della “salute sociale” dell’area indagando prioritariamente sugli abitanti e su alcune loro caratteristiche sociali ed organizzative quali la capacità di autopromozione e organizzazione, la esistenza di reti di relazione e di scambio, la esigenza di punti di riferimento e di servizi pubblici e privati, la conoscenza ed il modo di utilizzo dei servizi presenti.

¹⁰⁰ La metodologia utilizzata nel 1995-1996, anni in cui è stata formulata la proposta di candidatura dell’area al

operatori e responsabili dei servizi sociali del quartiere.

Questa indagine ha dato come risultato alcune mappe e relazioni descrittive sull'area in seguito utilizzate per la costruzione delle singole proposte progettuali¹⁰¹. Al fine di continuare a monitorare il territorio e rilevarne il fabbisogno anche durante la messa in atto delle singole proposte di intervento, il Comitato di gestione del Progetto, Comitato Porta Palazzo¹⁰², si è avvalso di un servizio permanente di accompagnamento sociale, già promosso nell'ambito dei Progetti di accompagnamento sociale dal gruppo operativo del Progetto Speciale Periferie¹⁰³, accompagnato dalle attività di monitoraggio dell'Agenzia di sviluppo locale di Porta Palazzo.

Quest'ultima è la vera e propria sede operativa del progetto, localizzata in un edificio in posizione centralissima rispetto all'area di intervento, e si configura come un luogo multifunzionale: sportello di rilevazione dei bisogni, di interfaccia con i cittadini, attrezzatura di erogazione di servizi di informazione, formazione, consulenza, oltre ad essere sede del Comitato.

L'Agenzia si configura come luogo centrale e nevralgico del Progetto, ed è ormai attrezzatura di riferimento per i residenti nel quartiere, e i cittadini tutti, in quanto erogatrice di servizi di accompagnamento sociale, di consulenza, informazione e accompagnamento riguardo ai problemi del territorio¹⁰⁴. Il monitoraggio dei fabbisogni è attuato tramite una **schedatura di tutte le esigenze** che i cittadini esprimono rivolgendosi allo sportello dell'Agenzia.

In merito al progetto del Contratto di quartiere di via Arquata, una prima ricognizione dei fabbisogni del quartiere è stata effettuata, prima ancora della decisione del Comune di partecipare al concorso ministeriale, attraverso un lavoro concertato tra tecnici incaricati del Comune, Circonscrizione e da un Comitato spontaneo di residenti che da tempo lamentavano lo stato di degrado edilizio e sociale del quartiere.

Un primo confronto dei dati anagrafici della popolazione e i dati in possesso degli operatori dei servizi socio-assistenziali è servito a ricostruire il contesto sociale e, soprattutto, a svolgere una verifica funzionale dei servizi esistenti. Particolare attenzione è stata data al numero delle attrezzature e alle modalità del loro utilizzo. In seguito, sulla base della possibilità di concorrere ai finanziamenti destinati ai Contratti di quartiere, è stato necessario approfondire i fabbisogni locali facendo ricorso ad **interviste e all'utilizzo di un questionario**, che però si sono dimostrati inefficaci sotto il profilo della comunicazione e del coinvolgimento dei residenti (Romano, 1999 - VII).

La ricognizione dei bisogni è stata dunque portata avanti contestualmente alla progettazione delle operazioni edilizio-urbanistiche, utilizzando alcune interviste strutturate a seconda della tipologia dei soggetti da intervistare (in base alla loro età e status sociale). L'intervista, così come nel caso del Progetto pilota "The Gate", si è trasformata in un **racconto di esperienze di vita**, denominate "storie di vita", raccolte in modo non convenzionale ed interattivo: gli operatori si sono resi disponibili all'ascolto, senza instaurare con l'interlocutore alcuna restrizione nelle condizioni di

concorso per il finanziamento di Progetti Pilota è molto simile a quella che sarà utilizzata nel 1998 dai progettisti incaricati della redazione del progetto per il Contratto di quartiere di via Arquata, ovvero della raccolta delle "storie di vita".

¹⁰¹ I risultati sono stati pubblicati dalla società Cicsene incaricata dell'analisi dal Comune di Torino. (Cicsene, 1997 - VII)

¹⁰² Il Comitato Progetto Porta Palazzo è l'ente misto pubblico/privato no-profit che gestisce i processi di rigenerazione urbana all'interno dell'area; è costituito da un Consiglio direttivo, da una équipe di progetto interna e da unità operative esterne. Per maggiori approfondimenti si rinvia al paragrafo IV_4.1.2. "La struttura organizzativa del Progetto", scheda di approfondimento 10 "Il Comitato progetto Porta Palazzo" nell'Allegato IV

¹⁰³ I progetti di accompagnamento sociale (PAS) del Comune di Torino sono azioni strutturate di informazione, partecipazione e mediazione dei conflitti rivolte agli abitanti di aree svantaggiate. Per approfondimenti si rinvia al cap. IV_1.1 "I progetti di accompagnamento sociale (PAS)", nell'Allegato IV

¹⁰⁴ Per approfondimenti si rinvia al paragrafo IV_5.1.4. "Le nuove attrezzature", L'agenzia di sviluppo locale, nell'Allegato IV

incontro ma accondiscendendo alla scelta dei tempi e delle modalità di intervista-racconto dell'abitante¹⁰⁵.

Nel caso di via Arquata gli operatori hanno scelto di monitorare i fabbisogni confrontandosi direttamente con gli umori e le disponibilità varie degli abitanti, cercando di individuare i soggetti più propensi alla relazione e coinvolgendoli.

Le tipologie di analisi proposte appaiono anche propositive, l'analisi di fatto non è mai scissa da un pensiero progettuale. A latere dell'intervista si sono messe in atto ulteriori metodologie di "analisi partecipata", come quella della **ricerca-azione**¹⁰⁶, utili a coinvolgere i residenti e nella elaborazione dei fabbisogni più impellenti e nella ricerca delle soluzioni ottimali. In particolare, i giovani del quartiere hanno partecipato alla ricerca-azione sulla funzione da attribuire ad uno spazio collettivo proposto dai redattori del progetto, denominato il "Sottopasso Attenti al treno", che ha determinato, in seguito, la loro auto-promozione a soggetti organizzatori e gestori dello stesso¹⁰⁷.

Ad approfondire maggiormente la conoscenza dei bisogni dell'area di intervento si è in seguito attivata una consultazione pubblica, mettendo in atto una tecnica di analisi-progettazione partecipata denominata "*Planning for real*", ovvero una simulazione progettuale che consente di individuare e gerarchizzare i problemi e, contestualmente, proporre soluzioni possibili¹⁰⁸.

Il progetto del contratto di quartiere ha previsto che il monitoraggio dei fabbisogni continui ad essere attivo sul territorio anche durante e dopo la realizzazione dell'intervento urbanistico, attraverso l'istituzione di una attrezzatura preposta denominata Agenzia di sviluppo locale di via Arquata. L'Agenzia di sviluppo assume funzioni simili a quelle detenute dall'Agenzia di Porta Palazzo: diviene così una attrezzatura multifunzionale.

Luogo di erogazione di servizi di informazione, coordinamento ed accompagnamento degli attori locali, di organizzazione delle attività socio-ricreative, ma anche luogo in cui si integrano i servizi e si monitorano. La Agenzia si configura dunque sia come "attore" della trasformazione che come nuova attrezzatura multiservizi¹⁰⁹.

Dalle esperienze suddette risulta importante il ruolo che alcune forme di organizzazione dei servizi locali assumono non soltanto per la efficacia nell'erogazione dei servizi (il coordinamento operato dalle Agenzie e dalla Casa del quotidiano delle azioni socio-sanitarie con quelle formative o ludico-ricreative) ma anche per il nuovo ambito di azione che esse destinano alla popolazione residente.

Già dalla fase di analisi, i nuovi programmi esplicitano una nuova idea di trattazione progettuale del tema dei servizi: coinvolgendo e parzialmente delegando i soggetti locali nella esternazione delle urgenze e nella formulazione di ipotesi risolutive ai problemi, si sperimentano formule di compartecipazione per tutte le fasi dell'iter progettuale. Lo stesso progetto fisico è determinato dal confronto di soggetti vari, di istanze di qualità diverse. La effettiva novità è nella sperimentazione di un progetto che appaia il più possibile condiviso.

In estrema sintesi l'analisi delle esperienze torinesi ha dunque permesso di approfondire alcune caratteristiche tecnico-funzionali, e procedurali.

Le caratteristiche procedurali appaiono relative a:

- una programmazione basata su una valutazione partecipata dello stato di

¹⁰⁵ Tali metodologie sono denominate "palo d'ascolto" e "*Outreach*" (ascolto domiciliare) e sono descritte al paragrafo IV_5.1.1 "Analisi dei fabbisogni" dell'Allegato IV

¹⁰⁶ Si rinvia alla, "Scheda di approfondimento 14: La ricerca azione" e "Scheda di approfondimento 15: Progetto azione partecipata di via Arquata" dell'Allegato IV

¹⁰⁷ Per maggiori approfondimenti delle metodologie di analisi utilizzate all'interno del contratto di quartiere di via Arquata si rinvia al paragrafo IV_5.1.1. dell'Allegato IV

¹⁰⁸ *ibidem*

¹⁰⁹ Si rinvia alla "Scheda di approfondimento 17: L'agenzia di sviluppo locale di via Arquata", nell'Allegato IV. Esperienze progettuali a Torino".

fatto

- una progettazione e una resa operativa attraverso l'istituzione gruppi multidisciplinari
- una gestione portata avanti attraverso partnership pubblico-private.

Inoltre le caratteristiche tecnico-funzionali fanno sinteticamente riferimento alla domanda e offerta di: proposte di spazi estremamente flessibili e capaci di ospitare più attività e organizzazione e l'erogazione di più funzioni e beni, anche diversificati per utenza.

La strada che si delinea sembra essere quella della assunzione di responsabilità per una qualità infrastrutturale del territorio locale da parte di strutture che comprendono nuovi spazi, nuove funzioni, nuovi operatori capaci di essere attivi nelle diverse fasi – programma, progetto, gestione. Si cerca di superare dunque il vecchio concetto di attrezzatura ancorato al territorio, e agli standard tradizionali, gestita da soggetti molto spesso tra loro non cooperanti e avulsi dalle logiche e dalle dinamiche evolutive locali. Inoltre appare sempre più necessario – e questo si evince dalle buone pratiche dei progetti torinesi- che le tre fasi siano condotte in modo continuativo e possibilmente dagli stessi soggetti.

In conclusione, quello che appare più significativo nell'ambito del rinnovamento generale dei processi di costruzione del progetto di attrezzatura, è l'attivazione di metodologie di *governance* locali contestuali alla creazione di attrezzature locali innovative per l'interazione di obiettivi di qualificazione fisica e obiettivi di sviluppo sociale. In questo appare farsi spazio anche un concetto di *welfare* locale che preveda il trasferimento nell'ambito dei servizi erogati a livello locale di responsabilità, risorse e poteri a comunità locali ma ben radicate sul territorio.

Cap.9. Alcuni elementi innovativi ricorrenti

Il confronto tra lo stato dell'arte e le problematiche, indagati attraverso la letteratura e i casi di studio, ha messo in luce alcuni elementi innovativi relativi alle pratiche e ai processi che sottendono il progetto per l'attrezzatura a scala locale. Quest'ultimo **sembra ormai non più strettamente correlato ad una necessità di adeguamento ad alcune condizioni standard dettate quantitativamente a priori, quanto piuttosto l'esito di processi di costruzione dovuti alla sovrapposizione di valutazioni qualitative di analisi e di intervento molto più complesse e diversificate territorialmente.**

Alcune di queste valutazioni, così come già argomentato nei capitoli precedenti¹¹⁰, sono introdotte come elementi di novità rispetto alla prassi consolidata di rilievo e risposta al fabbisogno a scala locale, attraverso alcuni strumenti di pianificazione come i piani dei servizi, i piani di zona e alcuni programmi complessi.

L'attuazione di progetti urbani complessi a scala locale ha incentivato una revisione "partecipata" dei parametri di qualità, introducendo il coinvolgimento dell'utenza per il monitoraggio dello stato di fatto, la verifica dei fabbisogni e la contestuale costruzione di previsioni per il miglioramento della qualità dell'abitare.

I programmi complessi, in particolare, hanno trattato il problema delle attrezzature a scala locale associandolo in parte alla problematica della revisione degli standard.

I programmi complessi, godendo di una certa autonomia amministrativa e gestionale, facilitano ed incentivano, inoltre, l'introduzione di pratiche programmatiche e progettuali sperimentali, comprese quelle relative alla determinazione dei nuovi standard denominati "qualitativi"¹¹¹. Questi ultimi possono essere determinati in concertazione con la popolazione residente e gli stessi parametri stabiliti attraverso consultazioni pubbliche e continui confronti e ricerche di verifica delle informazioni reperite.

In questo ultimo capitolo del lavoro di ricerca si è provato a sistematizzare i principali elementi innovativi messi in luce dalla ricognizione effettuata sui casi di studio e accennati nei capitoli precedenti, riguardanti sia questioni relative all'approccio interpretativo ai temi del fabbisogno locale/attrezzatura/standard, sia questioni più specificatamente tecnico-procedurali, relative dunque alla costruzione di risposte tecnico-operative¹¹².

Al fine di semplificare la trattazione del tema "innovazione" all'interno del progetto di attrezzatura locale si è cercato di scorporare gli elementi emersi di novità – e quindi di differenziazione rispetto ad alcune pratiche consolidate e ricorrenti - facendo riferimento ai tre differenti livelli procedurali riferiti a fasi di costruzione dell'attrezzatura e del servizio:

- il livello programmatico;
- il livello progettuale/operativo;
- il livello gestionale.

Tali livelli a loro volta intersecano orizzontalmente alcuni temi, come quello della progettazione partecipata e della concertazione pubblico-privata che costituiscono una matrice di riferimento costante.

¹¹⁰ Si rinvia in particolare al capitolo 4 "Interpretazione del fabbisogno locale" e al capitolo 5 "Elementi di critica ed innovazione nel progetto di attrezzatura e nella definizione dei servizi".

¹¹¹ I criteri qualitativi per la determinazione degli standard possono essere associati alla definizione della forma attraverso la quale il servizio è prestato (ovvero specificare se è necessario adibire una determinata sede fisica ad ospitare un certo servizio), ai requisiti fisico-funzionali di queste strutture, alla misurazione della produttività del servizio erogato, alla necessità di aggregazione di più servizi e alla realizzazione di attrezzature polifunzionali, ai modi di gestione di tali attrezzature. Si rinvia al paragrafo 5.1 "L'approccio qualitativo e prestazionale al tema delle attrezzature".

¹¹² Relativamente alle procedure di analisi del fabbisogno si rinvia anche al paragrafo 8.2.1. "Ricognizione dei progetti e delle attrezzature".

Per le considerazioni fatte in premessa al lavoro e sviluppate nei capitoli precedenti, appare evidente che la suddivisione in fasi dell'esperienza progettuale è una suddivisione meramente fittizia, utile specificatamente alla trattazione del tema e quindi in difetto di alcune semplificazioni, risultando alcune volte la fase programmatica strettamente connessa con quella analitica (l'analisi di un territorio non è mai puramente obiettiva e dunque svincolata dagli assunti propositivi).

Inoltre alcune innovazioni sono relative ad attributi "immateriali", e dunque non inerenti soltanto il progetto fisico dell'attrezzatura collettiva, ad esempio quelle inerenti la natura processuale del progetto come i metodi relativi alla messa a punto dei processi di analisi qualitativa o di partecipazione o di concertazione. Altri, invece, sono individuati come attributi fisico/funzionali e dunque considerati come materiali specifici del progetto di attrezzatura.

9.1. La fase programmatica: dall'analisi alla sintesi

La fase programmatica può essere considerata come il primo livello di costruzione del progetto di attrezzatura collettiva a scala locale. È la fase durante la quale i soggetti locali si attivano per impostare la trasformazione del territorio sulla base di punti di partenza comuni. La fase programmatica comprende tutte quelle attività di analisi e di indagine del territorio nei suoi vari aspetti fisici, sociali ed economici, che dovranno essere opportunamente trasformati per il miglioramento della qualità delle attrezzature e del rapporto con il suo diretto intorno.

In questa fase i soggetti analizzano lo stato di fatto del territorio, impostano le relazioni e concordano gli obiettivi prioritari per organizzare e facilitare l'accesso alle informazioni e alle risorse necessarie.

È la fase di "messa in campo" delle potenzialità del territorio, e di ognuno dei soggetti coinvolti; al contempo è un momento di valutazione *ex ante* dei rischi e dei punti di debolezza degli stessi, che permette di mettere in ordine i bisogni espressi e la previsione di beni necessari a soddisfarli. La fase programmatica a sua volta può essere distinta in due sottofasi principali: la fase dell'ascolto del territorio, dell'analisi e del rilievo dei suoi elementi caratteristici; la fase di sintesi della valutazione dell'analisi condotta, la sua messa a sistema e organizzazione utile alla costruzione di una metodologia di valutazione dei bisogni e dei beni.

Parlando di "prima fase" qui non si intende fornire uno schema temporale delle azioni procedurali; di fatto la conoscenza del territorio permea l'intero iter progettuale; sposando una visione "multidimensionale" della procedura di conoscenza del territorio e dei suoi fabbisogni complessi si deve necessariamente intendere la ricognizione ed il monitoraggio dello stato di fatto come una azione costante e continua del processo progettuale.

9.1.1 La fase di analisi ed il ruolo del pianificatore riflessivo/comunicativo

L'ascolto e l'analisi degli elementi istitutivi e caratterizzanti del territorio, utili alla costruzione del progetto di attrezzatura, sono sicuramente investiti di una nuova valenza. L'indagine analitica relativa alle attrezzature a scala locale, che un tempo doveva servire a mettere in luce soprattutto alcune loro caratteristiche quantitative (dotazione di mq per abitante, numero dei servizi attivi), viene accostata ad una necessità di revisione dei parametri di valutazione (e quindi di rilievo) riferiti più alla qualità delle attrezzature a scala locale.

Il dimensionamento stesso del fabbisogno quantitativo, ancora utile a determinare quello che viene indicato in alcuni casi come parametro minimo di

riferimento¹¹³, è affiancato da altre tipologie di metodi investigativi¹¹⁴ relativi alla qualità dello stato di fatto generale del territorio di riferimento, che si traducono in parametri valutativi spesso non quantificabili in unità di misura standardizzabili. In linea con la revisione del concetto di fabbisogno quantitativo e oggettivamente determinabile, l'analisi si estende a variabili di contesto che abbisognano di operazioni di ricostruzione ed interpretazione della realtà eterogenee, basate su elementi a loro volta dinamici che vanno via via ricondotti a sintesi critiche.

La determinazione del fabbisogno è legata ad un concetto di qualità del territorio correlata dunque alle molteplici esigenze specifiche del luogo sul quale e per il quale si progetta, intrecciando esperienze conoscitive differenti. L'indagine diventa infatti un'analisi allargata a tutto campo, che si avvale anche di altre discipline, come quelle sociali ed antropologiche, all'interno delle quali grande spazio assume l'apporto e il giudizio dell'utente/cittadino.

Emblematica in tal senso è la schedatura proposta dal piano dei servizi della Regione Lombardia che prevede oltre ad un rilievo "convenzionale" (localizzazione e dimensionamento fisico dello stato di fatto) della dotazione di attrezzature di un dato territorio, un rilievo funzionale e prestazionale¹¹⁵ delle stesse, capace di metterne in luce l'effettiva fruibilità da parte dell'utenza, la efficienza gestionale, la possibilità di "mettere a sistema" i servizi tra di loro¹¹⁶.

Per la costruzione di tali nuovi parametri, cui necessariamente corrisponderanno risposte progettuali specifiche e non necessariamente edilizie, si è fatto ricorso alle cosiddette "nuove pratiche di ascolto", strettamente connesse ai processi di progettazione partecipata¹¹⁷.

Tali processi erano già messi in pratica durante gli anni Settanta¹¹⁸ e di recente sono tornati *in auge* anche grazie alla introduzione dei programmi complessi che indicano nelle procedure partecipative una delle condizioni essenziali per la buona riuscita dei programmi stessi.

Le procedure per la candidatura ai maggiori programmi complessi europei (Progetti Pilota, Prusst, Urban I e Urban II) e nazionali (Urban Italia, Contratti di quartiere I e Contratti di quartiere II) hanno consentito di attivare anche sul nostro territorio un ritorno a pratiche di coinvolgimento attivo della popolazione che permettono, fin dalle fasi di ricognizione del luogo di progetto, l'interazione tra committente/progettista e il fruitore del progetto, in uno scambio reciproco di informazioni estremamente proficuo per la costruzione di parametri di qualità associati ai reali fabbisogni (e non solo presunti). Il tentativo di un monitoraggio estensivo, qualitativo e "partecipato" del territorio locale viene affrontato in modo integrato proprio all'interno dei programmi

¹¹³ E' il caso del Piano dei servizi che ribadisce la necessità di conservazione di uno "standard minimo" di riferimento generale. Per approfondimenti si rinvia al paragrafo 5.2 "Le attrezzature collettive e i servizi nella pianificazione locale" e al capitolo I_1. "Il Piano dei servizi", nell'Allegato I

¹¹⁴ Si rinvia alla "Scheda di approfondimento 4. Sintesi della procedura di analisi dei servizi" in paragrafo I_1.1. dell'Allegato I, oltre che all'Allegato II "Alcune Alcune metodologie per il rilievo del fabbisogno complesso" e al paragrafo 8.2.1. "Ricognizione dei progetti e delle attrezzature: prime osservazioni".

¹¹⁵ Il termine prestazionale, per il quale si rinvia al paragrafo 5.1 "L'approccio qualitativo e prestazionale al tema dell'attrezzatura", è afferente al livello di rendimento e di risultato di un'azione o di un oggetto. In questo caso si intende riferirlo alle condizioni che determinano la natura stessa del rendimento. Per la trattazione all'interno del Piano dei Servizi si rinvia alla "Scheda di approfondimento 3. Il Piano dei servizi della Regione Lombardia. Sintesi della procedura" nell'Allegato I.

¹¹⁶ Per la documentazione sul tema si rinvia al Capitolo I_1. "Il piano dei Servizi" nell'Allegato I

¹¹⁷ Per approfondimenti sulle metodologie di analisi con-partecipate si rinvia al paragrafo 8.2.1. "Ricognizione dei progetti e delle attrezzature" e alla sezione C "Schede di rilevamento dei Contratti di quartiere" dell'Allegato III e all'intero Allegato IV

¹¹⁸ Il primo esempio in Italia di progettazione partecipata risale al 1979 quando ad Otranto (LE) fu istituito un laboratorio di quartiere frutto di una collaborazione tra l'impresa di costruzioni Dioguardi e lo studio di progettazione di Renzo Piano con il patrocinio dell'UNESCO e il CNR. (Comune di Roma, 2001 - VI).

complessi anche in relazione al progetto dello spazio fisico delle attrezzature, ovvero all'interno del progetto urbanistico.

Varie le metodologie di ascolto, molte le modalità messe in atto di pratiche partecipative, che per la loro stessa natura di metodologie non convenzionali, estremamente flessibili ed adattabili ai contesti ai quali sono applicate, risulta difficile poter catalogare e ben descrivere.

Non sarebbe veritiero, infatti, definire a priori standard di qualità assoluti. **La qualità del servizio e dell'attrezzatura può essere misurata solo nel rapporto con l'utente ovvero nel confronto degli effetti prodotti relazionati all'obiettivo dell'intervento**¹¹⁹. In alcune esperienze di programmi complessi, durante la fase di programmazione, sono state attivate analisi sul territorio e sulla popolazione incrociando metodi analitici tradizionali ad iniziative di ricerca delle informazioni partecipata. Attraverso l'analisi dei casi di studio sono state individuate due principali fasi o "livelli" di organizzazione dell'ascolto, che possono essere attivate contestualmente o conseguentemente l'una all'altra: l' *auditing* e lo *screening*.

L'*Auditing* corrisponde alla fase in cui sono attivate le prime modalità di ascolto e di rilievo della fase di prima consultazione o di programmazione dell'intervento¹²⁰. *Auditing* letteralmente significa "verifica",¹²¹ ma in questo ambito il termine viene adottato con il significato di monitoraggio e conoscenza del territorio; pertanto fa riferimento a tutte quelle metodologie e pratiche necessarie ad assumere informazioni sul territorio e sui suoi abitanti che possano contribuire alla programmazione dell'intervento.

Ovviamente esistono numerosi approcci possibili per reperire informazioni sul territorio, alcuni dei quali consentono uno scambio reciproco di conoscenze tra gli operatori progettuali e gli abitanti/utenti dei servizi. Tra le più importanti metodologie di reperimento di informazioni interattive ve ne sono alcune che fanno riferimento a veri e propri spazi strutturati per la raccolta delle informazioni come ad esempio gli *Urban Center*¹²² di derivazione anglosassone, quasi del tutto inesistenti nel nostro paese, ma ai quali fanno riferimento i laboratori territoriali e le Agenzie di sviluppo locale. A queste strutture si affiancano metodi di raccolta delle informazioni meno stanziali, come l'utilizzo di strumenti non convenzionali di raccolta delle osservazioni, opinioni, preferenze e commenti come i questionari, le interviste, l'utilizzo di osservatori mobili sul campo, o anche l'ascolto tramite siti web interattivi o consultazioni pubbliche.¹²³

Le metodologie di *auditing* messe in atto all'interno dei programmi complessi considerati in questa sede e riguardanti il sistema delle attrezzature sono state principalmente:

- Raccolta aperta di opinioni e preferenze tramite questionari, con esplicitazione

¹¹⁹ Un confronto che implica la esplicitazione di un giudizio e la attuazione di una verifica rispetto ad obiettivi comuni. Nella formulazione della "Carta dei servizi sociali" prevista dal Piano di zona Municipale di Roma si legittima il possibile controllo da parte dell'utente dei servizi. L'utente verifica la qualità dei servizi sulla base di una soglia minima di requisiti che gli enti erogatori devono assicurare. Ma questo non è così evidente. Gli obiettivi devono infatti poter essere concordati e costruiti collettivamente. "Nonostante l'enfasi posta sullo strumento della valutazione non si è ancora giunti a definirne un modello consolidato. (...) E' evidente l'esigenza di sviluppare capacità di lettura di bisogni e progettazione dei servizi sulla base delle quali stabilire obiettivi e valutare risultati" (D'Albergo, (a cura di) 2003 - II).

¹²⁰ Il livello di partecipazione attivato durante la fase di programmazione corrisponde ad una fase di *auditing* o prima consultazione, considerata come fase di secondo grado nella "scala della partecipazione di Arnstein" del 1969, (Comune di Roma, 2001 - IV)

¹²¹ Vedi nota 93

¹²² L'esperienza degli *Urban Center* si è sviluppata soprattutto in ambito statunitense negli anni '60. Attualmente attivi in molte grandi città americane svolgono funzioni diverse tra cui anche quella di favorire l'utilizzo del patrimonio conoscitivo di tutti gli attori presenti su un dato territorio, in particolare di quelle più scarsamente legittimate perché non protette dal carattere scientifico-disciplinare.

¹²³ Le diverse esperienze di *Auditing* sono ben illustrate nel volume del Comune di Roma (Comune di Roma, 2001 - IV)

- o meno di indicatori di desiderabilità
- Interviste a interlocutori privilegiati
- Incontri mirati a gruppi specifici per problemi specifici
- Consultazioni pubbliche
- Sportelli informativi interattivi, osservatori mobili

Tali metodologie sono basate anche sulla introduzione di uno *screening* della domanda, ovvero di una selezione e organizzazione delle informazioni segmentata sulla base delle caratteristiche della utenza. La divisione può avvenire in base ai relativi tempi di utilizzo dell'attrezzatura -*screening* utilizzato anche nei questionari propedeutici alla formulazione dei piani dei servizi, che prevede anche l'estensione del campionario di utenza alla popolazione non residente, come i pendolari – oppure in base alla età della utenza così come della loro classe sociale.

Il reperimento di informazioni così condotto può risultare estremamente proficuo per la costruzione del progetto: in alcuni dei casi di studio valutati, (come nel caso del centro giovanile per il contratto di quartiere di via Arquata, ma anche per la costruzione della candidatura per la selezione dei Contratti di quartiere 2 dei Comuni di San Lazzaro di Savena e San Giovanni Valdarno) alcuni dei soggetti coinvolti nell'applicazione di metodologie di ascolto partecipato intervistati ed incontrati, hanno proposto le attività da svolgere all'interno delle attrezzature legate alla specificità della popolazione insediata; in particolare sono emerse esigenze specifiche per gruppi particolari di utenti, principalmente anziani soli o in difficoltà e giovani.

Questo comporta la messa in atto di comportamenti analitici non convenzionali e l'invenzione di vere e proprie nuove tecniche di analisi adatte per ogni specifico contesto. Ad esempio il gruppo impegnato nella analisi propedeutica alla presentazione della proposta per il contratto di quartiere di via Arquata ha messo in atto una tecnica denominata "del palo d'ascolto", una sorta di postazione mobile di ascolto dei problemi. Utilizzata come tecnica di interazione tra gli operatori e la popolazione, così come con la ricerca azione, tende a enfatizzare l'ascolto conducendo le interviste nel modo più neutrale possibile.

Il "palo" può essere realizzato fisicamente come un punto di ascolto o invece essere semplicemente una postazione in un luogo rilevante all'interno del quartiere, occupata da un ascoltatore che apparentemente non ha una funzione specifica ma che rimane in attesa di confidenze da parte degli abitanti: la attenzione catturata da un elemento "inusuale" consente di catalizzare gli interessi e induce al contatto. Ma più che la struttura è importante l'atteggiamento mentale che porta gli operatori ad essere costantemente e tutti dei "pali di ascolto" mobili ¹²⁴.

Durante la preparazione alla candidatura del contratto di quartiere di San Giovanni Valdarno è stato organizzato un incontro con la popolazione per monitorare il fabbisogno di spazi e servizi collettivi, nell'ottica di un monitoraggio a tutto campo. Al fine di invogliare a partecipare all'evento in maniera propositiva ed attiva, si è pensato di presentare la consultazione come una specie di gara/confronto tra anziani e bambini del quartiere.

Questo ha permesso anche una presa di coscienza dei partecipanti delle esigenze di abitanti di età diversa che richiedevano diverse modalità e tempi di utilizzo delle strutture. Attraverso tali metodologie di ascolto si mettono in luce i "desiderata" dei residenti che, a seconda degli obiettivi e delle condizioni progettuali possono essere tradotti in indicazioni o in veri e propri "indicatori" di qualità ¹²⁵.

Le novità sostanziali introdotte, oltre a suggerire nuove tecniche di rilievo, richiedono anche nuove figure professionali perché implicano un approccio alla realtà urbana differente da quello adottato dal pianificatore e dal progettista "convenzionale". In primo luogo nelle tecniche di rilievo introdotte viene posto l'accento su una

¹²⁴ Si rinvia anche al paragrafo 8.2.1. "Ricognizione dei progetti e delle attrezzature" e al paragrafo IV_5.1.1 "Analisi dei fabbisogni" dell'Allegato IV

¹²⁵ Si rinvia alla "Scheda di approfondimento 9. Esempio di sintesi degli obiettivi di qualità per la candidatura del Contratto di quartiere" nell'Allegato II.

indicazione necessaria: la costruzione di una interazione tra il fabbisogno espresso e il soggetto che lo esprime - a sua volta parte di una determinata comunità portatrice di bisogni collettivi "altri"-ovvero è richiesta la costante interlocuzione del soggetto ascoltatore con il soggetto ascoltato.

La nuova dimensione operativa del ruolo del pianificatore prevede che esso sia al contempo un "pianificatore riflessivo" dunque "capace di attivare processi di apprendimento reciproco tra chi promuove la trasformazione e la comunità che ne risente gli effetti" e "un pianificatore comunicativo, ovvero capace di instaurare rapporti di fiducia, svelare ambiguità, distorsioni nelle informazioni (..) costruire visioni condivise"¹²⁶.

La tecnica del progetto-azione¹²⁷ utilizzata nel contratto di quartiere di via Arquata, si basa sulla messa in evidenza della interazione tra il fabbisogno espresso dal singolo e la percezione di quest'ultimo della propria comunità. Si parte dall'ipotesi che il bisogno per essere legittimato come espressione di un territorio debba essere inquadrato in un contesto collettivo.

Se l'obiettivo prioritario è il riconoscimento dei bisogni e dei beni collettivi, riconfigurare il campo sociale in cui avvengono le interazioni necessarie la ricerca-azione aiuta a fare sì che la domanda sociale e collettiva si possa esprimere. In tal senso la ricerca-azione non è una tecnica, ma piuttosto una modalità di conduzione di un processo di ascolto e di costruzione di consenso attorno a dei beni locali collettivi.

"In altre parole l'esito della ricerca -azione è la ristrutturazione del campo sociale e l'evolversi della dinamiche che lo animano nella direzione di un maggior riconoscimento tra gli attori in gioco, con spostamenti - a volte impercettibili e a volte più visibili dei diversi attori tra centro e periferia a livello sociale, culturale e politico (..) L'esito della ricerca-azione è allora l'apprendimento di un nuovo modo di fare politica nella comunità locale, come interazione e interscambio tra attori locali più consapevoli, più critici, più disposti a costruire intelligenza e beni collettivi" (Floris, 2001 - VII)

L'atteggiamento di colui che ascolta deve essere di assoluta apertura e di stimolo alla interazione.

" (..) si attua una chiusura del "circuito bisogno-risposta considerato in modo deterministico per ricostruire invece il legame tra il bisogno ed il soggetto che lo esprime e dai significati che egli gli attribuisce" (Floris, 2001 - VII).

Si delinea quindi un nuovo modo di individuazione e costruzione del fabbisogno collettivo in un'ottica di azione progettuale condivisa.

9.1.2 La costruzione di indicatori di sintesi e la contrattazione della norma

La determinazione di indicatori presuppone una particolare regia progettuale che abbia come obiettivo, nella fase programmatica, anche la predisposizione di parametri di risultato, monitorabili e dunque parzialmente quantificabili, che preveda una trasformazione dei risultati delle analisi in regole condivisibili. Di fatto anche la trasposizione dell'analisi qualitativa, prodotta tramite l'analisi e la ricognizione, in parametri di valutazione è un passaggio fondamentale nella costruzione del progetto proprio in quanto mette in gioco la complessità dell'operazione progettuale. Il

¹²⁶ Qui si fa riferimento ad alcune posizioni teoriche riguardanti il ruolo del pianificatore che mettono in evidenza la nuova dimensione operativa del soggetto che interagisce con la comunità per la determinazione dei suoi fabbisogni. Due sono le figure innovative :il "pianificatore riflessivo" di Donald Schon (1983) secondo il quale "Gli sforzi del progettista per risolvere il problema capace di porsi di fronte al problema ridefinito inducono nuove scoperte che richiedono nuova riflessione nel corso dell'azione" ed il "pianificatore comunicativo" di John Forester che deve instaurare "pratiche interattive di progettazione urbana" (Comune di Roma, 2001 -IV).

¹²⁷ Per maggiori approfondimenti si rinvia al paragrafo 8.2.1., alla "Scheda di approfondimento 14. La ricerca azione" e "Scheda di approfondimento 15. Progetto-azione partecipata di via Arquata" nell'Allegato IV, ed inoltre in Progetto Speciale Periferia Torino, 2001 - VII

problema verte sulla necessità di sintesi del processo di analisi e di valutazione condotto e nella sua trasposizione in scelte operative i trasformazione e di regolamentazione.

I parametri qualitativi, introdotti per ovviare alla rigidità dei parametri quantitativi standard, rischiano in tal caso di essere applicati con la stessa estraneità e distanza.

Alcuni tentativi di sintesi e di messa a sistema delle valutazioni provenienti dalle analisi qualitative mettono in evidenza la difficoltà di coniugare la aderenza della restituzione delle istanze territoriali e la loro traduzione in scelte operative. La difficoltà maggiore sembra essere proprio la organizzazione della varietà e della variabilità delle informazioni raccolte sul campo.

Il tentativo di organizzare e ricondurre a parametri più facilmente comunicabili, e dunque anche verificabili, è uno sforzo richiesto alle amministrazioni partecipanti ai vari programmi complessi finanziati dall'Unione europea anche per facilitarne la valutazione.

Le procedure per la sintesi dell'indagine sugli elementi del territorio e la conseguente determinazione di parametri di valutazione relativi alla buona riuscita dei progetti inseriti all'interno di programmi complessi, sono metodologie assolutamente sperimentali. Sono frutto del tentativo di mettere a sistema una serie di informazioni derivanti da fonti e da soggetti differenti, elaborate attraverso strumenti e metodologie diversi¹²⁸.

Nell'analisi della situazione locale all'interno della quale sviluppare un progetto di rigenerazione di un quartiere, uno degli approcci più utilizzati è quello relativo alla valutazione dei rischi e delle opportunità offerte dal progetto stesso denominata "Analisi *Swot*"¹²⁹. Essa rappresenta una delle metodologie più diffuse per la valutazione dei progetti e dei fenomeni complessi proprio in quanto consente di rendere sistematiche e fruibili le informazioni su un tema specifico derivanti da fonti differenti.

E' un tipo di valutazione mutuata dalla economia aziendale e riproposta dalla comunità europea nell'ambito della predisposizione dei documenti comunitari di programmazione regionale. Essa permette di considerare una molteplicità di variabili eterogenee (dalla capacità di spesa della popolazione, all'età, alla disponibilità di strutture materiali) capaci di avvantaggiare o compromettere la buona riuscita del progetto. Si tratta di un procedimento logico attraverso il quale si valutano una serie di elementi materiali ed immateriali presenti sul territorio, considerandone le variabili in termini di forza, di debolezza, di opportunità e di rischio, sulla base di una loro ipotetica trasformazione.

La terminologia consueta distingue i fattori endogeni (relativi agli elementi interni al progetto, come elementi fisico-territoriali, caratteristiche della popolazione, dell'economia) ed esogeni (relativi ad elementi esterni al progetto, come progetti di trasformazione già esistenti, vincoli e limiti fisici, normative esistenti); i primi sono a loro volta classificati tra punti di forza e di debolezza, ovvero raggruppano tutte quelle variabili sulle quali è possibile intervenire; i secondi sono classificati in opportunità e rischi, ovvero rappresentano quelle variabili esterne al sistema che però sono in grado di condizionarlo sia positivamente che negativamente.

La difficoltà e la sua efficacia risiedono nella lettura "incrociata" dei fattori individuati e in una sua ulteriore sintesi programmatica.

L'analisi *SWOT*, effettuata per la programmazione di un programma complesso può essere condotta a vari livelli, ovvero interessare l'intera area di intervento e i relativi elementi, oppure porzioni di esso. Generalmente essa è condotta e svolta in modo tale

¹²⁸ Un esempio in tal senso è il metodo MABF (dall'acronimo dei derivato dagli autori del metodo, Moraci, Aragona, Bevilacqua, Fazio), che introduce indicatori di localizzazione e morfotipologici oltre ad indicatori di rendimento tecnico-procedurali ed amministrativo desunti da analisi prestazionali delle attrezzature e dei servizi in ambito locale. Per approfondimenti si rinvia al capitolo II_2 "Il metodo MABF" nell'Allegato II e al testo di Moraci, 2003 - II

¹²⁹ Il termine SWOT è l'acronimo dei termini anglosassoni di *strength* (forza) *weakness* (debolezza) *opportunities* (opportunità) e *threats* (rischi). Per approfondimento si rinvia al capitolo II_5. "Metodologie di sintesi delle informazioni_Analisi Swot" nell'Allegato II, inoltre per l'utilizzo dell'analisi Swot nei programmi complessi vedi anche Pasqui 2005 - I

da poter coinvolgere il maggior numero di soggetti possibili (economisti, sociologi, agronomi, architetti, urbanisti, politici, semplici cittadini), per approfittare delle conoscenze e delle competenze di ognuno. Va da sé che la procedura quanto più ampia è, tanto più è complessa, molti elementi emersi durante questo tipo di analisi non possono fare riferimento a dati quantitativi, ma piuttosto **sono valutazioni di qualità che assumono rilievo soprattutto perché condivise**. La efficacia di tale metodologia di indagine dipende dalla capacità di effettuare una lettura “incrociata” di tutti i fattori individuati nel momento in cui si definiscono le politiche di intervento.

Un ulteriore esempio è rappresentato dalle metodologie adottate per la redazione di parametri qualitativi relativi al sistema dei servizi alla persona all’interno dei contratti di quartiere. Propedeutici alle autovalutazioni dei progetti, i parametri sono riferiti prioritariamente alla accessibilità, alla fruibilità delle attrezzature, e alla qualità gestionale delle stesse¹³⁰.

Per quanto riguarda i contratti di quartiere sono state proposte delle **griglie per la autovalutazione** dell’apporto di qualità urbana, sociale ed ambientale, riferite agli stessi progetti, che considerano sia indicatori standard (ovvero quantitativi), sia qualitativi, assumendo dati relativi alle caratteristiche fisiche e prestazionali dell’offerta. In alcuni casi le Regioni hanno richiesto, all’interno delle proposte di candidatura dei contratti di quartiere, la formulazione di quadri riassuntivi di autovalutazione contenenti l’esplicitazione dei criteri per la determinazione di indicatori di qualità; i criteri proposti dalle singole amministrazioni saranno utili alla revisione degli standard urbani a livello regionale¹³¹.

Nel contratto di quartiere Savonarola di Padova, l’attenzione si è concentrata in primo luogo su una valutazione estetico-visiva del quartiere e delle sue attrezzature, per la individuazione di elementi caratteristici prioritari. In seguito si è distribuito un questionario agli abitanti per la raccolta di opinioni relative ad ulteriori temi progettuali (corpi di fabbrica, dotazione dei servizi, verde etc.) ed individuare un **indicatore sintetico di gradimento** per ogni elemento caratterizzante. L’indicatore rappresenta quel livello essenziale che l’elemento, o gli elementi progettuali, dovranno essere in grado di soddisfare. Infine si è redatto un indice generale di soddisfazione per l’intero progetto ed una lista dei suggerimenti progettuali¹³².

Si fa dunque riferimento per ognuno degli elementi progettuali, e dunque anche per le attrezzature collettive, sia ad unità di misura quantitative (mq/abitante, numero di attività, utenze, posti di lavoro) sia a dati qualitativi (grado di soddisfazione dell’utente, capacità di ridurre disagi). Il rilievo delle condizioni qualitative è possibile adottando metodologie di monitoraggio costante degli stessi progetti. L’utilizzo di questionari ed interviste mirate serviranno alla elaborazione dei dati necessari alla autovalutazione dei progetti.

Il problema della messa a sistema delle informazioni è di riassumere in parametri verificabili e monitorabili lo stato di fatto del sistema delle attrezzature presenti e l’eventuale avanzamento/miglioramento dello stesso. Modificandosi e diversificandosi le fonti di informazione e le modalità di reperimento delle conoscenze, e soprattutto, non avendo più soltanto come obiettivo una dotazione quantitativa relativa ai servizi e alle attrezzature, i progettisti scelgono e organizzano le informazioni dedotte in modo estremamente flessibile e specifico da un caso all’altro.

Il ricorso ad indicatori quantitativi molte volte risulta necessario per rendere dimostrabile l’efficacia dell’intervento, ma non è detto che la verifica numerica corrisponda poi ad un effettivo apporto di qualità. D’altronde gli stessi parametri

¹³⁰ Si rinvia alla “Scheda di approfondimento 9. Esempio di sintesi degli obiettivi di qualità per la candidatura del Contratto di quartiere” in Allegato II.

¹³¹ La Regione Emilia Romagna fa esplicito riferimento a tale possibilità di ricezione dei criteri qualitativi proposti nella Delibera di Giunta Regionale 1425 del 3/7/2003, “Schema di approvazione del Bando di gara dei Programmi innovativi in ambito urbano denominati “Contratti di quartiere”.

¹³² Si rinvia a “Contratto di quartiere Savonarola a Padova” nella Sezione C “Schede di rilevamento dei Contratti di quartiere” dell’Allegato III.

qualitativi sono estremamente “sogettivi” e difficilmente riassumibili in indicatori (come ad esempio: la costanza di efficacia funzionale, qualità della accessibilità, modalità di distribuzione sul territorio, possibilità di interazione da parte del cittadino nella gestione, coordinamento dei servizi ai vari livelli, concertazione tra amministrazioni, coinvolgimento dei privati, partenariato istituzionale e sociale, modalità di gestione delle informazioni, ma anche composizione equilibrata in termini tipologici, qualitativi e localizzativi, rapporto tra gli spazi aperti e chiusi, distinzione per fasce di età della fruizione, ed ancora costi di accesso, impatti sull’ambiente e sull’ecologia, sicurezza nella fruizione)¹³³.

Quello che traspare da questa indagine è la assoluta rilevanza del processo di individuazione dei parametri che sono sempre più distanti da una logica universalistica e funzionalista-determinista.

Il parametro qualitativo è individuato e avvalorato sulla base di un’analisi delle situazioni locali e abbisogna di una validazione da parte di più soggetti, operatori e fruitori. Si afferma, dunque, in maniera preponderante, la necessità di riconsiderare la norma progettuale che, sebbene ancora necessaria per l’uso democratico del territorio, va però avvalorata nel suo valore collettivo. Si apre cioè alla reale possibilità di rendere democratico il processo di costruzione e qualificazione del territorio a scala locale e della sua traduzione in regole condivise.

9.2. La fase operativa e progettuale: l’offerta tipologica

Anche in una fase operativo-progettuale sono individuabili alcuni elementi di innovazione che si concretizzano in caratteristiche funzionali fisiche ed edilizie. Alcuni elementi innovativi riguardano la tipologia del servizio offerto, che deve essere diversificato e al contempo prevedere una integrazione tra le funzioni; altri alla definizione tipologica, ovvero architettonica ed edilizia, dell’attrezzatura fisica che lo ospita che deve risultare flessibile e adattabile nell’uso.

La determinazione dell’offerta tipologica del servizio locale nasce essenzialmente come esito della fase di analisi e programmazione. Proprio in quanto espressione delle più diverse esigenze, le tipologie del servizio richieste e poi proposte nei casi di studio analizzati, non sono riconducibili alle categorie “classiche” di servizio a scala locale¹³⁴: centri sociali polifunzionali, socio-assistenziali e ricreativi, multimediali, sportelli interattivi, di accoglienza e accompagnamento, esprimono il fabbisogno di spazi e di attività non riconducibili a servizi specifici (sono al contempo sociali, culturali, ricreativi, sportivi, di formazione e informazione).

La disciplina normativa attuale normalizza la offerta in situazioni stabilizzate che non permettono una messa in discussione e/o frammistione dei servizi e la creazione di forme altre di usi possibili (Crosta, 2002 b – IV), la necessità di integrazione dei servizi e di rendere le attrezzature polivalenti e flessibili, implicherebbe l’abbandono di parametri oggettivi in termini esclusivamente quantitativi (metri quadri o metri cubi o costo di riferimento), in quanto si rischierebbe di “valutare in modo incongruo le reali necessità dei contesti residenziali”(D’Innocenzo, 2001 -III). La difficoltà è quella di recepire le nuove istanze di cambiamento che suggeriscono l’abbandono di una visione numerico-oggettiva del fabbisogno.

All’interno dei casi di studio analizzati in questa sede si delinea, invece, la possibilità costruzione di attrezzature la cui diversità sia rilevante anche da un

¹³³ Un tentativo in tal senso è rappresentato dalla costruzione di messa in ordine delle informazioni in tabelle di “contabilità sociale” e “rendimento del servizio” che a loro volta permettono di produrre indicatori morfotipologici e localizzativi. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al capitolo II_2 “Il metodo MABF” nell’Allegato II.

¹³⁴ I servizi alla persona introdotti nelle aree a standard così come definite dal DL 1444 del 1968 sono quelli sanitari, scolastici, culturali e sociali; le aree sono distinte in aree per l’istruzione, aree per le attrezzature di uso comune, aree per spazi pubblici attrezzati a parco per il gioco e per lo sport e aree per parcheggi.

punto di vista fisico-dimensionale e che riconduca ad una revisione delle normative sugli standard quantitativi, accogliendo in un unico spazio più funzioni contemporaneamente, erogando un maggior numero di servizi e di beni, riuscendo a diversificare i tempi e i modi di erogazione degli stessi, disegnando delle nuove attrezzature “complesse” che accolgano nuove domande.

“La plasticità di uno spazio fisico sembra essere inversamente proporzionale alla sua funzionalizzazione: più un oggetto, un luogo è progettato in modo finalizzato ad un uso specifico tanto più sarà difficile usarlo in modi plurali, tanto più uno spazio è stabile e ben definito tanto meno vi accade” (Bricocoli, 2003 - II)

Nei contratti di quartiere di prima generazione questa nuova tendenza viene accolta in modo abbastanza evidente. L’analisi delle proposte di attrezzatura mette in luce un interesse nei confronti di centri polifunzionali a carattere socio-educativo-ricreativo, spazi cioè a valenza plurima e capaci di ospitare un’utenza diversificata¹³⁵.

La presenza di un numero così alto di proposte di attrezzature “complesse”, già presuppone un distacco dalla rendicontazione puramente quantitativa che introduce determinate specifiche tipologiche del fabbisogno e delle modalità di soddisfacimento dello stesso.

Il fabbisogno espresso e proposto all’interno dei casi di studio analizzati copre una varietà di attività che si concretizza in proposte multisettoriali; questo comporta anche una scelta di gestione relazionata ad una maggiore integrazione dei servizi tra di loro. Tale integrazione tende a concentrare categorie differenti di servizi in strutture fisiche uniche.

La “Casa del quotidiano”, attrezzatura introdotta all’interno del programma Urban 2 “Mirafiori nord” a Torino è uno sportello informativo, un luogo di accoglienza per anziani, bambini, ragazze madri, famiglie in difficoltà, ma anche luogo di ritrovo, di gioco, di relax e convivialità; l’Agenzia di sviluppo locale di via Arquata è un centro informativo, ma anche luogo dove si erogano servizi assistenziali, ricreativi, culturali e sociali. I laboratori di quartiere di Cinisello Balsamo e di Padova, sono centri di formazione, informazione, consulenza, così come gli Sportelli di ascolto di Mirafiori nord e di Porta Palazzo¹³⁶.

La aggregazione e l’integrazione dei servizi in attrezzature uniche, non comporta comunque una loro omologazione, in quanto essa è accompagnata anche da una specializzazione degli stessi per gruppi di utenti. Anche se organizzati in modo integrato, i servizi appaiono sempre più diversificati nelle denominazioni e nelle attività erogate - specifici servizi sono proposti per l’assistenza agli anziani, ai disabili, agli immigrati, ai bambini in età prescolare. La offerta di servizio multisettoriale incrocia la diversificazione dell’utenza raggiungibile. I progettisti di tali spazi molte volte hanno dialogato direttamente con i cittadini residenti e con i soggetti istituzionali gestori delle iniziative, producendo una idea diversa di luogo in cui il montaggio e lo smontaggio degli spazi dipende dal fabbisogno contingente.

La multidimensionalità dell’attrezzatura è cos’ messa in relazione alla possibilità di ottimizzare l’uso delle strutture stesse da parte della popolazione. L’integrazione funzionale parte dalle esigenze espresse in seno al quartiere, e dunque dai residenti che diventano in tal modo non semplici fruitori ma reali attori e partecipanti alla costruzione delle attrezzature.

In taluni casi, le esigenze del quartiere si sovrappongono e coincidono con le esigenze di un contesto più vasto, a volte anche a quelle dell’intera città, come nel caso della Agenzia di sviluppo locale The Gate a Torino, nata come punto di erogazione di

¹³⁵ Le attrezzature sociali proposte come progetti infrastrutturali utili ai nuclei residenziali denominate “generiche” sono ben trentasette, contro le undici “specifiche” per anziani o minori.

¹³⁶ Per le specifiche sui Contratti di quartiere di Cinisello e di Padova, si rinvia alla Sezione C dell’Allegato III; per le esperienze torinesi all’Allegato IV e al capitolo 8. “L’attrezzatura integrata e complessa: esperienze progettuali a Torino”.

un servizio a scala locale, adesso trasformatasi in attrezzatura di livello quasi urbano.

E' il caso della struttura della Casa del quotidiano di Urban II Mirafiori, dove gli spazi, si adattano alle numerose funzioni sociali, ludico-ricreative ma anche di assistenza sanitaria e parascolastica¹³⁷.

La compresenza di attività diverse in strutture uniche sembra inoltre avvantaggiare l'innovazione e la cooperazione anche delle strutture amministrative e gestionali. Questo è stato possibile in particolare dove gli operatori sono stati messi in grado di dialogare e cooperare e dove le amministrazioni sono risultate sensibili nei confronti di possibili innovazioni procedurali¹³⁸.

Anche attraverso la produzione di specifiche normative sul tema dei servizi e delle attrezzature, le amministrazioni mettono in evidenza la volontà di incentivare la diversificazione funzionale e temporale di differenti servizi in una medesima struttura¹³⁹.

La necessità di integrazione dei servizi è comunque in parte anche frutto di una politica di ridimensionamento dei costi degli stessi, facendo leva anche sull'apporto di capitali privati, sulla integrazione del volontariato sociale e delle iniziative di autogestione.

Emblematica su questo punto è, ancora una volta, la direttiva contenuta all'interno della legge lombarda istitutiva dei piani dei servizi che invita ad una razionalizzazione delle spese sulla base di una prospettiva di coordinamento dei servizi a livello inter e sovra comunale, ad un maggior ricorso a politiche di concertazione pubblico-privata, alla istituzione di partenariati istituzionali e sociali¹⁴⁰.

9.2.1 La smaterializzazione dei servizi: flessibilità e "opacità" dell'attrezzatura

Un ulteriore importante elemento innovativo è relativo al processo di smaterializzazione dei servizi che incrocia il tema della de-localizzazione e della modalità di gestione degli stessi attraverso strutture telematiche e/o semovibili. I servizi sono indicati ormai principalmente come processi¹⁴¹ e hanno necessità di una diversa dislocazione sul territorio meno legata ad attributi spaziali¹⁴². All'interno delle proposte dei contratti di quartiere di prima generazione è indicata, ad esempio, una attuazione diffusa sul territorio di servizi di assistenza agli anziani e per la prima infanzia prevedendone la maggior parte in assistenza domiciliare o telematica¹⁴³.

Questa tendenza è confermata anche da alcune ricerche relative ai servizi di supporto per gli anziani che esulano dalle prestazioni generalmente offerte ritenute troppo rigide

¹³⁷ Si rinvia alla intervista a Renato Bergamin, responsabile del progetto per la Casa del quotidiano di Urban II Mirafiori, nella Sezione C, "Interviste" dell'Allegato IV e alla Sezione B "Schede di rilevamento delle attrezzature e dei servizi" nell'Allegato IV

¹³⁸ Un caso emblematico sono i Piani per l'Accompagnamento sociale (PAS) di Torino istituiti con l'intento di accompagnare gli interventi urbani di trasformazione con iniziative a carattere sociale per i quali si rinvia al Capitolo IV_2 "I progetti di accompagnamento sociale" nell'Allegato IV

¹³⁹ I piani dei servizi della Regione Lombardia mettono in luce la necessità di organizzare l'erogazione di servizi attraverso attrezzature adibite contestualmente a servizi residenziali permanenti, temporanei, e non residenziali, allargando la casistica dei possibili utenti e diversificando l'offerta sulla base di questa. Per approfondimenti si rinvia alla "Scheda di approfondimento 5. Ricognizione delle attrezzature disponibili" nell'Allegato I.

¹⁴⁰ Inoltre ultimamente in Lombardia le aree destinate agli standard accolgono adesso anche le residenze per studenti, allargando il concetto di servizio pubblico a tipologie di attrezzature non ancora considerate tali. Si rinvia all'"Allegato I. Interpretazione della domanda nella strumentazione urbanistica attuale"

¹⁴¹ Per la trattazione dei servizi come processi si rimanda anche al Paragrafo 5.3 "I servizi come processi"

¹⁴² Emblematico è il passaggio relativo alla destinazione di finanziamenti pubblici dalle strutture pubbliche ai processi di costruzione del servizio, come testimoniano i trasferimenti monetari operati dalle istituzioni (buona scuola, buona casa) rispetto alla presa in carico della erogazione diretta di prestazioni. Si rinvia inoltre al capitolo 5.3 "I servizi come processi" e l'esperienza del Piano di zona sociale nel Capitolo I_3 "Il piano di zona sociale" nell'Allegato"

¹⁴³ In particolare sono previste diciotto iniziative di animazione ed assistenza per anziani, di cui sette in assistenza domiciliare e nove iniziative di assistenza e animazione per giovani e minori. Per approfondimenti si rinvia alla Sezione B, "Quadro sinottico dei Contratti di quartiere" e "Schemi sintetici" dell'Allegato III.

e insufficienti per accogliere invece il concetto di prestazione in rete¹⁴⁴, come i consultori *on line*.

La introduzione di servizi sul territorio che non necessitano di disporre di luoghi fisici specifici per essere erogati, differenzia la modalità di una loro offerta sul territorio: sono utilizzate strutture temporanee di supporto che rimandano a servizi immateriali offerti in rete o a strutture presenti altrove.

Questo riporta alla necessità di riorganizzare a livello locale la presenza dei soggetti erogatori e gestori dei servizi collettivi. La caratterizzazione tipologica dell'attrezzatura sconta sicuramente uno scollamento del rapporto diretto funzione/spazio e struttura architettonica, ovvero tra servizio e attrezzatura che lo ospita, ma rimane importante che la presenza sul territorio delle istituzioni erogatrici dei servizi e dei beni sia percepita e compresa dagli abitanti.

Lo scollamento tra attrezzatura fisica e servizio erogato impone una revisione delle caratteristiche tipologiche della struttura, in cui gli spazi richiesti che accolgono le singole funzioni sono poco riconoscibili proprio perchè indifferenziati e flessibili; d'altro lato, però, la necessità di pubblicizzare la presenza della istituzione e del servizio sul territorio, richiede un lavoro di messa in visibilità del servizio. Infatti la negazione della caratterizzazione tipologica che permette la flessibilità della attrezzatura, per taluni servizi può diventare anche motivo di disagio: se il "recinto tipologico" all'interno del quale eravamo abituati a vedere regolamentati una serie di aree e spazi costruiti, dimensionati secondo standard, nega la pluralità dei suoi modi d'uso e ne irrigidisce la trasformazione, la loro stessa "opacità" può diventare un problema (Bricocoli, 2003 - II).

Evidentemente **la visibilità del servizio rimane indispensabile**. Le attrezzature richieste e proposte all'interno dei casi di studio analizzati ricreano una certa riconoscibilità all'esterno – utile a pubblicizzare la loro presenza sul territorio e ad attrarre utenza –, ma **utilizzando elementi flessibili, estremamente adattabili, non durevoli e relazionati alle molteplicità di variabili del contesto all'interno del quale sono organizzati**. La possibilità di rendere visibile la presenza di attrezzature sul territorio è delegata infatti per lo più ad arredi informativi e pubblicitari, che esplicitano e veicolano la presenza dei servizi sul territorio, ma soprattutto a mezzi di informazione e canali di comunicazione locali. Esempi di pannelli informativi, così come la creazione dei "logo" di progetto sono disseminati sulle aree di intervento anche per informare la popolazione sui mutamenti in corso¹⁴⁵. Un esempio sono i pannelli esplicativi degli interventi di Urban o dei "Totem informativi" su i programmi complessi.

In sintesi **il "processo di smaterializzazione" del servizio provocato essenzialmente dalla richiesta di ampliamento delle tipologie e di differenziazione dei beni, non deresponsabilizza rispetto alla necessità di rendere visibile e percepibile alla popolazione, la presenza del soggetto pubblico erogatore di servizi che esplicita così il proprio ruolo nella "cura" del territorio**¹⁴⁶.

9.3. La fase gestionale: l'attivazione di processi di governance

Una terza categoria di elementi innovativi riscontrati nell'analisi delle procedure e delle pratiche relative al progetto di attrezzatura, afferisce alla **fase gestionale**.

Le problematiche gestionali sono state in passato poco considerate rispetto a quelle

¹⁴⁴ Nel rapporto "Anziani '97" promosso dal Forum degli Assessorati alle politiche sociali, emerge che sul totale degli anziani intervistati (circa 1.895) una percentuale compresa tra l'84 e il 98% non aveva mai usufruito dei servizi sociali messi a disposizione, (D'Innocenzo, 1999 -III). Inoltre si mette in evidenza come sono anche i servizi di informazione e gli aiuti di tipo tecnologico erogati secondo metodologie informatiche che possono rispondere alle reali esigenze della popolazione anziana (ibidem)

¹⁴⁵ A questo proposito si è sviluppata una area di lavoro di pubblicità urbana, legata alle politiche di intervento dei Comuni o delle associazioni operanti, supportati da prodotti cartacei ed informatici.

¹⁴⁶ Per il concetto di "cura" si rimanda alla nota 155, e più in generale a Marinelli, 2003 -I

inerenti la progettazione fisica, in particolare all'interno dei progetti di nuclei di edilizia residenziale pubblica. Di fatto una delle principali cause dell'insuccesso del funzionamento delle attrezzature per servizi collettivi a scala locale è ascrivibile alla scarsa considerazione dei processi di gestione delle attrezzature stesse (Pozzo, 2004 - II).

Il modello gestionale, basato su una **concezione del servizio pubblico integrato alla residenza – e quasi dipendente da essa-**, prevedeva una capacità amministrativa dei servizi da parte del soggetto pubblico fortemente sovrastimata. Questo ha prodotto il più delle volte un abbandono delle strutture realizzate per insufficienza di mezzi e capacità.

9.3.1 La ricerca di un'efficacia amministrativa

Uno degli elementi innovativi introdotti dagli esempi presi in esame, fa riferimento al ruolo del soggetto pubblico non più inteso come unico soggetto referente per i servizi collettivi. I nuovi modelli di gestione tentano di accogliere le diverse necessità di erogazione, stimate anche sulla base delle indicazioni fornite dagli abitanti, utenti del servizio, relative a quei parametri prestazionali e qualitativi come l'accessibilità al servizio, la disponibilità temporale, il costo.

In linea con le tendenze di definizione di nuovi parametri a fianco e a supporto di quelli quantitativi, la ridefinizione dello standard per le attrezzature pone l'accento sul tema della gestione sia all'interno degli strumenti normativi - piani di servizi, indicazioni di Prg, nuovi strumenti di intervento sul territorio e degli studi e analisi di fattibilità ai progetti urbani complessi -, sia a livello di impianto gestionale della singola attrezzatura.

I contratti di quartiere sono uno degli strumenti privilegiati per il monitoraggio delle proposte innovative in tal senso, in quanto l'intervento in aree non di espansione ma in territori consolidati denota come il dato quantitativo, ovvero gli standard a servizio tradizionali, appaiano per lo più soddisfatti ma invece è il servizio o l'attrezzatura ad essere inadeguato o scadente nella modalità di erogazione o nella gestione¹⁴⁷.

Il problema si sposta quindi dalla necessità di reperimento di aree e di luoghi fisici, alla necessità di integrare il soddisfacimento di requisiti fisici a qualità prestazionali e dunque in larga parte gestionali.

Situazioni limite come quella vissuta fino a pochissimo tempo fa dagli abitanti dei quartieri di edilizia pubblica, dove per anni le attrezzature progettate e costruite sono rimaste inutilizzate ed in parte occupate abusivamente per mancanza di capacità amministrativa e di volontà politica, sono situazioni diffuse su tutta Italia (Pozzo, 2004 - II). **Il perdurare di questa situazione costringe a fare i conti non soltanto su previsioni di carattere fisico e funzionale ma anche politico-amministrativo, e a far sì che a fianco della progettazione fisica e funzionale si affianchi una progettualità di gestione verificata nella sua attuabilità a livello di governance**¹⁴⁸.

L'attività di pianificazione e l'atto normativo diventano in tal senso un inquadramento a cui fare riferimento (scelte invarianti) ma affiancati da una "progettualità interattiva" (Pasqui, 2005 -I) delle relazioni tra gli attori, invitando a "mettere in gioco la capacità di un certo numero di attori di scambiare (anche se non necessariamente di condividere) un *frame* per l'azione comune" (Pasqui, 2005 - I).

Gli indicatori di qualità, che dovrebbero affiancare ed in parte sostituire quelli quantitativi, fanno riferimento anche all'efficacia amministrativa, rilevata tramite la messa a confronto delle modalità e delle capacità di gestione con il livello di rendimento e di soddisfazione del servizio.

Ma la gestione di un servizio multidimensionale e flessibile richiede una capacità di interazione tra gli attori impegnati nella costruzione del progetto. **Ancora una volta è la mutabilità della domanda del servizio e dell'attrezzatura che determina il mutamento nella modalità di gestione dello stesso.** Il dover coniugare la necessità di

¹⁴⁷ Attraverso l'indagine sui fabbisogni effettuata nei Comuni di San Giovanni Valdarno e San Lazzaro di Savena risulta che i residenti non lamentano un'assenza o la scarsità della dotazione di aree a verde quanto piuttosto la loro scarsa manutenzione, un uso improprio e la conseguente assenza di qualità dello spazio pubblico.

¹⁴⁸ Per il significato attribuito alla governance si rinvia alla nota 84

soddisfare la domanda proveniente dal territorio, avendo cura di monitorarla e aggiornarla costantemente, con la tendenza alla necessità di integrazione dei settori, rendono la organizzazione gestionale dei servizi in continua evoluzione e sperimentazione.

Si abbisogna di strutture più complesse ed ‘integrate’, dove l’integrazione conduce a ‘sistemi di interazione multipla’ (Pasqui, 2005 - I) propri dei processi di governance locale.

“Si tratta di comprendere il ruolo giocato da procedure, regole e meccanismi istituzionali in relazione alle condizioni di possibilità locali e contingenti nelle quali il singolo strumento si trova ad operare” (Pasqui, 2005 - I)¹⁴⁹.

In questo scenario grande valore assume il rapporto che si è instaurato tra i responsabili dei servizi e delle attrezzature e la popolazione locale. Si ritorna cioè alla messa in discussione collettiva e alla valutazione partecipata dell’intero iter progettuale: quanto più si è riusciti a coinvolgere gli abitanti nelle fasi programmatiche e progettuali, tanto maggiore sarà la disponibilità alla co-gestione da parte dei vari soggetti.

Nei casi torinesi analizzati – in particolare nelle attrezzature proposte per il contratto di quartiere di via Arquata – è evidente l’impegno assunto dal soggetto pubblico nell’introduzione di fattori capaci di modificare la gestione, in un’ottica di maggior coinvolgimento di operatori differenti, affiancati da operatori privati e dagli stessi cittadini. Il coinvolgimento successivo e la presa in carico da parte di alcuni abitanti di responsabilità (e di costi) gestionali è stato frutto di una sapiente “regia” del progetto partecipato, che ha coinvolto fin da subito i residenti del quartiere nella costruzione dei “desiderata” e nella fase di attuazione del progetto¹⁵⁰.

A Torino, la costituzione delle Agenzie di sviluppo locale di via Arquata e di Porta Palazzo, sono uno degli esempi più significativi del mutamento amministrativo-gestionale integrato ad una logica di riqualificazione locale. Le agenzie costituiscono dei veri e propri presidi sul territorio, ma più che configurarsi come degli uffici pubblici decentrati, diventano invece **laboratori di innovazione di quartiere con poteri decisionali e amministrativi allargati**.

Si costituiscono reti di soggetti e di attori di livello locale ed urbano per la gestione di attrezzature, ed organismi di gestione multisettoriali ed inter istituzionali (come ad esempio nel caso delle ex officine comunali Ceres per la cui gestione si è costituito un comitato di progettazione e gestione interdivisionale a cui partecipano rappresentanti del settore commercio, cultura, servizi sociali, affiancato da un gruppo di giovani cittadini interessati alla iniziativa)¹⁵¹.

E’ il caso più emblematico in questo senso è quello delle Agenzie di sviluppo di quartiere.

Le agenzie, per la loro stessa natura, accolgono le istanze provenienti da tutti i soggetti e gli operatori sociali, facendo confluire in progetti integrati le competenze di ognuno. Inoltre, cosa non meno rilevante, favoriscono ed incentivano la autopromozione e la autogestione dei servizi tra i più vari come l’accompagnamento sociale, consulenza al territorio, comunicazione e promozione di attività, informazione, assistenza, per citare alcuni dei servizi attivati dalle due agenzie di sviluppo di via Arquata e di Porta Palazzo.

¹⁴⁹ Ovviamente lo strumento normativo assume un valore indiscusso in quanto può definire, limitando od implementando, il campo di azione dei soggetti e delle relazioni possibili. Ma rimane comunque indispensabile l’interazione costante con la dimensione sociale ed ambientale locale del contesto all’interno del quale lo strumento è attivato.

¹⁵⁰ La Agenzia di sviluppo locale di via Arquata da Agenzia “partecipata” è diventata totalmente gestita dagli abitanti del quartiere; per approfondimenti si rinvia all’intervista a Cecilia Guiglia e Elda Perona, responsabili dell’Agenzia di sviluppo locale di via Arquata, nella Sezione C “Interviste” dell’Allegato IV.

¹⁵¹ Le ex officine comunali Ceres recuperate ospiteranno un centro giovani circoscrizionale ma che sia capace di raccogliere e convogliare su di sé anche iniziative provenienti da altri settori della città. Per ulteriori specifiche si rinvia alla intervista a Luca Cianfruglia del Comitato The Gate di Porta Palazzo, nella Sezione C, dell’Allegato IV

Questo implica ovviamente una certa "riduzione" del potere pubblico su alcuni processi di trasformazione della città, una riduzione difficile da accettare per gli amministratori non illuminati.

Oltre al coinvolgimento attivo della popolazione residente, un secondo elemento innovativo che ben si affianca alla revisione del ruolo del soggetto pubblico e dunque dei modelli gestionali tradizionali, è il ricorso a modelli di partenariato pubblico-privato.

L'affiancamento presenta alcuni aspetti positivi ma anche alcune difficoltà. Se, infatti, alleggerendo il carico gestionale e finanziario all'ente pubblico si facilita una maggiore efficienza del servizio stesso, dall'altra, si presuppone che il servizio si trasformi in una fonte di reddito. Sul tema dell'intervento privato nella infrastrutturazione dei territori molto è stato scritto e dibattuto, in particolare negli ultimi anni in Italia¹⁵², e non si intende in questa sede trattare l'argomento, se non limitatamente a quanto l'introduzione di tali nuove formule gestionali possano aver influito nei riguardi del concetto e del progetto di attrezzatura.

Dai casi di studio dei contratti di quartiere analizzati risulta un dato abbastanza scontato, ovvero che il soggetto privato abbia affiancato il soggetto pubblico per lo più relativamente alla realizzazione e alla gestione di manufatti di edilizia residenziale – circa il 25 per cento sul totale degli interventi è a partecipazione privata. Il risultato è ovvio se si pensa che l'intervento del privato inerente a operazioni di minor rischio e più sicuro profitto, come la realizzazione di alloggi.

Ma una quota anche rilevante di investimenti è stata impegnata in urbanizzazioni. Tra di esse si distinguono i centri commerciali e parcheggi- circa il 25 per cento- ma vi sono anche centri sportivi – 10 per cento- laboratori artigianali – 10 per cento – e centri sociali – 10 per cento-

E' da rilevare che all'interno degli otto contratti di quartiere per i quali sono state attivate procedure di progettazione partecipata, soltanto due progetti hanno previsto una partnership gestionale pubblico-privato, ed un solo progetto la prevede attivata su una attrezzatura – è il contratto di quartiere di Cinisello Balsamo - che prevede la partecipazione finanziaria diretta dei privati nella realizzazione di strutture commerciali.

Una delle maggiori novità risulta invece quella relativa alla quota dei tre interventi che prevedono una partecipazione attiva dei privati per la realizzazione e la gestione di centri sociali e centri civici – Ascoli Piceno, quartiere Pennile di Sotto; Pinerolo , quartiere dell'ex Foro Boario; Livorno, quartiere Corea¹⁵³.

La partecipazione congiunta di soggetti pubblici e privati, in particolare se questi ultimi appartengono al cosiddetto privato sociale, possono però rappresentare una condizione favorevole per la attivazione di strutture autogestite. Nel caso di attrezzature realizzate all'interno dei programmi complessi, in particolare nel caso torinese, si sono attivate formule di partenariato misto con specifici obiettivi sociali che hanno stimolato al contempo meccanismi di autoproduzione e autogestione. Ovviamente le procedure di coinvolgimento dei privati hanno previsto anche procedure di partecipazione degli abitanti in quanto in questi casi il privato era rappresentato soprattutto dal privato sociale – cooperative, associazioni di cittadini- ma anche privati cittadini operanti sul territorio o semplici abitanti del quartiere.

Molto spesso però i processi di trasferimento di competenze relative ai servizi e dunque di autopromozione e autogestione, sono processi non prevedibili a priori ma indotti da condizioni favorevoli costruitesi durante l'iter progettuale. Questo è sicuramente avvenuto nel caso della costituzione e dell'avvio della Agenzia di sviluppo locale del contratto di quartiere di via Arquata.

Anche alcune attrezzature previste all'interno del progetto Urban II di Mirafiori a

¹⁵² Si fa riferimento in particolare alla letteratura inerente le società miste di gestione e trasformazione urbana introdotte in Italia dalla L. 142/1990 (Società a maggioranza pubblica), dalla L.498/1992 (Società a maggioranza pubblica o privata) e dalla L.127/1997 (STU società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti).

¹⁵³ Si rinvia alla Sezione B, "Quadro sinottico dei contratti di quartiere" nell'Allegato III.

Torino si pongono come obiettivo la quasi totale autogestione con una revisione generale della presenza del soggetto pubblico e degli operatori.

9.4. Orientamenti e percorsi possibili

Attrezzare la città significa poter rispondere tempestivamente e qualitativamente alle esigenze espresse, nei modi e nei tempi plurimi e differenziati, seguendo la prassi di un costante monitoraggio e confronto con le realtà locali.

Lo standard relativo alla dotazione di aree per servizi e relative attrezzature, deve essere riconsiderato come prestazione pubblica concordata con le comunità locali. Ciò detto, ripensare il territorio locale in una logica prestazionale può aiutare. La logica prestazionale sposta l'attenzione progettuale dal come costruire al "perché" costruire e quindi invita a considerare i reali fabbisogni, ovvero la domanda reale che determina particolari azioni per la costruzione di qualità¹⁵⁴.

Significa dunque riuscire ad assicurare una presenza costante sul territorio, significa organizzare presidi istituzionali – o anche a carattere misto pubblico-privato- in grado di "prendersi cura"¹⁵⁵ del territorio a scala locale, definendo una nuova capacità locale istituzionale attorno al tema dell'attrezzatura locale. **Un tema, quello del servizio e della attrezzatura ad esso connessa, che deve essere al contempo strettamente correlato ad un nuovo concetto di politica urbana a scala locale.**

I servizi alla popolazione devono essere considerati una risorsa del territorio locale e trattati congiuntamente al governo "plurale" delle singole realtà territoriali. Le attrezzature devono poter essere organizzate tramite il supporto di strutture operative e gestionali ancorate al territorio e sempre ricondotte a una pluralità di attori capaci di assumere sempre più formule gestionali collaborative con la popolazione locale.

Le esperienze più recenti- in particolare quelle torinesi- delle agenzie di sviluppo di quartiere sono un esempio tangibile di come, **a partire da un processo di riqualificazione fisica ed infrastrutturale e dunque propriamente funzionale, si riescano a raggiungere obiettivi di auto-gestione ed organizzazione che possano individuare spazi reali di governance locali**¹⁵⁶. In tali spazi si può realizzare una concertazione degli obiettivi e una mutua collaborazione tra soggetti, necessarie perché il processo progettuale adotti riferimenti e parametri di valutazione locali oltre che generali. Parametri dunque corrispondenti ad un concetto di qualità che va adattato e riformulato a partire da condizioni date e verificate in sito e che suggerisce caso per caso le modalità progettuali.

Il progetto urbano di riqualificazione a scala di quartiere dovrebbe così da una parte prevedere attrezzature diversificate ed integrate, studiate *ad hoc* per ogni singola realtà territoriale, dall'altra aprire all'effettivo coinvolgimento del cittadino nella programmazione, progettazione, costruzione e gestione del servizio e dell'attrezzatura.

La strada possibile potrebbe essere quella di creare delle strutture interdipartimentali dedicate alla erogazione dei servizi che prevedano al loro interno la presenza di competenze multidisciplinari che, oltre a fornire servizi alla

¹⁵⁴ La domanda una volta espressa risulterà temporaneamente definita, aperta ai mutamenti della cultura, e quindi dinamica, così come le fonti da cui derivano le motivazioni che la hanno generata, e soggetta alla mutevolezza delle stesse. Le risposte una volta attuate potrebbero essere messe nuovamente in crisi.

¹⁵⁵ "La cura è qualcosa tra cognizione e passione che è seguita dal fare, si conclude nell'azione. Curarsi di qualcosa significa starci attenti, preoccuparsene, ma nello stesso tempo essere pronti a fare, passare all'azione. E' quel modo essenziale che lega la cognizione e la passione alle azioni" (Marinelli, 2003 - I)

¹⁵⁶ L'Agenzia di sviluppo locale è un attore gestore e promotore di politiche di sviluppo locale. Si tratta di agenzie e consorzi di natura mista per individuare, coordinare e gestire politiche, attori, azioni, interventi, risorse al fine di favorire e promuovere lo sviluppo del territorio. Il campo di azione è la mediazione, l'animazione, la consulenza, l'ascolto, la costruzione del consenso: possono promuovere la costituzione di un'agenzia di sviluppo locale: enti locali, Camere di Commercio, imprese private, associazioni di rappresentanza, sindacati e diversi attori operanti localmente. (Calducci, in Graziani, 2002 - III)

popolazione, svolgano un ruolo di coordinamento tra i soggetti programmatori, erogatori e gestori dei servizi stessi, siano essi pubblici e-o privati, anche attivando modalità di coinvolgimento diretto dei cittadini¹⁵⁷.

Questa tipologia di struttura pubblica, o parzialmente pubblica, svolgerebbe da una parte ruolo, informativo e di monitoraggio del territorio, di analisi dei fabbisogni contribuendo alla costruzione di un concetto di qualità locale del servizio flessibile e contrattabile, sulla base di pervenute esigenze; d'altra parte la struttura potrebbe collaborare alla proposta di soluzioni organizzative e gestionali, per la messa in opera e la fattibilità anche economica dei progetti.

In tal modo queste strutture incentiverebbero formule di auto-promozione e la presa in carico da parte dei cittadini del territorio in cui abitano: il primo livello di azione prevede un innalzamento della capacità dei cittadini di accesso ed interazione alla costruzione e alla restituzione delle informazioni inerenti il territorio; il secondo livello consentirebbe la attuazione di quelle capacità auto-organizzative e la mobilitazione delle risorse locali già in nuce.

Le strutture locali diventerebbero, alla stregua di alcune delle attrezzature proposte nei programmi torinesi, strutture incubatrici ed erogatrici di servizi, in costante auto-determinazione e auto-organizzazione.

Esse sarebbero attive dal punto di vista:

- della riqualificazione urbana e sociale
- del coordinamento dei soggetti inter-istituzionali e pubblico-privati
- della capacità di auto-gestione dei servizi stessi

Si articola quindi un doppio canale operativo, o possibilità:

- la creazione di vere e proprie **agenzie di sviluppo locale di quartiere, a partecipazione pubblica** che però devono essere strutturate in modo da superare quell'ingabbiamento delle competenze e dei loro spazi di azione così come sta succedendo per le agenzie di sviluppo locale create in seguito ai patti territoriali e ai programmi integrati¹⁵⁸
- attribuire maggior spazio ad iniziative di **auto-costruzione e regolamentazione** nella erogazione dei servizi da parte di forme di attivismo locale, associazionismo, volontariato. In tale caso la presenza del pubblico si ridurrebbe ad attività di coordinamento e monitoraggio delle stesse.

Quello che è stato pensato come possibile reale svincolo dalla rigidità normativa in relazione al tema della attrezzatura e del corrispettivo dimensionamento a standard, lasciare ovvero maggior spazio e considerare con maggior attenzione le esperienze di *azione non convenzionale* (Tosi, 1994 - I) affiancate a quelle tradizionali.

Emerge difatti dalla disciplina la necessità di affrontare il tema della attrezzatura per il servizio alla popolazione in modo trasversale ed integrato, dove anche gli strumenti progettuali siano di supporto alle diverse dimensioni del territorio (tecniche e politiche) e dove il progetto stesso divenga pratica aperta e multidimensionale, riacquistando una densità di significato rispetto alla collettività.

¹⁵⁷ Un tentativo in tal senso è rappresentato anche dallo Sportello di Segretariato Sociale introdotto dal Comune di Roma, già introdotto nel Paragrafo 5.3. "I servizi come processi"

¹⁵⁸ La soluzione suddetta ha caratteristiche di alcune strutture che in territorio nazionale si è cercato di attivare (vedi agenzie di sviluppo locale dei Patti territoriali etc.) ma con poco successo. Forse perché le strutture create ubbidivano ancora a logiche verticali di organizzazione dei processi di trasformazione mentre il passo rilevante è riuscire a delegare la stessa revisione dei processi, che significa ristabilire i ruoli dei soggetti e le responsabilità non a priori ma calibrate sul territorio. Altro aspetto rilevante è il legame tra politiche di intervento: le iniziative di riqualificazione urbana vanno correlate alle politiche di *welfare* locale, che a sua volta va contrattato. Alcuni soggetti istituzionali illuminati e meritevoli potrebbero continuare ad avere ruolo preponderante nella gestione del territorio ma il più dovrebbe essere delegato agli abitanti.

“Non bisogna avere fretta di arrivare a delle conclusioni.
Le conclusioni sono la parte più effimera della ricerca”

(Forester, J., The Deliberative Practitioner, Berkeley, 1989)

BIBLIOGRAFIA TEMATICA

I. Bibliografia di riferimento generale

- AaVv, (2001) *Report of the Fourth Biennial of Towns and Town Planners in Europe, Culture of the cities_Transformations generating new Opportunities*, Rotterdam
- AaVv, (1968) *Indagini sulla struttura urbana*, Il Saggiatore, Milano
- Amendola, G., (2000) *Gli effetti fisici della nuova domanda di città*, Urbanistica Dossier n. 33
- Appadurai, A., (2001) *Modernità in polvere*, Meltemi, Roma (University of Minnesota Press, Minneapolis-London, 1996)
- Argan, G.C., (1968) *Condizioni storiche dell'urbanistica*, in *Progetto e destino*, Milano
- Bauman, Z., (2001) *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma, 2001, (Cambridge, Oxford, 1998)
- Bauman, Z., (2002) *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2002 (Cambridge, Oxford, 2000)
- Bauman, Z., (2004) *Ascesa e caduta del welfare state*, in *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, Città aperta edizioni, Troina (En) (University Press, Buckingham, 1998)
- Beck, U., (2000) *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci editore, Roma (Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main, 1989)
- Campos Venuti, G., (1967) *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino
- Dalla Vigna, (a cura di) (1999) *Michel Foucault, Poteri e strategie*, Mimesis, Milano
- De Candia, L., (2000) *Dell'identità. Saggio sui luoghi: per una critica della razionalità urbanistica*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro)
- De Matteis, G., (1988) *Le periferie come luoghi da inventare*, in A. Clementi, G. Peregò,

Eupolis. Progettare le periferie, Celid, Padova

-Di Biagi P., (a cura di), (1998) *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Officina

-Di Biagi, P., (a cura di) (2002) *I classici dell'urbanistica moderna*, Universale Donzelli, Roma

-Foley, D., (1968) *La struttura spaziale metropolitana. Un metodo di analisi*, in AAVV *Indagini sulla struttura urbana*, Il Saggiatore, Milano

-Foucault, M., (1978) *La governabilità*, in Pierre Dalla Via (a cura di) (1999), *Michel Foucault. Poteri e strategie. L'assoggettamento dei corpi e l'elemento sfuggente*, Mimesis, Milano

-Fratini, F., (2000) *Idee di città. Riflettendo sul futuro*, Franco Angeli, Milano

-Gabellini, P., (2001) *Tecniche Urbanistiche*, Carocci editore, Roma

-Habermas, J. (1986) *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna

-Heidegger, M., (1951) *"..Poeticamente abita l'uomo.."*, Conferenza del 6 ottobre 1951, in Vattimo, G., (a cura di), *Martin-Heidegger. Saggi e discorsi*, Mursia 1976

-Huet, B., (1984) *La città come spazio abitabile*, Lotus n.41

-Huet, B., Relazione al convegno "La Carta di Atene. Manifesto o frammento dell'urbanistica europea", Auditorium Santa Margherita, Venezia, 20-21 marzo, 1997

-Kroll, L., (1996) *Enfin chez soi...rehabilitation de prefabriques*, L'Harmattan, Paris

-Illuminati, A., (1992) *Le città e il desiderio*, Manifestolibri, Roma

-Laurent, A., (1994) *Storia dell'individualismo*, Universale Paperbooks, Il Mulino

-Le Corbusier, (1933) (1942) (1954) *La Carta di Atene*, in *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna* (a cura di) P.Di Biagi, Officina edizioni, Roma, 1998

- Le Corbusier, *Conversazione*, in Rogers, E. N., (a cura di), *Il Cuore della città*, Hoepli editore, Milano, 1951

- Le Corbusier, "Prime constatazioni" versione del 10 agosto 1933, da P.G.Gerosa , *Antologia di testi e documenti*, in *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna* (a cura di) P.Di Biagi, Officina edizioni, Roma, 1998

- Lefebvre, H., (1970) *Il diritto alla città*, Marsilio editori, Padova (Edition Anthropos, Paris, 1968)

- Marinelli, A., (2003) *Etica della cura e progetto*, Liguori editore, Napoli

- Mattogno, C., (a cura di), (2002) *Idee di spazio. Lo spazio nelle idee*, Franco Angeli, Milano

- Pasqui, G., (2005) *Territori: Progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Carocci editore, Roma

- Piccinato, L., (1947) *La progettazione urbanistica. La città come organismo*, in Merlini, C., Luigi Piccinato. *Una professione per la città e le società*, in Di Biagi, P., (a cura di) (1992)

- Piroddi, E., Scandurra E., De Bonis, L., (a cura di) (2000) *I futuri della città. Mutamenti , nuovi soggetti e progetti*, Franco Angeli , Milano

- Roncayolo, M., (1998) *La città. Storia e problemi della dimensione urbana*, Einaudi, Torino (Parigi 1978)

- Samonà, G., (1971) *L'urbanistica e l'avvenire delle città*, Laterza, Bari

- Sanchez Ferlosio, R., (2004) *Relitti*, in *Diario* n.16

- Scandurra, E., (1999) *La città che non c'è. La pianificazione al tramonto*, Edizioni Dedalo, Bari

- Secchi, B., (2000) *Prima lezione di urbanistica*, Universale Laterza, Roma-Bari

- Spirito, F., (1993) *I "termini" del progetto urbano. Sezione antologica dell'esperienza italiana. 1919-1991*, Officina edizioni, Roma

- Terragni, G., (1935) *Caro guardiano* nn.23-24, 1935, in Spirito, F. (op. cit)**

- Tosi, A., (1994) *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna

-Viganò, P., (1999) *La città elementare*, Skira editore, Milano

II. Attrezzatura locale, servizi, welfare

-AaVv, (2002) *Welfare urbano e standard urbanistici*, Ricerca nazionale, coordinamento F. Karrer, Roma

-AaVv, *Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni regionali e nella pianificazione locale*, (2003) Officina edizioni, Roma

-Acocella A., (1984) *Architettura italiana contemporanea: gli anni '70*, Alinea, Firenze

-Arnolfi S., (2001) *Una mappa per l'eco-amenagement urbano* in *Urbanistica Dossier* 184

-Aymonino C., (1966), in *Rassegna* n. 6

-Aymonino, C., (1975) *Le relazioni tra i servizi e le attrezzature e Le attrezzature e i loro rapporti con le città* in *Il significato delle città*, Marsilio, Padova, (2000)

-Avarello, P., (1999) *Oltre gli standard per una pianificazione utile*, in "Urbanistica Dossier" n.21

-Avarello, P., (2001) *Tavola Rotonda, Welfare urbano e riqualificazione in Europa*, in "Urbanistica Dossier" n. 44

-Barocchi, R., (1982) *Dizionario di urbanistica*, Franco Angeli, Milano

-Bevilacqua, C., (2003a) *Innovazione amministrativa e innovazione urbanistica*, in Moraci, F.(a cura di), op. cit.

-Bevilacqua, C., (2003b) *Struttura metodologica e fasi operative per la costruzione del metodo MABF*, in Moraci, F.(a cura di) op. cit.

-Bifulco, L., (a cura di) (2003), *Il Genius loci del Welfare*, Officina Edizioni, Roma

-Botto, S., (2002) *Dalla concezione patrimoniale dello standard al concetto prestazionale di città pubblica*, in "Urbanistica Informazioni" n.184

-Bottoni P., *Il punto sull'architettura*, in Fabbri M. (a cura di) *Architettura e urbanistica in Italia nel dopoguerra*, Gangemi editore, Roma, 1986.

- Bricocoli, M., (2003) *Spazi dei servizi e spazi della città*, in Bifulco, L., (a cura di) op. cit.
- Cafiero, G., (1999) *Standard e metabolismo urbano*, in "Urbanistica Dossier" n. 21
- Chicco, P., (2003) *Gli standard urbanistici nella pianificazione urbanistica locale: permanenze e innovazioni*, in AaVv, *Servizi pubblici e città*, op. cit.
- Chicco, P., (2003) *Gioie e dolori degli standard urbanistici*, in AaVv, *Servizi pubblici e città*, op. cit.
- Clementi, A., (1983) *Pianificare i servizi: Problemi e tecniche dell'intervento urbanistico*, Roma
-R. Calabria, Gangemi
- Colombo, Pagano, Rossetti, (1996) *Manuale di urbanistica*, Pirola, Milano
- Contardi L., (1999) *Cinque questioni per tornare a ragionare sugli standard*, in "Urbanistica Dossier" n.21
- D'Albergo, E., (a cura di) (2003), *Oltre la frammentazione. Istituzioni, welfare e politiche urbane a Roma e Madrid*, Officina edizioni, Roma
- De Leonardis, O., (1998) *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano
- De Leonardis, O., (2003) *Le nuove politiche sociali*, in Bifulco, L. (op. cit)
- D'Innocenzo, A., (2002) *La domanda di attrezzature e servizi nei Contratti di quartiere*, in "AeA Informa" n.1/2
- Di Benedetto, G., (1979) *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi, Firenze
- Falco, L., (1987) *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle autonomie, Roma
- Falco L., (1999) *Attualità ed efficacia degli standard*, in "Urbanistica Dossier" n.21
- Falco, L., (2001) *La questione dei servizi nella città in trasformazione: verso una ridefinizione degli standard urbanistici* in "AeA Informa" n.1/2

- Falco, L., (2002) *Diritto al piano e diritto ai servizi*, in "Urbanistica Informazioni" n.184
- Fiorentino M., (1985) *Un disegno per Corviale rivisitato*, in *La casa*, Edizioni Kappa, Roma
- Fontana, G., (2003) Intervento al convegno "*Welfare urbano e standard urbanistici*", Università di studi La Sapienza, Roma
- Gabellini, P., (2001) *Dimensionamento, Parametri e indici, Standard urbanistici, Zonizzazione*, in *Tecniche Urbanistiche*, Carocci editore, Roma
- Gabetti, R., (1966) *Standards abitativi* in Quaderno n.9 dei *Quaderni di studio dell'istituto di elementi di architettura e rilievo dei monumenti*, Facoltà di Architettura di Torino
- Gruppo 7 (L.Figini, G.Frette, A.Libera, G.Pollini, G.Terragni, S.Larco, L.E.Rava), (1935) *Uno spirito nuovo*, in Quadrante n.23-24
- Karrer, F., (1999) *Metri e misure, valori e valutazioni* in "Urbanistica Dossier", n.21
- Karrer, F., (2001) *Pianificazione sociale, standard, politiche urbane*, in *Welfare e riqualificazione urbana in Europa*, "Urbanistica Dossier" n.44
- Karrer, F., Ricci, M., (2002) *La città integratrice di servizi*, in "Urbanistica Informazioni", n.184
- IASM, (1983) *Manuale delle opere di urbanizzazione*, Franco Angeli, Milano
- Lefèvre, C., (2001) *Governo metropolitano e interessi economici in Europa*, in D'Albergo, E., Proverbio, V., (a cura di), *Città metropolitana e attori socio-economici*, Palombi, Roma
- Libera, A., (1952) *Esperienze urbanistiche in Italia*, Edizioni Inu, Roma
- Mangini, L., (1981) *Servizi collettivi e standard urbanistici*, Genova, Opera universitaria
- Moraci, F., (2003) *Welfare municipale e nuova domanda di servizi "animano" il piano urbanistico*, "Urbanistica Informazioni" n.187
- Moraci, F., Fazio, C., (2003) *La città come infrastruttura*, in Moraci, Francesca (a cura di), *Welfare e governance urbana. Nuovi indirizzi per il soddisfacimento della domanda di servizi*, Officina edizioni, Roma, 2003

- Mumford , L., (1954) *L'unità di quartiere*, in “Comunità” n.24

- Napolitano, R., (1993) in Spirito, F.,) *I “termini” del progetto urbano. Sezione antologica dell'esperienza italiana. 1919-1991*, Officina edizioni, Roma

- Ombuen, S., (1999) *Standard, programmazione innovativa e valutazione nel piano*, in “Urbanistica Dossier” n.21

- Ombuen, S., (2002) *Welfare, servizi, politiche urbane*, in “Urbanistica Informazioni” n.184

- Odorisio, C., (1999) *Il dibattito del '68 ed il bilancio attuale*, in “Urbanistica Dossier” n.21

- Oliva, F., (1999) *L'innovazione degli standard nella pianificazione comunale*, in “Urbanistica Dossier” n.21

- Olmo, C., (1986) *Le periferie e i loro racconti*, in Bazzanella L., Giammarco C., *Progettare le periferie*, Celid, Padova

- Pecori, S, Santini, L, Zotta, D., (2002) *Dimensionamento e gestione dei servizi in Toscana*, in “Urbanistica Informazioni” n.184

- Portoghesi, P., (1968) *Dizionario Enciclopedico di Architettura ed Urbanistica*, Istituto Editoriale Romano

- Quaroni, L., (1957) *La politica del quartiere*, “Urbanistica” n. 22

- Ricci, M., (1999) *Ragionare su una città che cambia: standard e “medietà” fuori tempo*, in “Urbanistica Dossier” n.21

- Ricci, M., (2002) *Piccoli comuni e problematica dei servizi: welfare e sviluppo a scala vasta* in “Urbanistica Informazioni” n.184**

- Rogers, E.N., (1968) *Editoriali di architettura*, Einaudi, Torino

- Rolli, G.L., (1984) *Un modello per l'organizzazione dei servizi sul territorio e Standards di servizi per il territorio* in *Servizi per il territorio*, M. Terri, L'Aquila**

-Samonà G., (1949) *Il piano Fanfani in rapporto all'attività edilizia dei liberi professionisti*, "Metron" n. 33-34

-Samonà, G., (1958) *Proposte per un avviamento dei processi urbanistici verso la pianificazione totale*, in *Urbanistica* n.25

-Segnalini, O., (1999) *Complessità, valutazione, partecipazione*, in "Urbanistica Dossier" n.21

-Secchi, B., (2002) *Welfare*, in www.planum.com

-Tafuri M., (1982) *Storia dell'architettura italiana 1944 -1985*, Einaudi, Torino

-Zingarelli, N., *Lo Zingarelli. Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 2005

III. I contratti di quartiere, Urban e programmi complessi

- AaVv, (2004) *Contratti di quartiere II. Linee guida per la costruzione partecipata dei contratti di quartiere*, AB Città, Roma

-AaVv, (2002) *La novità dell'Internal Auditing quale processo di controllo della gestione amministrativa*, Rivista tributi n.5, maggio 2002, in

-Avarello, P., (1999) *Programmi complessi, innovazione, riforma*, in "Urbanistica Informazioni" n. 163, 1999

-Barbanente, A., (2001) *PIC Urban II. Cominciamo ad osservare*, Urbanistica Informazioni n.176

-Bilò, M., (2001) *Dalle prime sperimentazioni CER ai Contratti di quartiere*, in Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, DICOTER, *Contratti di quartiere*, edizioni Edilizia Popolare, Roma

-Campagna, L., (2000) *Opportunità e limiti del PicUrban : i nodi del passaggio da Urban 1 a Urban 2*, in Ministero dei Lpp Dicoter, *Programma Urban –Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Inu edizioni, Roma

-Campagna, L., Ricci, M., (2000) in *Nota dei curatori*, in Ministero dei Lpp, Dicoter, *Programma Urban Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Inu edizioni, Roma

-Casu, A., (2000) *Spazi pubblici ad uso privato: pratiche abitative e collaborative planning*, in Urbanistica Informazioni n. 174

-Cer, Ministero dei Lavori Pubblici (lavoro coordinato da Giancarlo Storto) (1998), *Istruzioni per la predisposizione di Contratti di Quartiere*, Febbraio

-Comune di Avellino, (1998) Ripartizione urbanistica, Ufficio Pianificazione, *Relazione illustrativa del Contratto di Quartiere "Avellino – Quattrograne Ovest"*

-Comune di Cagliari, (1999), *Relazione illustrativa del Contratto di quartiere Sant'Elia*

-Comune di Cinisello Balsamo, (1999) *Relazione illustrativa del Contratto di Quartiere "S.Eusebio"*, settembre 1999

- Comune di Cinisello Balsamo, (2001) *“Il contratto di quartiere. Un approccio Integrato alla riqualificazione urbana. Riflessioni a partire dalla esperienza di Cinisello Balsamo”*, settembre 2001

- Comune di Crotone, (1998) *Relazione illustrativa del contratto di quartiere “Fondo Gesù”*

- Comune di Roma, (1998) *Relazione illustrativa del Contratto di Quartiere “Pietralata Vecchia”*

- Comune di Padova, (1999) *Progetti per una città sostenibile. Politiche abitative, esperienze di bioarchitettura e urbanistica partecipata a Padova*, Comune di Padova

- Comune di San Giovanni Valdarno, *Relazione conclusiva per la candidatura al Programma Ministeriale Contratto di quartiere Cetinale-Porcellino*, settembre 2004

- Comune di San Lazzaro di Savena, *Relazione conclusiva per la candidatura al Programma Ministeriale Contratto di quartiere 2 “I palazzoni”*, giugno 2004

- Comune di Taranto, (1998) *Relazione illustrativa del Contratto di Quartiere “Cep Salinella”*

- Comune di Torino, (1998) *Relazione illustrativa del Contratto di Quartiere “via Arquata”*

- Comune di Torino, (2001) *Progetto Speciale Periferie, Quaderni dell’osservatorio del Mondo giovanile regionale, La ricerca si sta facendo in quattro*, Supplemento di Informa giovani, 1-3

- D’Innocenzo, A., (1999) *La domanda di attrezzature e servizi nei Contratti di quartiere*, in Ministero dei Lavori pubblici. Segretariato generale del comitato per l’edilizia residenziale, *“Contratti di quartiere”*, Secondo seminario. *Le attrezzature e i servizi. Indirizzi per la progettazione definitiva delle attrezzature e delle attività di gestione dei servizi*, Roma

- D’innocenzo, A., (2001) *Politiche dei servizi nella città in trasformazione: l’esperienza dei contratti di quartiere*, in Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, DICOTER, *Contratti di quartiere*, edizioni Edilizia Popolare, Roma

- Garelli, M., (1999) *Torino, via Arquata: il contratto rafforza un processo in atto*, in *Urbanistica Informazione* n. 163

- Graziani, F., (2002) *Il sistema d’interazione nel progetto urbano-territoriale. Livelli, attori, forme e modi di interazione. Analisi comparata di alcune esperienze in Europa: Italia e Francia*, Tesi di

dottorato in Pianificazione Territoriale ed urbana DPTU, Università La Sapienza, Roma

-Lacconi, M., (2001) *Note sui contratti di quartiere*, Inu Edizioni, Roma

-Lironi, S, Tridenti V., (2001) *Alchimie urbane. Ecologia urbana e partecipazione a Padova con il contratto di quartiere Savonarola*, Comune di Padova, Assessorato alle politiche abitative, Padova

- Maggiore, A.M., (2004) *La nuova governance. Partecipazione, partenariato e concertazione in un quadro sintetico della recente legislazione nazionale*, in AaVv, *Contratti di quartiere II. Linee guida per la costruzione partecipata dei contratti di quartiere*, AB Città, Roma

-Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, DICOTER, (2001) *Contratti di quartiere*, edizioni Edilizia Popolare, Roma

-Moscato, M., (2000), *Urban Italia, I programmi complessi e la programmazione negoziata: un quadro di riferimento in evoluzione*, in Ministero Lpp, Dicoter, *Programma Urban –Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Inu edizioni, Roma

-Ombuen, S., Ricci, M., Segnalini, O., (2001) *I programmi complessi*, Il Sole 24 Ore

-Pavia, R., (1999) *I nuovi programmi di riqualificazione urbana*, in “Urbanistica Informazioni” n.163

-Pavia, R, (2002) *La dimensione urbanistica dei Contratti di quartiere*, in “A e A Informa”, n.1/2

-Pozzo, A.M., (2001) *Partecipazione e riqualificazione urbana*, in Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, DICOTER, *Contratti di quartiere*, edizioni Edilizia Popolare, Roma

-Pozzo, A.M, Solarino, A., (2003) *Il potenziale dell'edilizia residenziale pubblica*, in Urbanistica Dossier

-Pozzo, A.M., (2004) lezione su “I programmi complessi”, Corso di formazione per donne architetto, Federcasa

-Roda, R., Segnalini, O., (2001) *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei programmi complessi*, Il Sole 24 ore, Milano

-Rosa, P., (2001) *I contratti di quartiere*, in *Riqualificare le città ed il territorio*, Edizione Il Sole 24 Ore

- Ramondelli, M., (1999) *L'utilità dei contratti di quartiere*, in "Urbanistica Informazione", n. 163
- Simonini, S., (2001) *Cronologia di un programma*, in *Contratti di quartiere. Programmi per la riqualificazione di insediamenti urbani degradati*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma
- Storto, G., (1999) *Un primo bilancio*, in Urbanistica Informazione, n. 163
- Tosi, A., (2000) *Urban e le politiche sociali*, in Ministero dei Lpp Dicoter, *Programma Urban –Italia. Europa, nuove politiche urbane*, Inu edizioni, Roma
- Trevisiol, E.R., (2000) *Partecipazione e progettazione partecipata nel contratto di quartiere Savonarola* (Padova), in *Atti del Seminario Internazionale "Progettare con la comunità: metodi e nuove professionalità a confronto"*, Dipartimento di Progettazione e Scienze dell'Architettura - Università Roma Tre, USEI, Comune di Roma, 13-14 aprile

IV. Sulla partecipazione, governance e politica urbana

-AaVv, (2000) *A Pattern Language*, in *Atti del Seminario Internazionale "Progettare con la comunità: Metodi e nuove professionalità a confronto"*, Dipartimento di progettazione e Scienze dell'Architettura, Università Roma tre, Uspel, Comune di Roma, aprile 2000

-AaVv, (2003) *Bilancio sociale. Il ruolo degli stakeholders*, Notiziario Gemini Europa, febbraio 2003, in www.geminieuropa.com

-AaVv, (2002) *Atti del Seminario Internazionale "Architettura, Comunità e Partecipazione: quale linguaggio?. Problemi e prospettive nell'era della rete"*, Roma aprile 2002

-Balducci, A., (1991) *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna

-Balducci, A., (1994) *Progettazione partecipata. Tra tradizione e innovazione*, in *Urbanistica* 103

-Balducci, A., (1999) *Agenzie di sviluppo locale come nuovi attori della governance urbana*, in *Urbanistica* 112

-Bellaviti, P., (1994) *La costruzione sociale del piano. Una mappa delle nuove esperienze italiane, origini, autori, metodi e ricerche*, in *Urbanistica* n.103

-Bobbio, R., Gastaldi, F., (2003) *Nuovi cittadini e nuove cittadinanze*, in *Urbanistica Informazioni*, 188

-Bocco, A., (2003) *Luoghi di vita e identità immigrata a Torino*, in *Urbanistica informazioni* n.188

-Borri, D., (1994) *Prospettive e problemi della pianificazione etica*, in *Urbanistica* 103

-Crosta, P.L., (2002 a) *L'idea di comunità territoriale rivisitata. Da misura del rapporto territorio/società, a costruito eventuale dell'interazione di piano*, in Gelli, F., (a cura di), *Comunità, rete e arcipelago*, Carocci, Roma

-Crosta, P.L., (2002 b) *Pubblici locali. L'interattività del piano, rivisitata*, in *Urbanistica* 119

- Comune di Roma, USPEL, (2001) *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana. I costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Chicca grafica, Roma
- Comune di Roma, (2002) Assessorato alle politiche per le periferie, per lo sviluppo locale, per il lavoro, *L'esperienza del Programma Urban a Roma*, Roma,
- Cremaschi, M., (2003) *Roma bifronte*, in *Urbanistica Informazioni* 188
- D'Albergo, E., Pellegrini F., (2003) *Politiche urbane, governance e government nelle aree metropolitane: il caso del welfare*, in *Welfare urbano e standard urbanistici*, Ricerca Inter-ateneo, Roma
- Ferraresi, G., (1994) *La costruzione sociale del piano*, *Urbanistica* 103
- Ferraresi, G., (1998) *Costruzione sociale del piano e produzione autosostenibile del territorio in Magnaghi, A. (a cura di), Il territorio degli abitanti (op.cit.)*
- Grelli, C., (2003) *Immigrati e politiche per la casa a Rimini*, in *Urbanistica Informazioni* n. 188
- La Cecla, F., (1996) *Società occidentali e immigrati*, in *La città multietnica, immigrati e metropoli contemporanea*, Atti del convegno, Venezia, Palazzo Badoer
- Lanzani, A., (1990) *La rappresentazione geografica tra ascolto dei processi autoorganizzativi e progettazione in Il territorio al plurale*, Franco Angeli, Milano
- Lo Piccolo, F., (2000) *Città delle differenze, città dei diritti. Minoranze etniche, eque opportunità e conflitti urbani: considerazioni su un tema complesso*, in Piroddi, E., Scandurra E., De Bonis, L., (a cura di) *I futuri della città. Mutamenti , nuovi soggetti e progetti*, Franco Angeli , Milano
- Palermo, P.C., (1998) *L'autonomia del progetto e il problema della "visione condivisa"*, in *Urbanistica* 110
- Schiavinato, C., (2003), *Bolzano: la convivenza con i "nuovi cittadini"* in *Urbanistica Informazioni* n.188
- Sclavi, M., (2000) *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le vespe, Milano
- Scalvi, M., (2002) *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eleuthèra, Milano

-Zito, M.A., (2003) *Il radicamento degli immigrati a Bari*, in *Urbanistica Informazioni* n.188

V. Progetto locale e autocostruzione

- AA.VV, (2000) *The space in-construction: surface, transition, scenery*, Hunch "The Berlage Institut Report", n.2
- AaVv, (2000) *Culture en ville: de l'art et du citoyen*, ed. de l'Aube, Parigi
- Balducci, A., (1998) *Come cambiano i mestieri dell'urbanistica in Italia*, in *Territorio* n.7
- Boeri, S., Gallanti F., (a cura di) (1999) *Multiplicity. Una collezione di luoghi. 36 letture della vita urbana contemporanea*, Triennale Milano
- Boley, B.K., Glodys, H., Roy, T., (1994-1995) *Towards a new heteropolis*, The Berlage Cahier, n.4
- Calvaresi, C., (1999) *Lo spazio del locale. Agenzie di sviluppo e modelli di pianificazione*, in *Urbanistica* 112
- Dansero, E., (1993) *Il caso francese "friches ou jacheres*, in *Dentro ai vuoti. Dismissione industriale e trasformazioni urbane a Torino*, Collana di Studi e ricerche vol.7, ed. Libreria Cortina, Torino
- Governa, F., (1998) *Il ruolo del milieu e della rete locale nei processi di sviluppo locale*, in Caboldi C., e Rossignolo, C., *Le periferie urbane. Tra locale e globale*. Itinerari didattici e materiali dei corsi di geografia urbana e regionale 1995-1996 e 1996-1997 del prof. Giuseppe DeMatteis, Politecnico di Torino, Torino
- Governa, F., (1999), *Lo sviluppo locale, teorie, metodi, esperienze*, Seminario di discussione con A.Bonomi, G. DeMatteis, A.Magnaghi e M.Revelli, Torino
- Governa, F., (2000) *I sistemi locali territoriali come ambiti territoriali dell'azione collettiva*, in Piroddi E, (a cura di) *I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, F. Angeli, Milano
- Hertzberger, H., (2000) *Learning from Groningen*, Hunch "The Berlage Institut Report", n.2
- Le Strat, P.N., (1998), *Pourquoi les Friches derangent les pouvoirs locaux*
- Lextrait, F., (1996), *Agora ou forteresse?*, in *Espaces culturelles urbains et sécurité urbaine*, Incontro internazionale de la Villette, Parigi

-Magnaghi, A., (a cura di) (1998) *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Edizioni Dunod, Milano

-Magnaghi, A., (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino

-Paba, G. (a cura di), (2002) *Insurgent city. Racconti e geografie di un'altra Firenze*, Livorno

-Neyret Régis, *Architecture ancienne et nouveaux lieux culturels*, in Nono incontro del centro Jacques Cartier, *Les nouveaux lieux culturels*, Usine C. Montreal, Ottobre 1996

-Raffin, F., *Du nomadism urbain aux territoires Culturels*, Seminario su "I nuovi territori dell'arte", (www.lafriche.org)

VI. La legislazione regionale, Piani di servizi, Prg, Piani di zona

- Avarello, P., Giaimo, C., Martinelli, N., (1999) *4 rassegna urbanistica nazionale, Venezia 8-13 novembre 1999. I casi in rassegna*, Inu Edizioni, Roma

-Campos Venuti, G, e Oliva, F., (a cura di) *Urbanistica alternativa a Pavia*, Comune di Pavia, Marsilio Editori, Padova, 1978

-Corrado, F., *I casi di studio*, in AaVv, *Servizi pubblici e città*, Officina edizioni, Roma, 2003

-Criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi, ex art.7, co.3 della L.R. della Regione Lombardia n.1 del 15 gennaio 2001

-Comune di Bologna, (2003) *Il Piano di zona. Bologna. Sistema integrato di interventi e servizi sociali*,
Programma attuativo, Bologna, www.comune.bologna.it

- Comune di Roma, Assessorato politiche sociali e promozione della salute, *Piano di zona municipale. Guida alla progettazione, 2001-2004*, in www.comune.roma.it

-Distretto di Cinisello Balsamo, (2003) *Piano di Zona. Bozza del Documento Programmatico Anni 2002-2004*, Distretto di Cinisello Balsamo. estratto, www.provincia.milano.it

-Dalè, L., Tonelli, P., (2003) *L'esperienza del piano dei servizi nella provincia di Brescia dal 1986 ad oggi*, in Forum, www.regione.lombardia.it,

-De Francesco, F., (2003) in *Contributo alla discussione sul tema "Il Piano dei servizi"*, in *Bergamo*, a cura di Cortinovis A., e Pellegrin, A., in Forum

-De Simone, M., (2003) *Il piano dei servizi (L.R. 1/2001): l'esperienza del Comune di Calvenzano*, in Forum, www.regione.lombardia.it

-L.R. Lombardia n.1 del 17 gennaio 2001 "Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico"

-L.R. Emilia Romagna n. 47 del 1978 "Legge urbanistica"

- L.R. Emilia Romagna n. 20 del 27 marzo 2000 “Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio”
- L. n. 328 del 8 novembre 2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”
- Mariani, M., (1999) *Il Prg del Comune di Piacenza* in Nigro, G., (a cura di), *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture dei piani locali*, Gangemi editore
- Monza, F., (2003) *Il Piano dei servizi di Canegrate*, in Forum, www.regione.lombardia.it
- Nigro, G.L., (a cura di), (1999) *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi editore, Roma
- Pecori, S., Santini, L., Zotta, D., (2002) *Dimensionamento e gestione dei servizi in Toscana*, in “Urbanistica Informazioni” n.184
- Piroddi E., (1999) *Prefazione* in Nigro G.L. (a cura di) *Piani regolatori generali di ultima generazione* (op. cit)
- Relazione generale del Prg di Terni “Le qualità urbane e sociali, la città della cultura e la città del turismo”, , www.comune.terni.it
- Regione Emilia Romagna, (2003) Piano regionale degli interventi e servizi sociali, in Qualità sociale, www.regione.emilia-romagna.it,
- Segnalini, O., (1999) *Complessità, valutazione, partecipazione*, in “Urbanistica Dossier” n.21
- Storchi, S., (2002) *Il piano dei servizi per il Comune di Parma: esperienze e aspirazioni*, in “Urbanistica Informazioni” n.184
- Susi Botto, I., (2002) *Dalla concezione patrimoniale dello standard al modello prestazionale di “città pubblica”*, in “Urbanistica Informazioni” n.184
- Tagliabue, C., Mazzotta, G., (2003) *Per la gestione e realizzazione dei servizi: Comuni come imprese o imprese al posto dei Comuni?*, in Forum, www.regione.lombardia.it

-Viviani, M., (2003) *Bilancio sociale, visione, pianificazione*, in "Urbanistica Informazioni" n.188

VII. Torino

-Ambrosini, G., Barbieri, C.A., Giammarco, C., Reinerio, L., (a cura di) (1999) *Progetti integrati per la riqualificazione urbana. Ricerche progettuali sull'area metropolitana torinese: metodologie e strumenti*, Celid, Padova

-Avventura Urbana, Città di Torino, (1996) *Via Arquata. Individuazione delle esigenze e delle potenzialità per la riqualificazione della zona, Rapporto finale*, Torino

-Avventura urbana, (2003) *Via Arquata a Torino. Un'avventura lunga 5 anni. L'individuazione delle potenzialità di recupero. L'indagine partecipata del 1996*, in Comune di Torino, *Il contratto di quartiere di via Arquata. Strumenti utili*, Torino

- Cicsene, (1997) *Un Mercato e i suoi rioni. Studio sull'area di Porta Palazzo a Torino*, Edizioni Agami, Torino

- Città di Torino, (1999) Divisione XII Decentramento, *Giornata Seminariale. Il Progetto Speciale Periferie: Azioni realizzate e da realizzare*, Torino

-Città di Torino, (2001 a) *Periferie al centro. I Piani di accompagnamento sociale*, Città di Torino, 2001

-Città di Torino, (2001 b) *Urban 2. Programma di iniziativa comunitaria Urban 2 (2000-2006). Mirafiori nord*, Torino

-Comune di Torino, (2001 c) Ministero dei lavori pubblici, Commissione Europea Direzione generale Politiche regionali, *Urban II. Mirafiori Nord, Relazione descrittiva*

-Città di Torino, (2003) *Periferie il cuore della città. 100 buone pratiche, sei anni di sviluppo locale partecipato nelle periferie di Torino (1998-2003)*, Città di Torino, Torino, 2003

- Floris, F., (2001) *Riflessioni sulla ricerca-azione*, in *Progetto Speciale Periferia Torino*, Quaderni dell'Osservatorio, La ricerca si sta facendo in quattro, Città di Torino

-Grognaudi, D., (2001), *Urban II Torino. Mirafiori Nord, oltre la città fabbrica*, Urbanistica Informazioni n. 176

- Progetto Speciale Periferia Torino, (2001) Quaderni dell'Osservatorio, *La ricerca si sta facendo in quattro*, Città di Torino

-Rei, D., (2001) *I progetti di accompagnamento sociale nel recupero urbano a Torino. Contenuti e metodi*, Comune di Torino

- Romano, I., (1999) *L'approccio integrato in un quartiere pubblico: quattro azioni per via Arquata*, in Regione Piemonte, Direzione generale dell'edilizia, Settore osservatorio dell'edilizia, *Programmi di recupero urbano denominati "Contratti di quartiere"*, Torino

-Romano, I., (2004) Convegno sui contratti di quartiere II, Padova, Palazzo Bo

-Schifano, P., (2003) *Il contratto di quartiere di Torino, via Arquata. La riqualificazione del quartiere e gli interventi sperimentali e sociali* in *AeA Informa*, 5/6

-Unione Europea, FESR, Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, *Progetto The Gate. Torino, Porta Palazzo. Final Report*, Arti grafiche Roccia, Torino, 2002