

Il libro sistematizza e rielabora le riflessioni di un gruppo di docenti di urbanistica che, in tempi recenti, hanno assunto il ruolo di assessori (all'urbanistica, al governo del territorio e simili) a livello comunale, provinciale e regionale.

I diversi orientamenti e modi di intendere e di agire nelle pratiche quotidiane hanno consentito di formulare indicazioni e proposte per fare meglio:

- nel *metodo*, con la riflessione attorno al ripensamento di diverse strategie di indagine utili a valorizzare gli apprendimenti desunti dalle esperienze;
- nel *merito*, nutrendo l'aspirazione a una sintesi che, riconnettendo riflessioni, distinte ma congiunte nel ruolo di prof(ass)essori, le eleva a possibili orientamenti per l'azione nella pubblica amministrazione e per la didattica universitaria.

In questa direzione, gli esiti principali proposti al lettore riguardano sia una definizione delle condizioni operative del 'fare' degli urbanisti e dei planner rispetto al funzionamento dell'amministrazione e dell'azione pubblica su città e territori; sia indicazioni dettagliate su possibili orientamenti per meglio finalizzare l'azione formativa per urbanisti e pianificatori.

Il tutto allo scopo di rilanciare e discutere i temi, le peculiarità e le sfide delle nostre pratiche oltre gli steccati delle tradizionali offerte formative, e volendo contribuire ad accrescere il valore e l'utilità sociale del nostro sapere.

Daniela De Leo è ricercatrice e docente di urbanistica presso la Facoltà di Architettura dell'Università Sapienza di Roma.

1862.199 - D. De Leo - L'URBANISTICA DEI PROF(ASS)ESSORI

FRANCOANGELI/Urbanistica

Daniela De Leo

L'urbanistica dei prof(ass)essori

**Esperienze e competenze
nell'amministrazione pubblica
e per la didattica**

**Con contributi di: A. Balducci, A. Barbanente,
M. Carta, G. Caudo, P. Gabellini, A. Lanzani,
E. Marchigiani, A. Marson, F.D. Moccia, F. Rossi,
C. Tedesco, M. Tira, I. Zetti**

Postfazione di John Forester



FrancoAngeli
La passione per le conoscenze

€ 22,00 (U)

ISBN 978-88-917-5011-2



9 788891 750112



Daniela De Leo

L'urbanistica dei prof(ass)essori

**Esperienze e competenze
nell'amministrazione pubblica
e per la didattica**

**Con contributi di: A. Balducci, A. Barbanente,
M. Carta, G. Caudo, P. Gabellini, A. Lanzani,
E. Marchigiani, A. Marson, F.D. Moccia, F. Rossi,
C. Tedesco, M. Tira, I. Zetti**

Postfazione di John Forester

FRANCOANGELI

Il volume è stato finanziato attraverso i fondi del Bando Ricerca Scientifica di Ateneo de La Sapienza Università di Roma.

L'immagine di copertina è opera della dott.sa Valentina Alberti (che non ringrazio mai abbastanza).

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese

Indice

Foto di gruppo con prof(ass)essori	pag. 7
Scommesse	» 7
Alla carica	» 10
La proposta	» 12
Pratiche. L'esperienza e/è l'uso che se ne fa	» 15
Quali pratiche?	» 15
La <i>practice turn</i> e le altre	» 17
La prospettiva delle <i>pratiche dei planner</i>	» 19
Pratiche di ricerca	» 21
Modi di fare e di patire	» 25
Un ibrido intenzionale	» 25
Amministrare e governare l'urbanistica	» 27
Un agire <i>propriamente</i> politico	» 29
Una articolazione non comprimibile	» 31
Tra pensiero politico e impegno amministrativo	» 35
Apprendimenti per gli uffici tecnici e le aule	» 35
Suggerimenti per gli urbanisti nella PA	» 36
Suggerimenti per la formazione	» 38
Una teoria dell'esperienza e una ragion pratica	» 40

Contributi e riflessioni dei prof(ass)essori

Quattro direzioni per una “strategia d’attacco”, di <i>Alessandro Balducci</i>	pag. 47
Riflessività, ascolto e competenza nella palude delle pratiche quotidiane, di <i>Angela Barbanente</i>	» 53
Governare l’urbanistica, progettare la governance, di <i>Maurizio Carta</i>	» 62
Amministrare l’urbanistica. Note a margine dell’esperienza romana, di <i>Giovanni Caudo</i>	» 74
La reinvenzione del proprio ruolo, di <i>Patrizia Gabellini</i>	» 81
Radicarsi e farsi urbanisti, di <i>Arturo Lanzani</i>	» 94
Il difficile mestiere di progettare città più vivibili, di <i>Elena Marchigiani</i>	» 107
Sulla contaminazione tra tecnica e politica, di <i>Anna Marson</i>	» 116
Il lato istituzionale e amministrativo della pianificazione, di <i>Francesco Domenico Moccia</i>	» 124
Appunti per una agenda di lavoro, di <i>Francesco Rossi</i>	» 130
Assembling. Urbanistica, politiche, pratiche e il (buon) governo della città, di <i>Carla Tedesco</i>	» 137
Entusiasmo dell’utopia vs prosaicità del possibile, di <i>Maurizio Tira</i>	» 143
Il rischio morale della pratica urbanistica, di <i>Iacopo Zetti</i>	» 148
Postfazione, di <i>John Forester</i>	» 155
Riferimenti bibliografici	» 159

La reinvenzione del proprio ruolo

di Patrizia Gabellini¹

Una premessa autobiografica

Non iscritta ad alcun partito², ho ricevuto l'invito dal candidato Sindaco, Virginio Merola, allora in campagna elettorale, in quanto avevo ricoperto dal 2006 al 2009 il ruolo di consulente generale per la redazione degli strumenti urbanistici di Bologna. La mia attività di consulente si era svolta quando Merola era Assessore all'Urbanistica. Si erano allora create le condizioni per una reciproca conoscenza che, evidentemente, gli ha poi suggerito la possibilità di coinvolgermi in un ruolo diverso.

L'accettazione dell'incarico non è stata immediata in quanto l'esperienza amministrativa non era mai entrata tra le prospettive da me prese in considerazione e l'invito mi coglieva impreparata, anche rispetto agli impegni accademici che allora ricoprivo³. Nella lenta e faticosa maturazione della decisione ha influito la consapevolezza dei profondi cambiamenti in atto nelle città italiane e la mia propensione a conoscerli attraverso una esperienza diretta, dal vivo. Bologna, candidata Città metropolitana⁴, con una storia urbanistica importante che avevo studiato⁵, da me scelta

¹ Docente di *Urbanistica e Urban design* presso il Politecnico di Milano, è stata Assessore del Comune di Bologna con deleghe a Urbanistica (comprensiva dell'Edilizia privata), Città storica, Ambiente, in una Giunta a maggioranza di sinistra e per un mandato amministrativo, dal 17 maggio 2011 al 21 giugno 2016.

² Dopo la partecipazione ai movimenti studenteschi che hanno animato gli ultimi anni '60, sono stata iscritta al Partito comunista italiano in una sezione di Bologna dal 1975 al 1983, anno della morte di Enrico Berlinguer e data che ha segnato la chiusura di una fase della storia del Pci italiano, per me del rapporto con una formazione politica.

³ Direttore del Dipartimento di Architettura e Pianificazione-DiAP.

⁴ Riconosciuta tale dalla legge n.56 del 2014.

⁵ Bologna ha avuto due assessori-urbanisti, entrambi professori universitari, assai noti e importanti per l'impronta lasciata nell'urbanistica bolognese e italiana: Giuseppe Campos Venuti, Assessore all'Urbanistica dal 1960 al 1966 e Pierluigi Cervellati, Assessore al Traffico, all'Edilizia pubblica e privata, poi alla Programmazione urbanistica dal 1970 al 1980. Ne avevo studiato il contributo nel mio libro *Bologna e Milano: temi e attori dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, 1988.

come residenza negli anni Settanta pur non essendo nativa, costituiva un caso decisamente interessante, e quella proposta una opportunità unica nel suo genere.

Modi di pensare e agire politicamente

Ritengo necessarie queste premesse per dare uno sfondo alle mie considerazioni che, evidentemente, risentono di un rapporto particolare con questa città e con le precedenti scelte urbanistiche. Potrei sintetizzare tutto ciò come coinvolgimento totale, perfino affettivo, per cui questa esperienza amministrativa non è completamente riconducibile a quella che contraddistingue il rapporto antinomico competenza/rappresentanza, pure centrale. Essa, infatti, getta una luce particolare sul mio modo di «pensare e agire politicamente, di prefigurare e riplasmare relazioni di potere e non» in quei «processi informali di controllo dell'informazione, allestimento di reti, costruzione di coalizioni, negoziazione, ascolto» che hanno una loro ricorrenza e «che differiscono meno radicalmente» dei processi formali di pianificazione (Forester 1989). Un modo che è quello di un «pianificatore» impegnato pro-tempore in un'esperienza amministrativa in una città che, oltre a essere da me scelta per viverci, ha una sua riconoscibilità nell'urbanistica italiana. Ciò ha comportato un costante autoriflessione rispetto:

- al mio essere un urbanista che sarebbe tornato a insegnare e che dell'esperienza di amministratore avrebbe voluto e dovuto dare conto,
- al mio essere portatore di valori, molti dei quali appartenenti alla tradizione politica della sinistra, ma non a un partito,
- al mio essere «cittadina per scelta» della città che mi trovavo ad amministrare,
- all'inevitabile confronto con una politica urbanistica ancora fortemente segnata dall'impronta di due influenti urbanisti italiani che avevano agito quando ancora il rapporto tra competenza e rappresentanza si nutreva dell'idea che «i tecnici potessero essere forza di modernizzazione decisiva» (Bianchetti, 2013).

Insomma, si è determinata una condizione evidentemente coinvolgente che ha continuamente messo in gioco la mia identità.

Su un piano diverso, ma ugualmente rilevante per comprendere alcuni tratti della mia esperienza, si pone l'insieme delle deleghe che mi sono state affidate.

La prima osservazione riguarda lo spettro ampio e non consueto: Urbanistica e Città storica (per le quali avevo precise competenze), ma anche Ambiente (campo disciplinare assai dilatato, comprensivo di argomenti alcuni dei quali per me del tutto inesplorati, a cominciare dalla gestione dei rifiuti) e Qualità urbana (delega tematica, decisamente trasversale e inter-assessorile). Proprio per il carattere di quest'ultima delega, oltre che per il carico eccessivo dovuto ai tanti fronti di impegno, a metà mandato l'ho rimessa nelle mani del Sindaco, il solo in grado di tenere le redini di un coacervo di questioni che investono l'economia urbana e la sicurezza ancor più dello spazio. Cosicché le responsabilità del mio assessorato si sono ridotte a Urbanistica, Città storica e Ambiente.

La seconda osservazione riguarda invece le implicazioni del lavoro relativo a queste deleghe. Differenti sono gli orizzonti temporali di ciascun campo di attività;

differente la presenza dei temi nell'agenda politica e, quindi, l'attenzione loro riservata dai media; differenti gli interlocutori consueti e, quindi, il modo di gestire la mia agenda; differente il tipo di "prodotti": strumenti piuttosto che progetti, politiche o solo azioni; differente il grado di autonomia rispetto ad altri assessori e lo spettro degli attori istituzionali e delle competenze burocratiche coinvolte. Per queste ragioni la mia esperienza risulta inevitabilmente sfaccettata per quanto riguarda strategie e tattiche, successi e insuccessi.

Il profilo della città

Bologna è arrivata alle elezioni amministrative del 2011 dopo oltre un anno di gestione commissariale, seguita allo scioglimento anticipato della Giunta e del Consiglio comunale eletti nel 2009, dopo quelli che avevano gestito la costruzione del nuovo piano urbanistico, cui avevo collaborato. La nuova Amministrazione guidata dal Sindaco Merola ereditava, dunque, una situazione decisamente nuova per la città, una discontinuità traumatica sul versante sia amministrativo sia politico.

Il Commissario aveva impostato alcune politiche tramite atti di indirizzo, aperti alla definizione della successiva Amministrazione regolarmente eletta. Atti che, per la loro natura interlocutoria dovevano essere vagliati e richiedevano, comunque, una presa di posizione. Il partito egemone dal secondo dopoguerra, Partito Comunista Italiano-Pci, poi Democratici di Sinistra-DS, poi Partito Democratico-PD, era stato colpito dallo scandalo che aveva portato alle dimissioni del "suo" Sindaco subito dopo un mandato amministrativo (guidato dal Sindaco Cofferati) che aveva lasciato l'amaro in bocca e dopo una sconfitta elettorale, la prima dal secondo dopoguerra⁶. Un susseguirsi di dure prove che avevano minato la coesione interna del partito e resa difficile anche la competizione elettorale che aveva portato alla nomina del sindaco Merola. In sintesi, una situazione nella quale andavano ricostruite le condizioni di stabilità necessarie alla gestione amministrativa della città, mentre il quadro politico si articolava con nuove forze in campo e la contesa per il potere, a Bologna come in Italia, diveniva accesa e incerta.

Per quanto riguarda il governo del territorio, questioni nuove erano entrate in agenda nel breve lasso di tempo intercorso tra la fine del mandato 2004-2009⁷, durante il quale era stato aggiornato il quadro pianificatorio, e l'avvio dell'Amministrazione Merola: la questione centro storico, la necessaria revisione delle regole di intervento per dare flessibilità al sistema di pianificazione, l'attuazione del Piano strutturale ovvero la scelta dei criteri di priorità (rigenerazione aree dismesse od obsolete vs urbanizzazione di nuove aree). Sullo sfondo la grande crisi che ha colpito

⁶ La continuità amministrativa delle coalizioni di sinistra a partire dal 1945, si era interrotta dopo quarantacinque anni nel 1999, quando per la prima volta venne eletto Sindaco il rappresentante di una coalizione di centro-destra, Giorgio Guazzaloca, segnando l'avvio di una nuova stagione nella quale il governo della città è diventato "contendibile".

⁷ L'Amministrazione di sinistra guidata da Sergio Cofferati con Virginio Merola Assessore all'urbanistica.

l'economia riflettendosi, in modo eclatante, sul settore delle costruzioni, con blocco della domanda e dell'offerta e l'affermarsi delle grandi questioni ambientali nella percezione comune⁸.

Pragmatismo e fare artigianale

A fronte di un insieme di deleghe siffatto, escludendo la scelta (forse anche impraticabile) di concentrarmi su alcuni, pochi obiettivi, controllabili in quanto riconducibili alle mie competenze, e intenzionata ad assumermi tutte le responsabilità connesse con il ruolo, ho cominciato il lavoro sui diversi fronti.

Provo a riassumere le principali preoccupazioni che mi hanno accompagnato lungo la strada intrapresa senza metterle in ordine gerarchico: individuare soluzioni efficaci per i problemi sul tappeto (riuscire a dare qualche risposta ai cittadini dimostrando l'utilità dell'amministrazione pubblica); vagliare eticamente e deontologicamente le risposte e argomentarle, così da renderle almeno comprensibili qualora non condivisibili; essere politicamente accorta, nel senso di evitare boomerang, ovvero effetti non voluti. Attenzione, quest'ultima, sempre presente, benché non sia riuscita a evitare qualche inciampo.

Con questo genere di preoccupazioni, ho mantenuto un rapporto prudente con i giornalisti della stampa⁹ e delle radio locali, mi sono impegnata in modo particolare nella Commissione consiliare Urbanistica e Ambiente, ma, anche, in altre dove andavano in discussione le scelte del mio Assessorato e dove si trovano insieme consiglieri di maggioranza e opposizione. Ho cercato di non banalizzare l'argomentazione in Consiglio comunale e nelle assemblee cittadine, non mi sono mai sottratta alla collaborazione coi colleghi di Giunta, anche se questo comportava tempo prezioso; ho utilizzato la mia "terzietà" per cercare di ridurre il solco tra alcune posizioni divergenti all'interno della maggioranza¹⁰. In quanto luoghi assai diversi nei quali promuovere le idee, ho praticato e messo in tensione il convincimento teorico che il contesto e la circostanza della comunicazione debbano influire sulla scelta degli argomenti e la loro trattazione. Sempre, ho cercato di dire quel che pensavo in modo piuttosto diretto, forse per l'incapacità a vestire l'abito della politica. Un abito non mio che ha tra i suoi principali connotati l'ambiguità del discorso.

L'orientamento che ho delineato e che porta la cifra del pragmatismo e del fare artigianale (inteso come attenzione al prodotto) ha avuto effetti rilevanti sulle mie azioni e sul mio modo di gestire l'ascolto, la pratica quotidiana, il potere, ma ha anche modificato il mio modo di guardare la città, di concepire il progetto e il piano

⁸ Su questi temi, si rimanda, tra gli altri, anche a Gabellini, 2012, 2014a, 2014b, 2015a e 2015b.

⁹ Le testate giornalistiche sono tre: una locale, il *Resto del Carlino*, due nazionali con cronaca locale, la *Repubblica* e il *Corriere della sera*; tutte e tre critiche con l'Amministrazione, seppur attente a temi in parte diversi.

¹⁰ Non solo tra PD-Partito Democratico e SEL-Sinistra Ecologia e Libertà, ma, anche, all'interno dello stesso partito maggioritario (PD).

urbanistico, di immaginare il ritorno all'insegnamento a conclusione di questa esperienza.

Atti e pratiche

In questi anni sono stata responsabile di atti impegnativi, alcuni di tipo tradizionale, ovvero normativamente o istituzionalmente previsti, altri decisamente sperimentali, alcuni centrali per l'agenda politica, altri marginali, con ripercussioni piuttosto diverse sulle pratiche quotidiane. Queste differenze mi appaiono evidenti se considero il lavoro fatto come amministratore delegato per urbanistica, ambiente e città storica.

Urbanistica. La gestione del Piano strutturale comunale è stata la ragione principale della decisione da parte del Sindaco di affidarmi l'Assessorato. In effetti, l'attività è cominciata proprio dal vaglio di una serie di proposte inerenti l'attuazione urbanistica che, nell'arco di 2 anni, quelli intercorsi dall'approvazione dell'ultima componente del piano urbanistico¹¹ all'insediamento della nostra Giunta, si erano accumulate e aspettavano la nuova Amministrazione per ricevere risposta. Giacevano sul tavolo: una bozza di Variante del Regolamento urbanistico edilizio cui avevano collaborato rappresentanti degli organismi professionali e delle forze economiche (costruttori); sollecitazioni da parte degli operatori direttamente coinvolti a rivedere alcuni aspetti normativi che ostacolavano l'attuazione di piani particolareggiati avviati da tempo; richieste da parte dei costruttori di intraprendere il percorso per la redazione di un nuovo Piano operativo comunale, in particolare per la trasformazione degli Ambiti di nuova urbanizzazione¹².

Nel 2011 la crisi del settore edilizio era evidente e il riconoscimento dei diritti edificatori (tramite il Poc) sulle aree acquistate anni prima, ai prezzi alti del massimo boom edilizio, era condizione necessaria per ottenere crediti bancari, non tanto per avviare effettive operazioni edilizie. Le esigenze delle imprese, ormai completamente sbilanciate sulle attività immobiliari, si scontravano con l'evidenza preoccupante di un alto consumo del suolo agricolo. Era maturo un conflitto che doveva essere gestito, a partire da un Psc che aveva già fatto scelte importanti a favore della rigenerazione, ma che rimaneva interlocutorio rispetto alla possibilità di urbanizzare nuovi suoli.

¹¹ Per la legge regionale dell'Emilia Romagna, la n.20 del 2000, "Disciplina generale sulla tutela l'uso del territorio", il piano urbanistico è costituito da 3 componenti: il Piano strutturale comunale-PSC, il Piano operativo comunale-POC, il Regolamento urbanistico edilizio-RUE. PSC e POC sono stati approvati nel 2008, il RUE nell'aprile 2009.

¹² Secondo la legge 20/2000 e, più chiaramente, la legge 6/2009 "Governo e riqualificazione solidale del territorio", il PSC non conferisce diritti edificatori, quindi qualsiasi operazione di trasformazione che non riguardi il territorio urbano strutturato deve essere compresa in un POC. Immediatamente dopo l'approvazione del PSC si era fatto un primo POC di transizione senza mettere in campo trasformazioni strategiche e, soprattutto, escludendo gli ambiti nei quali il PSC, accanto alla trasformazione delle grandi aree dismesse, in particolare ferroviarie e demaniali, consente nuova edificazione su aree libere: gli "Ambiti di nuova urbanizzazione".

L'attività di questi anni si è tradotta in una serie numerosa di atti urbanistici che si sono succeduti senza soluzione di continuità, sottoponendo gli uffici a un carico di lavoro assai importante: delibere di adozione e approvazione di piani operativi (non uno solo e tematizzati¹³), piani attuativi, intese e accordi territoriali e di programma. In particolare: piani operativi centrati sulla riqualificazione e la rigenerazione di aree già urbanizzate (*Poc di riqualificazione diffusa* nel 2014 e *Poc di rigenerazione dei demani pubblici* nel 2015), varianti di strumenti attuativi vigenti per fronteggiare la crisi edilizia (molte importanti aree di trasformazione in corso di realizzazione o pianificate prima del 2011 si sono bloccate per caduta della domanda e difficoltà crescenti delle imprese a continuare i lavori¹⁴), Variante del Regolamento urbanistico edilizio per intercettare i cambiamenti intervenuti nei modi d'uso della città.

Nel loro insieme questi atti si confrontano con alcune grandi questioni del nostro tempo sul come: ri-orientare l'attività edilizia così da risparmiare suoli ancora agricoli o naturali; convertirla verso la manutenzione di edifici e infrastrutture, l'efficientamento energetico, la bonifica di suoli e sottosuoli; modificare le regole allo scopo di consentire una inedita 'frammistione' funzionale, posto che i lavori hanno cambiato pelle e la dispersione urbana ha portato l'agricoltura in città e la città in campagna.

Se nella prima parte del mandato la persistenza di una domanda di attivazione delle aree di nuova urbanizzazione ha comportato ripetuti confronti con l'Associazione dei costruttori e la Lega delle cooperative edili, negli anni successivi si è avvertito il progredire della crisi anche nella rarefazione degli incontri, per l'uscita di scena di alcuni attori importanti (causa fallimenti) e forse perché le richieste non trovavano più argomenti a sostegno. Significativo a questo riguardo il dibattito e l'esito positivo della votazione dell'atto forse più impegnativo di questa amministrazione: il *Poc di rigenerazione dei patrimoni pubblici*.

Ambiente. Le attività cui fa riferimento questa delega sono numerose, molto diverse le une dalle altre, caratterizzate da quadri normativi e pratiche estremamente dinamici: nell'insieme si tratta di un campo affollato e fortemente specializzato, crocevia di innovazioni. Riuscire a conoscerlo e a interagire con le diverse unità che costituiscono il Settore Ambiente ed energia è stato impegnativo, ma anche estremamente interessante: una scoperta che ha inciso profondamente anche sul mio approccio all'urbanistica.

Per quanto riguarda l'ambiente sono stati fatti atti importanti e numerosi, di pianificazione e regolamentari. Mi limito a richiamare quelli che danno la cifra di questa esperienza: il *Piano di azione per l'energia sostenibile* e il *Piano per l'adattamento ai cambiamenti climatici*. Si tratta in entrambi i casi di strumenti volontari, che hanno

¹³ La tematizzazione del Piano operativo, possibilità non contemplata dalla legge urbanistica regionale, è stata una importante innovazione bolognese introdotta con l'intento di promuovere interventi orientati a un obiettivo che il tema rende esplicito.

¹⁴ Casi emblematici gli ambiti Navile e Lazzaretto, la cui pianificazione è precedente l'approvazione del PSC.

preso le mosse dall'adesione del Comune di Bologna alle iniziative europee *Covenant of Mayors* e *Mayors Adapt*, cogliendo anche le opportunità offerte dalla partecipazione a progetti europei come capofila o partner. Si tratta dunque di lavori importanti, incubati dagli uffici, che ho ritenuto fosse importante mettere in valore traducendoli in atti amministrativi, sottoposti a regolare iter amministrativo da concludersi con approvazione del Consiglio comunale, benché nati e connotati da percorsi partecipativi e informali secondo le prerogative proprie dei programmi volontari e strategici.

Ho ritenuto questa "istituzionalizzazione" un modo per allargare la conoscenza da parte delle forze politiche presenti in Consiglio e per coinvolgerle su temi nuovi che avrebbero potuto portare a utili confronti, per inserire a pieno titolo le politiche ambientali tra le politiche urbane. In definitiva, un modo per rendere evidenti le relazioni tra le scelte operate nei diversi campi, per forzare l'interazione e la collaborazione nella costruzione di proposte effettivamente integrate.

Seguendo questo intendimento, il *Bilancio ambientale*, che il Comune di Bologna elabora ormai da un decennio secondo il metodo dell'eco-budget, è diventato, anno dopo anno, con il concorso dei consiglieri impegnati nella Commissione Urbanistica e ambiente, uno strumento piuttosto articolato di monitoraggio delle politiche ambientali, urbanistiche ed edilizie, che ora può essere ricordato con il bilancio economico-finanziario, che a Bologna è già Documento unitario di programmazione.

Come detto, l'ambiente comprende uno spettro di competenze assai ampio. Se si considerano gli argomenti trattati dalla stampa locale, testimoni attendibili di "quel che interessa i bolognesi", occorre riconoscere che quanto considero rilevante per connotare la politica ambientale di questo mandato amministrativo non coincide con gli articoli che sono stati pubblicati in questo arco di tempo. La stampa (e i social media) hanno praticamente ignorato questi argomenti e queste tappe amministrative, mentre si sono occupati con continuità della raccolta dei rifiuti e della gestione del verde pubblico, peraltro temi estremamente rilevanti. Il modo nel quale essi vengono trattati ha reso evidente ai miei occhi che, occupandomi di ambiente, vivo contemporaneamente l'immersione nel locale più geloso e nel globale più imprevedibile. Da questo punto di vista non esito a riconoscere questa esperienza come la più spaziosa rispetto alle mie competenze.

Città storica. Il lavoro per la città storica si riassume bene nella costruzione e gestione del Programma "Di nuovo in centro", di fatto un'agenda strategica per il centro storico che si implementa nel tempo, ampiamente trasversale rispetto alla Giunta¹⁵, avviata all'inizio del mandato amministrativo.

La polarizzazione dell'attenzione sul centro storico si era verificata nei due anni precedenti l'avvio del nuovo mandato, quando la crisi della parte centrale della città si era palesata. Il rimescolamento della popolazione per effetto combinato di processi migratori e nuovi stili di vita (usi temporanei e allargati del territorio) ha rotto antichi

¹⁵ Coinvolgendo direttamente le deleghe di 5 Assessori su 10: oltre alla mia, quelle alla Mobilità, alle Attività produttive, ai Lavori pubblici, alla Cultura.

equilibri. Il nucleo antico della città storica di Bologna, sul quale gravano una presenza straordinariamente rilevante di studenti universitari e una molteplicità di attività che attirano popolazioni diverse, è quello che più mostra gli effetti dei profondi cambiamenti intervenuti nelle pratiche sociali e nei modi d'uso dello spazio urbano, in particolare di quello dove si svolge la vita in pubblico. Questo cambiamento è stato vissuto quasi esclusivamente come degrado e ha generato una domanda di interventi in grado di dare risposte risolutive.

Il programma del Sindaco e il lavoro avviato nel periodo del Commissario (la riqualificazione di alcune piazze, l'impostazione di un "manuale" per interventi nel centro) indicavano una strada che non poteva essere elusa e che ha preso le mosse da un'azione vigorosa di riduzione della mobilità carrabile. La sintesi del lavoro fatta per motivare il premio Gubbio che, nel 2015, l'ANCSA-Associazione Nazionale Centri Storici ha conferito a Bologna è utile per delineare i caratteri salienti del programma. "Il centro storico di Bologna è fra i più estesi d'Europa, e ha un'identità marcata da una rete di spazi pubblici caratterizzata dalla presenza di ben 40 chilometri di portici. In questo straordinario contesto l'Amministrazione comunale di Bologna ha varato, a partire dal 2011, un programma di politiche urbane integrate, mirate a rendere il cuore della città sicuro, confortevole e piacevole a viverci. Questo programma si basa su azioni complementari fra loro intimamente collegate, intese a conseguire obiettivi sociali e ambientali: la molteplicità delle modalità del movimento in rapporto con i diversi caratteri dei luoghi e con le diverse circostanze d'uso, l'aumento dell'offerta di spazi pubblici di qualità, il sostegno alle attività economiche compatibili con le strutture storiche, una buona regolamentazione nell'uso degli spazi pubblici, un'efficiente modalità per la raccolta dei rifiuti in accordo con le peculiarità dei luoghi, la promozione di iniziative di collaborazione pubblico-privato indirizzate alla cura condivisa della città". Il mio ruolo è stato quello di mettere insieme le cose e di cercare di tenerle insieme nel loro svolgersi.

Competenza e rappresentanza

Il motivo costante di riflessione durante questi anni sta dentro un interrogativo: "La competenza può mobilitare?". Per fermare alcuni pensieri a riguardo mi riferirò alla distinzione operata da Alessandro Pizzorno tra competenza e rappresentanza, la prima definita come «apprendimento di conoscenze di tipo specifico, generalmente sanzionate da esami, concorsi o altre forme di riconoscimento istituzionale» e la seconda come «capacità di mobilitare il consenso, le alleanze o altre forme di rapporti interindividuali fra una parte di cittadini nelle decisioni riguardanti la distribuzione [delle] risorse» (Pizzorno, 2013, p.17).

Ho difeso con tenacia la mia posizione di "competente", anche forte della prospettiva di un ritorno all'insegnamento. Tuttavia ho esplorato continuamente lo spazio mobile posto tra competenza e rappresentanza, tra tecnica e politica, spazio dove si trova anche l'amministrazione, non confondibile con l'una o l'altra. Mi è stato impossibile eludere questo spazio di riflessione e di pratica, per quanto detto all'ini-

zio. Ma, soprattutto, perché la mia competenza attiene a un campo disciplinare, l'urbanistica, intriso di pensiero politico e di impegno amministrativo¹⁶, cui si attaglia l'oggetto che Pizzorno identifica come proprio dell'intervento politico, che «deve essere semplicemente di cercare di far comunque star meglio la gente che il mercato fa star male, non porre come traguardo l'illusoria condizione dell'uguaglianza economica» (*ibidem*, p.20).

Ma è proprio questo oggetto a scontrarsi con un limite della rappresentanza: il bene pubblico, che le politiche urbanistiche e ambientali mettono solitamente al proprio centro, e la lunga durata, che queste politiche presuppongono, non sono capaci di mobilitare in quanto non riescono a intercettare l'esperienza comune della vita, solo occasionalmente proiettata sul tempo lungo e invece incardinata sul presente e, talvolta, sul passato¹⁷. Politiche di lunga durata non fanno "comunità politica", a meno di un cemento ideologico¹⁸, quello che in Italia si è sgretolato con la fine dei partiti di massa che hanno segnato la vita italiana nei trent'anni del secondo dopoguerra, e perfino della lealtà a un programma.

Questa possibilità, ossia la lealtà verso un programma come elemento capace di spingere l'interesse e le aspettative verso un tempo medio-lungo, è interessante e persino intrigante, rendendo la domanda (può la competenza mobilitare?) meno peregrina, in quanto prospetta margini per un'azione competente volta alla costruzione di un programma. A ben vedere, quello che in modo esplicito o implicito fanno molti competenti impegnati nella politica e nell'amministrazione. Si apre in tal caso la questione relativa ai modi nei quali è utile contribuire alla costruzione del programma, con quali strategie e tattiche.

Se faccio riferimento alle diverse condizioni nelle quali mi sono trovata a operare, in generale posso dire di avere cercato, attraverso esempi e argomentazioni, di agganciare il futuro al presente, di mostrare nel presente i segni del futuro, di monitorare i percorsi intrapresi, spesso forzati dalla necessità di affrontare problemi contingenti. Resto convinta di questa scelta, peraltro la sola che mi sia concessa dalla mia natura (quanto dipendente dall'essere donna è un altro tipo di riflessione), ma ne riconosco differenti articolazioni e differenti risultati nei tre campi di applicazione.

Per l'urbanistica e l'ambiente a me sembra abbiano agito potentemente le condizioni esterne, le dinamiche generali che hanno investito città e territori, in Italia in Europa e nel mondo, palesandosi in maniera eclatante negli ultimi anni e determinando un tornante nella percezione comune dei problemi (fuori dunque dai circuiti specialistici), dove si gioca la possibilità di muovere coscienze e volontà verso determinati obiettivi. La grande crisi economica che ha visto nell'immobiliare uno dei

¹⁶ Richiamo solo due testi di urbanisti che hanno avuto ampia eco, veri e propri *long seller* che hanno contribuito a fissare nell'immaginario disciplinare i due aspetti: Benevolo, 1974 e Campos Venuti, 1967.

¹⁷ A Bologna, per esempio, sono influenti sull'opinione pubblica associazioni e organismi che si erigono a paladini del passato.

¹⁸ "Le varie ideologie spostano ... le ragioni della partecipazione politica verso il lungo termine - a volte addirittura verso finalità escatologiche, come nel caso della realizzazione dell'uguaglianza universale", Pizzorno, *op. cit.*, p. 23.

suoi talloni d'Achille, nel giro di pochi anni, proprio quelli coincidenti con la mia esperienza amministrativa, ha progressivamente messo in discussione i modi di gestione del territorio. Se per i competenti il cosiddetto "consumo di suolo" è espressione semplificata in grado di riassumere un intreccio complesso di questioni, non v'è dubbio che essa è entrata nel linguaggio politico e vi è entrata perché i fenomeni cui rinvia (per esempio, caduta della domanda, della produzione e dell'occupazione nel settore delle costruzioni; dismissioni, immobili invenduti e non finiti con i conseguenti processi di degrado riverberanti i loro effetti negativi sull'intorno; impossibilità di trovare alloggi rispondenti alle esigenze e disponibilità economiche; ritrazione dell'offerta di dotazioni e servizi pubblici, in quantità e qualità) colpiscono in maniera diffusa la "gente", non solo alcune componenti sociali, e sono diventati problema da rappresentare e trattare.

Qualcosa di analogo è accaduto anche per i temi ambientali, ma in relazione a fenomeni di altro tipo e altra scala. In questo caso, con un crescendo percepibile in questi ultimi anni, culminato nell'Accordo sottoscritto a Parigi, da 196 paesi di tutta la terra, il 12 dicembre 2015 a conclusione della COP 21. Si sono imposti all'attenzione comune gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute, riconducibili a una miscela perversa di economie e stili di vita calibrati sull'uso indiscriminato delle fonti fossili e dell'innalzamento della temperatura che questo ha comportato, per cui l'aria nelle città è diventata irrespirabile e i cambiamenti climatici sovvertono il ciclo dell'acqua minacciando la sopravvivenza di intere parti del pianeta per inondazioni, siccità, frane. Descrizioni e motivazioni dei limiti dello sviluppo, presenti da quarant'anni nella letteratura competente, ora cominciano a frequentare abitualmente i media e investono la quotidiana esperienza di tanti. Quindi, sono diventati problema da rappresentare e trattare, con difficoltà oltremodo maggiori per il carattere globale del problema. Se la rigenerazione si è fatta progressivamente largo nel discorso politico, negli atti legislativi e istituzionali, trovando già esperienze e risposte promettenti, per la crisi ambientale il percorso è ramificato, differito in un tempo più lungo, affidato alle scelte dell'intera popolazione del pianeta.

Tutto ciò, ricondotto al mio lavoro di questi anni, mi induce a sottolineare che nella prima metà del mandato amministrativo erano frequenti e accesi gli incontri con i rappresentanti delle imprese sull'orientamento, da me ripetutamente espresso, di non mettere in attuazione l'urbanizzazione di suoli liberi, che successivamente gli incontri si sono pressoché azzerati e gli atti di pianificazione urbanistica, tutti centrati sui suoli già urbanizzati, non hanno trovato più ostacoli evidenti. D'altro canto, mentre per quasi quattro anni la redazione e approvazione di atti importanti per l'affermazione di nuove politiche ambientali (il Piano di azione per l'energia sostenibile, il Piano di adattamento climatico, il Bilancio ambientale) sono state seguite da pochi con interesse, dai più con una discreta indifferenza, oggi l'attenzione si è un po' acuita e aver dotato la città di strumenti per agire ha consentito di guadagnare tempo prezioso. Nei prossimi anni (io spero) ci si potrà concentrare sulle cose da fare, sulle risorse da raccogliere, sulle azioni di mobilitazione specifica (attori economici) e generalizzata (tutti i cittadini) anziché sugli strumenti da darsi per poterle fare.

Quanto ha inciso l'ancoraggio alla competenza e l'impegno costante, spesso controcorrente, a cercare e coltivare soluzioni alternative? Non credo possibile "pesare"

il contributo, ma penso sia stato utile avere colto ogni occasione per sostenere necessità e utilità del cambiare strada.

Il bilancio relativo alla mia delega per la città storica è decisamente diverso. In questo caso non solo la competenza è plurima, ma è anche distribuita su diverse figure: io sono uno dei – non pochi – decisori. D’altro canto, la crisi che ha colpito queste parti della città¹⁹, a cominciare dal centro storico, era già entrata nell’agenda politica degli amministratori precedenti, era quindi presente nel programma del Sindaco e presente nel disagio dei bolognesi. Quindi, questione già entrata nella percezione comune, ineludibile per tutte le forze politiche, sfaccettata per i molteplici risvolti e perciò anche per il tipo di competenze e azioni da combinare. Definirei questo un tipico caso di “contesa”, dove occorre decidere il proprio posizionamento e atteggiamento.

Ho già detto della mia richiesta, a metà mandato, di essere sollevata dalla delega per la Qualità urbana, che faceva da *pendant* con quella per la Città storica e sanciva un allargamento del campo di responsabilità a mio avviso sostenibile solo da parte del Sindaco. Il restringimento, pur sensibile, del campo non è stato comunque tale da riportare tutto il lavoro sul mio tavolo. Il genere di crisi che ha investito il cuore della città metropolitana, la particolare configurazione fisica di Bologna, la sua peculiare cultura urbana rendono assai complessi i temi e danno loro un carattere decisamente “locale”.

Per questo motivo, se quanto si è fatto a Bologna in questi anni viene apprezzato dai competenti esterni proprio per il tentativo di tenere insieme diversi aspetti del problema, di averne fatto una politica integrata e, anche, per avere aggiornato la tematizzazione del centro storico, a livello locale resta discusso e controverso il lavoro fatto dall’Amministrazione e il mio contributo viene riconosciuto per due azioni che non attengono alle mie competenze. La prima consiste nell’introduzione della raccolta differenziata nel centro storico con la creazione di una estesa infrastrutturazione per la raccolta di rifiuti organici e di vetro: 140 cassonetti a scomparsa distribuiti in un’area di 400 ettari²⁰. La seconda, nella reintroduzione dei vespasiani in città, a partire dal centro, con una soluzione per uomini e per donne progettata da un architetto e premiata in un concorso nazionale, concepita in modo tale da poter essere adattata al sito specifico, quindi passibile di approvazione da parte della Soprintendenza alle belle arti e al paesaggio. Sono poi chiamata in causa per esprimere la mia opinione sugli arredi urbani collocati nelle aree pedonalizzate, ma più come architetto che amministratore responsabile, in quanto l’operazione di pedonalizzazione ha avuto come capofila l’Assessore alla mobilità.

Tutto ciò mi appare come inevitabile effetto del lavoro di squadra, dove viene individuato chi traina e agli altri si attribuiscono compiti specifici. Si tratta di una condizione prevalente oggi (semmai è stata singolare quella che ho vissuto per le

¹⁹ Il PSC ha introdotto il concetto di città storica, includendo tutte le parti, e non solo il centro storico, ritenute portatrici di valori da non perdere, quindi meritevoli di essere mantenute. Per questo rinvio ad alcuni miei testi sull’argomento (Gabellini, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d; 2014c, 2014c, 2014d).

²⁰ Cfr. Gabellini, 2015c, e Pavia, 2015.

altre deleghe), difficile da gestire in quanto comporta una reinvenzione del proprio ruolo in base alla circostanza oltre che al contesto. Certamente l'esperienza per me più stressante e a tutt'oggi motivo di riflessione.

Sottotraccia di quanto detto sta il rapporto con gli apparati tecnici dell'amministrazione. Il numero dei tecnici con i quali ho lavorato è assai alto. Avendo scelto di non rapportarmi esclusivamente con i dirigenti, ma avendo aperto una interlocuzione diretta con molti responsabili delle principali operazioni, ho interagito non episodicamente con decine e decine di tecnici, portatori a loro volta di competenze importanti, molto diverse le une dalle altre. Una riflessione intensiva su questa fondamentale dimensione dell'attività amministrativa mi sembra indispensabile e intendo farla, anche per il grado di coinvolgimento personale ed emotivo che essa ha avuto. Qui mi limito a una annotazione.

In relazione alla disponibilità a mettersi in gioco da parte loro, quindi ad accettare un rapporto di collaborazione, ne sono scaturiti scambi a diverso grado di fertilità. So bene di avere anche creato un certo disorientamento per non avere rispettato regole non scritte, ma assai radicate, come quelle vigenti in una struttura settoriale e gerarchica. A questo disorientamento le risposte sono state diverse: a un estremo si è determinato uno scambio effettivo, con apprendimento reciproco e qualche innovazione non piccola negli atti e nelle pratiche, all'altro una ostilità che si è anche tradotta in arrabbiatura esplicita; in mezzo più sfumature.

Nell'insieme ne è uscita confermata l'idea che non sia possibile relegare la burocrazia (in senso stretto "attività d'ufficio") a gestione della fase esecutiva. La difficoltà del passaggio storico che stiamo attraversando richiede anche alla burocrazia interpretazione e capacità di discutere visioni e valori, tipicamente connessi a scelte politiche.

Di nuovo a insegnare

Mi accingo a ritornare al mio ruolo di insegnante ed è evidente la necessità di un ripensamento. L'Università in questi anni di profondo cambiamento del Paese ha continuato a cambiare essa stessa. Anzi, facendo questa esperienza di amministratore ho pensato spesso che nell'Università avevo vissuto in anticipo alcuni processi.

La prima questione che mi pongo è relativa al "che cosa" insegnare. Per una serie concomitante di fattori, non so bene quanto legati al mio momentaneo allontanamento e, quindi, al desiderio di modificare le condizioni del rientro per marcare una nuova stagione, andrò a insegnare al secondo anno del corso di laurea in architettura. Questo è per me rilevante dal momento che ho ininterrottamente insegnato al corso di laurea in urbanistica dalla sua costituzione nel 1995. Devo dunque trovare risposta al fatto che non avrò lo stesso tipo di interlocutori, che gli studenti saranno più giovani e che quasi certamente non sceglieranno di fare gli urbanisti. Anche in tal caso, comunque, avranno a che fare con città e territori, molto probabilmente dovranno confrontarsi con gli urbanisti, certamente si imbattono in regole e strumenti di natura urbanistica. Poiché tornerò a insegnare anche a studenti che hanno scelto di occuparsi di urbanistica, il "che cosa" non può che avere una risposta generale, da

declinare nei diversi corsi. Oggi mi sembra necessario (io, almeno, non potrò fare a meno di) richiamare le grandi questioni connesse ai profondi cambiamenti che investono l'abitare contemporaneo, allo scopo di dare senso a un'attività di progettazione integrata, dove ambiente e urbanistica diventano inscindibili, dove la storia, il presente e il possibile futuro della città e dell'urbanistica cercano di tenersi assieme.

La seconda questione è relativa al "come" insegnare. Al momento mi sembra utile sperimentare un insegnamento che riesca, almeno in parte, a muovere interesse e passione per la città e il territorio, che diventi una pratica riflessiva del docente e del discente. La lettura recente del libro di Massimo Recalcati (2014) dedicato all'insegnamento mi ha consentito di decifrare un'esigenza per la quale non trovavo argomenti e parole precise. Mi conforta il passo in cui scrive: «Il sapere non si può mai sapere tutto perché è per sua struttura bucato, non-tutto, impossibile. Uno scarto irriducibile lo separa dal reale della vita: si deve dire, allora, che un insegnamento ha come tratto distintivo il confronto con il limite del sapere attraverso il sapere». Insegnare, come governare (e psicanalizzare) sono professioni ugualmente impossibili (lo ha scritto Freud e Recalcati ce lo ricorda). Con questa consapevolezza si può cercare di «aprire vuoti nelle teste, aprire buchi nel discorso già costituito, fare spazio, aprire le finestre, le porte, gli occhi, le orecchie, il corpo, aprire mondi, aprire aperture impensate prima». «L'essenziale dell'insegnamento consiste nel mobilitare il desiderio di sapere». Per questo spero che mi sia utile l'esperienza che ho fatto se è vero che «la trasmissione del sapere avviene solo per contagio, per testimonianza»²¹.

²¹ Le ultime citazioni sono in Recalcati, 2014, pp. 5, 43, 84, 88.