

In un contesto di continua ridefinizione del senso e delle possibilità del fare urbanistica in Italia, questo volume intende esaminare le molte variazioni e i numerosi cambiamenti entro cui prende vita l'azione pubblica che interessa direttamente e indirettamente l'urbanistica, il governo del territorio, la pianificazione urbana territoriale, la trasformazione delle città e dei luoghi del vivere e dell'abitare.

I contributi, qui raccolti, di un'ampia comunità di studiosi della Società italiana degli urbanisti (Siu) testimoniano come percorsi di affermazione di una molteplicità di esigenze e domande non sempre facili da soddisfare, per un verso, e un'azione pubblica di carattere istituzionale troppo spesso tardiva e inefficace, per l'altro, abbiano fatto emergere una pluralità di modi entro cui i «diversi pubblici» agiscono trasformando città e territori.

In questo quadro, proprio la forma che assume il rapporto tra l'azione pubblica e l'agire degli altri soggetti comporta la necessità di ripensare il ruolo del pubblico e, di conseguenza, le forme e i modi di agire degli urbanisti. L'atteggiamento di indifferenza, apatia e afasia rispetto alle profonde trasformazioni delle istituzioni, della natura dei soggetti privati e del privato sociale potrebbe quindi essere superato smettendo di pensare, utilizzare e insegnare con impostazioni teorico-culturali univoche e antinomiche, a fronte delle sfide cangianti e polisemiche che città, territori e abitanti pongono ogni giorno.



Giovanni Caudo è professore associato di Urbanistica nella Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna Progettazione urbanistica. È stato assessore alla Trasformazione urbana del Comune di Roma. Ha curato, tra gli altri, *Territori d'Europa* (2006, con G. Piccinato) e *Roma altrimenti. Le ragioni nuove dell'essere Capitale* (2017).

Daniela De Leo è ricercatrice e docente di Urbanistica nella Facoltà di Architettura della Sapienza di Roma. Tra le sue pubblicazioni: *Mafie & Urbanistica* (2016); *Reimagining Planning. How Italian Urban Planners Are Changing Planning Practices* (2018, con J. Forester); *Politiche urbane per Roma* (2018, con E. d'Albergo).



www.donzelli.it

€ 30,00

ISBN 978-88-6843-788-6



9 788868 437886

URBANISTICA E AZIONE PUBBLICA



Giovanni Caudo
Daniela De Leo



URBANISTICA E AZIONE PUBBLICA

a cura di Giovanni Caudo e Daniela De Leo

DONZELLI EDITORE

Questo volume fa parte della serie
Urbanistica che cambia
a cura della Società italiana degli urbanisti

Volumi pubblicati:

Urbanistica per una diversa crescita.
Una discussione della Società italiana degli urbanisti
a cura di Michelangelo Russo

L'urbanistica italiana nel mondo.
Contributi e debiti culturali
a cura di Alessandro Balducci e Luca Gaeta

Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo.
Radici, condizioni, prospettive
a cura di Stefano Munarin e Luca Velo

Gabriele Pasqui
Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico

Francesco Curci, Enrico Formato, Federico Zanfi
Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni

Di prossima pubblicazione:

Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018).
Bilanci, questioni aperte e ipotesi nella direzione di una riforma possibile
a cura di Laboratorio Standard

URBANISTICA E AZIONE PUBBLICA

a cura di Giovanni Caudo e Daniela De Leo

DONZELLI EDITORE

Indice

- p. 3 Per un ripensamento dell'azione pubblica
di Daniela De Leo e Giovanni Caudo

Parte prima.

Temi, dilemmi e pratiche dell'azione pubblica

- 15 I. Progettare spazi comuni
di Michelangelo Russo
- 25 II. «Fare molto con poco» a Lisbona
di Manuel Salgado
- 35 III. Aprire spazi di possibilità nel governo del territorio
di Angela Barbanente
- 47 IV. Letture dell'azione pubblica nell'urbanistica
di Alessandro Coppola e Barbara Pizzo

Parte seconda.

Una diversa rappresentazione del pubblico

- 59 I. Ma uno Stato ci vuole
di Giovanni Caudo
- 69 II. Per una nuova cultura e azione pubblica del rischio
territoriale integrato
di Romano Fistola, Mauro Francini, Lilli Gargiulo, Paolo La Greca

© 2018 Donzelli editore, Roma
Via Mentana 2b
INTERNET www.donzelli.it
E-MAIL editore@donzelli.it

ISBN 978-88-6843-788-6

- 75 III. Politiche per abitare: campi e prospettive dell'azione pubblica di Francesca Cognetti e Paola Savoldi
- 83 IV. Le città storiche nell'anno europeo del Patrimonio culturale di Claudia Cassatella e Giacinto Donvito
- 91 V. Per una ridefinizione del campo degli standard di Sara Basso e Cristina Renzoni
- 97 VI. Governance e processi della pianificazione pubblica nelle politiche di protezione ambientale di Michele Zazzi e Corrado Zoppi

Parte terza.

Variazioni pubbliche dell'azione

- 107 I. La costruzione di una partecipazione sostantiva di Michelangelo Savino e Roberto Bobbio
- 113 II. Nuove pratiche territoriali e beni pubblici paesaggistici di Mariavaleria Mininni
- 123 III. Progetti di territorio e servizi ecosistemici di Matteo di Venosa, Antonio Leone, Maurizio Tira
- 129 IV. Ragionando su città e produzione di Cristina Bianchetti e Elena Marchigiani
- 137 V. Esperienze e politiche dell'accoglienza come possibile modello di rigenerazione territoriale di Camilla Perrone
- 149 VI. Il sapere relazionale delle donne per un'urbanistica dell'inclusione di Gabriella Esposito De Vita e Chiara Belingardi

Parte quarta.

Ruoli e responsabilità dell'urbanistica e degli urbanisti

- 159 I. Ruoli e responsabilità degli urbanisti tra spazio e politica di Daniela De Leo
- 169 II. Competenze e responsabilità: amministrare l'urbanistica oggi di Patrizia Gabellini

- 181 III. Tra tecnica e politica: potere invisibile e responsabilità critica di Gabriele Pasqui
- 191 IV. La ricerca scientifica come agente di futuro di Maurizio Carta
- 203 L'azione pubblica e l'urbanistica: proposte e indirizzi di Daniela De Leo e Giovanni Caudo
- 211 Gli autori

- De Leo, D. - Fini, V. 2012
Attualità dell'urbanistica, Franco Angeli, Milano.
- Dewey, J. 2014
Esperienza e educazione (1938), Raffaello Cortina, Milano.
- Galison, P. 1997
Image and Logic, University of Chicago Press, Chicago.
- Gabellini, P. 2017
La reinvenzione del proprio ruolo, in *L'urbanistica dei prof(ass)essori*, a cura di D. De Leo, Franco Angeli, Milano, pp. 81-93.
- Gunder, M. - Hillier, J. 2007
Problematising Responsibility in Planning Theory and Practice: On Seeing the Middle of the String?, in «Progress in Planning», 68, 2, pp. 57-96.
- Jasanoff, S. 2007
Technologies of Humility, in «Nature», 450, pp. 33-4.
- Lefebvre, H. 2018
Spazio e politica, ombre corte, Verona.
- Lascoumes, P. - Le Galès, P. 2007
Sociologie de l'action public, Armand Collin, Paris.
- Lindblom, C. 1968
Policy making process, Hall College, Prentice.
- Morin, E. 2015
Insegnare a vivere. Manifesto per cambiare l'educazione, Raffaello Cortina, Milano, p. 16.
- Moroni, S. - Lanzani, A. 2006
Città e Azione pubblica, Carocci, Roma.
- Saija, L., De Leo, D., Forester, J. 2017
Learning from Practice: Environmental and Community Mapping as Participatory Action Research in Planning, in «Planning Theory and Practice», XVIII, 1, pp. 127-53.
- Secchi, B. 1992
Un principio di responsabilità, in «Casabella», 589, pp. 46-7.

II. Competenze e responsabilità: amministrare l'urbanistica oggi

di Patrizia Gabellini

È passato mezzo secolo dalla pubblicazione del libro *Amministrare l'urbanistica* di Giuseppe Campos Venuti (1967) e la ripresa di quel titolo, aggiungendo «oggi», viene dalla necessità di ri-problematizzare la condizione della pubblica amministrazione e il suo rapporto con i tecnici, gli urbanisti in particolare¹. Infatti, dopo anni di riflessione intensiva sul funzionamento del «sistema politico della pianificazione» a cavallo degli anni settanta e ottanta del secolo scorso², l'attenzione dei ricercatori si è rivolta altrove, catturata dai temi che consentivano di mettere a fuoco i profondi cambiamenti in atto nell'economia, nella società, nel territorio. Il funzionamento della pubblica amministrazione, in relazione all'urbanistica, è rimasto a lungo sostanzialmente inesplorato in quanto le priorità di ricerca erano altre.

Le circostanze che suggeriscono un ritorno sono diverse. A me preme indicarne almeno due, di peso certamente differente: da un lato, la profonda crisi della rappresentanza della domanda sociale e la delegittimazione della politica, che vanno al cuore dell'amministrazione della cosa pubblica; dall'altro, una nuova stagione di impegno

¹ *Amministrare l'urbanistica oggi* è anche il titolo del libro che lo stesso Campos Venuti ha pubblicato alcuni anni fa (Campos Venuti 2012), sollecitato a fare un bilancio dopo decenni dalla pubblicazione di *Amministrare l'urbanistica* (Id. 1967).

² Mi riferisco alle ricerche condotte presso il dipartimento di Scienze del territorio del Politecnico di Milano partecipando a un ciclo di seminari che Bernardo Secchi e Luigi Crosta promossero tra il 1979 e il 1982. Gli autori, giovani laureati e laureandi, pubblicarono gli esiti dei loro lavori in una collana di Franco Angeli diretta dallo stesso Secchi. Il primo volume ha un titolo significativo: *Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia* (Secchi 1984). A me sembrano essersi depositate allora alcune fondamentali acquisizioni: l'articolazione dei soggetti nel «gioco» decisionale dell'urbanistica, di volta in volta «attori» e «agenti» in azione anche a prescindere dai ruoli; la presenza dell'urbanista come attore tra gli attori; l'allentamento del rapporto programmatico tra urbanistica e sinistra. *La politica del piano* (Crosta 1990) è il libro che meglio restituisce il livello di approfondimento raggiunto in quella stagione di studi.

dei tecnici nelle istituzioni (De Leo - Forester 2016; De Leo 2017; Caudo 2018). L'una e l'altra, in qualche modo legate, pongono interrogativi importanti che richiedono un'attività di riflessione e ricerca specificamente direzionata.

1. Ieri e oggi.

Se le radici del rapporto con la politica, ovvero con la sfera dell'azione pubblica, ci portano alle prime formulazioni di quella che poi abbiamo chiamato urbanistica moderna, quindi agli utopisti e ai riformisti *d'antan* (Benevolo 1991), alcuni temi possono essere meglio enucleati se si parte da *Amministrare l'urbanistica*, il testo «inaugurale» di Giuseppe Campos Venuti, esito di una riflessività ante-litteram, scaturita da un'esperienza diretta dentro le istituzioni, dall'interazione con esse agita nella triplice veste di competente-amministratore-politico.

Per riparlarne oggi, può essere utile richiamare le circostanze che hanno generato quel libro e le intenzioni di cui l'autore l'ha caricato. Per questo ne ho selezionati due passi.

Nell'introduzione si ricorda che *L'amministrazione dell'urbanistica* era il titolo dell'XI Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica tenuto a Palermo nel novembre 1966 e si spiegano le ragioni di quella scelta,

dopo aver tentato per cinque anni tenacemente di far passare una radicale riforma legislativa [...] senza riuscirci. Quel tema era la giusta parola d'ordine per sdrammatizzare la situazione [...] Era un invito a far tesoro dell'esperienza e a continuare: «amministrare l'urbanistica», farla vivere tutti i giorni, operare per essa e studiarla, facendola avanzare come per ogni altra disciplina è sempre stato (Campos Venuti 1967, p. 11).

Più avanti si scrive che

l'urbanistica non è soltanto una manifestazione della società civile, ma anche una disciplina fondamentale della cultura moderna. E in quanto tale non progredisce unicamente a mezzo di riforme legislative, ma anche – e forse principalmente – attraverso lo sviluppo e il progresso culturale della disciplina in se stessa e la diffusione dei propri contenuti nell'ambito della pubblica opinione. [...] Occorre [...] approfondire la discussione ben oltre l'aspetto riguardante il regime proprietario dei suoli, [...] estendendo la ricerca ai problemi teorici dell'assetto territoriale moderno e dedicando nuovo interesse alle questioni immediate della vita urbanistica quotidiana [...] Sarebbe pericoloso [...] sottova-

lutare l'importanza dei problemi normativi e attuativi, quelli che decidono della pratica urbanistica di tutti i giorni, i quali – irrisolti per la mancata riforma – devono e possono essere affrontati sul terreno delle modifiche parziali, delle correzioni transitorie, preparando così a poco a poco più complete e soddisfacenti trasformazioni (*ibid.*, pp. 191-2).

In queste frasi sono condensati gli elementi che conferiscono all'urbanistica una dimensione amministrativa: l'impegno rispetto al carattere «quotidiano» dei problemi; il confronto con la pubblica opinione; gradualismo nell'approccio alle modifiche legislative e pragmatismo normativo. Nel libro si prospetta anche il tipo di impegno nelle istituzioni, sia diretto (urbanisti che si fanno amministratori prestandosi alla politica), sia mediato attraverso «consulenze» alle strutture tecniche degli enti³. Su quest'ultimo punto vorrei soffermarmi, in quanto quel genere di impegno ha comportato e comporta la ridefinizione dei ruoli professionali e politici e dei rispettivi campi di competenza.

Si tratta di una prospettiva che ha messo radici tra gli urbanisti italiani, ma che ha anche subito riduzioni e alcune imbarazzanti derive. Da un lato, la nota e discussa «lottizzazione» degli incarichi di consulenza come pratica usuale durata decenni (almeno fino alla fine della cosiddetta «prima Repubblica»), per una malintesa idea dell'urbanistica come tecnica di supporto *tout-court* alla decisione politica, quindi ai partiti che esprimevano orientamenti diversi nei confronti del governo del territorio. Dall'altro, la contrazione dello spazio di elaborazione disciplinare e della sua autonomia, per la vicinanza a un fare politica via via più insofferente verso le «lentezze» riflessive e normative, oltre che irretito dalla ricerca del consenso in un'ottica «pigliatutto»⁴. La prossimità con la politica si è rivelata un problema di difficile gestione da parte degli urbanisti, sempre alla ricerca di un'identità (Gabellini 2018) e inibiti a coltivare una storia interna⁵.

³ L'idea e la pratica dell'«urbanista condotto» ne era un'interpretazione praticata e teorizzata in Lombardia.

⁴ Voce già presente in Wikipedia (benché presentata con molte cautele causa mancanza di note e riferimenti bibliografici puntuali. Consultazione del 31 dicembre 2017), concetto attribuito al politologo tedesco Otto Kirchheimer con riferimento a un particolare tipo di partito trasversale nato nel secondo dopoguerra, è oggi riferibile a un atteggiamento/intendimento che pervade tutti i partiti, allontanatisi da impostazioni ideologiche e perfino programmatiche.

⁵ La storia urbanistica degli storici è schiacciata su quella generale, economica sociale culturale, ne è quasi una «derivata». Una storia interna, come spazio di conoscenza e approfondimento circa il ruolo della disciplina e dei suoi cultori, annovera pochi casi, forse

Ugualmente difficile è stato riconoscersi con un ruolo entro le fattispecie del sistema politico della pianificazione e del suo «potere diffuso» (Foucault 1980), una volta entrato in crisi quello autoriale del demiurgo o del regista.

Per cercare di capire se e come sia possibile amministrare l'urbanistica oggi è indispensabile, come ho detto, riferirsi alla crisi che ha investito la rappresentanza della domanda sociale, prendere atto dell'assenza di programmi politici ancorati a una interpretazione dei processi di riconfigurazione del capitale e del potere alle diverse scale oltre che a una visione di futuro. Una condizione che ha investito appieno la sinistra, principale riferimento (almeno nei primi decenni del secondo dopoguerra) per le azioni pubbliche riguardanti il territorio (Secchi 1984; Gabellini - Morandi 1985; Della Seta - Zanchini 2013).

Più direttamente influenti sulle difficoltà dell'amministrazione urbanistica sono la deflagrazione dei partiti tradizionali e lo sfaldamento della forma partito, cui si associa l'ingresso di politici-amministratori senza un curriculum di esperienze sul campo tale da consentire loro l'acquisizione di una competenza *de facto*. Questo induce a prendere in prestito le competenze «certificate», solitamente cercate all'interno delle università, ed è prodromico di effetti come l'impermeabilità delle esperienze e la delega agli esperti (contingente e contingentata): annullando quello spazio mobile di scambio tra competenza e rappresentanza, tra tecnica e politica, dove si situa l'amministrazione della cosa pubblica.

2. Amministrazione e politica.

Non è sempre chiaro in che cosa consista la differenza tra amministrazione e politica.

Negli studi sui sistemi decisionali alla politica si attribuisce il compito della visione e all'amministrazione quello di gestire le decisioni, identificando l'amministrazione con la burocrazia (letteralmente attività d'«ufficio»), con un'attività tecnica che non discute

perché etichettata come «operativa» (quindi sostanzialmente non-storia, priva di riconoscimento accademico) o forse perché proprio l'ansia di trarne indicazioni utili ne rendono sbrigativo il trattamento documentario e difficile il distacco a-valutativo.

presupposti e fini ma si limita a dare loro compimento. L'amministrazione, in questa accezione, è sostanzialmente competenza. Questa divisione dei compiti, che sancisce la separazione tra competenze e valori, a fronte dell'appannarsi della visione nella politica ha lasciato l'amministrazione priva di timone. Poiché di visione sembra non si possa fare a meno, soprattutto in una fase di profondo, globale cambiamento, essa deve e può costruirsi con il concorso di tante intelligenze e volontà in un faticoso lavoro di confronto e scambio. Non più ascrivibile ai politici, la visione deve tuttavia a loro il riconoscimento della propria necessità e la difesa dei propri ambiti di elaborazione.

Se assumiamo che ci sia del vero nell'affermazione che «la politica è l'arte del possibile», occorre distinguere tra una interpretazione che assume *tout court* le condizioni esistenti e vi si adegua e una che, invece, confida sulla possibilità che società, economia, territorio si modificino migliorando le condizioni del presente con un percorso dinamico. L'arte del possibile, infatti, può riguardare non solo ciò che è realizzabile *qui e ora*, ma anche ciò che apre a un futuro migliore tracciando la strada da percorrere. In questa accezione non ci sarebbe contrapposizione tra la visione e l'arte del possibile, non sarebbero due mondi separati, ma potrebbe stabilirsi una relazione tra la politica (come arte di un possibile «non statico») e una visione («non di fuga») che si interroghi sul futuro: questa relazione si concretizzerebbe in un rapporto di «opposizione creatrice». Allora, la visione andrebbe declinata sulla possibilità di fare scelte e promuovere azioni nel presente per costruire il futuro, il «possibile» andrebbe stressato cercando nelle condizioni esistenti le faglie, i punti dove, grazie a piccole fratture, modificare gli assetti più consolidati e creare le discontinuità in grado di dinamizzare la realtà.

Un lavoro di «va e vieni» tra visione e possibilità, affinché possano vicendevolmente aggiustarsi, presuppone un confronto allargato che include competenze (i tecnici), esperienza comune (i cittadini), interessi (le rappresentanze di forze economiche e sociali), che non ammette una «burocrazia» appiattita sulla conformità e sulle procedure. L'incertezza del passaggio storico che stiamo attraversando richiede anche alla burocrazia interpretazione e capacità di discutere visioni e valori, con disponibilità all'apprendimento e qualche innovazione nelle pratiche e negli atti.

3. Solitudine, responsabilità, ruolo, deontologia.

Le condizioni di straordinario cambiamento del sistema decisionale che ho sommariamente richiamato, rendono l'amministrazione dell'urbanistica una impresa ardua, tanto più a fronte di un territorio che assomma fragilità costitutive (sismicità, instabilità idrogeologica, infrastrutturazione diseguale e inadeguata) e continua a giocare un ruolo organico nell'accumulazione e distribuzione della ricchezza⁶, nelle relazioni sociali, negli stili di vita. Le difficoltà investono tutti i livelli di impegno a suo tempo individuati in *Amministrare l'urbanistica*: la quotidianità del lavoro intesa anche come continuità; l'atteggiamento nei confronti delle leggi e delle riforme; la comunicazione pubblica; la ricerca disciplinare cui si lega la formazione.

Difficoltà che vengono affrontate in ordine sparso dagli urbanisti impegnati nell'azione pubblica, a partire dalle esperienze che ciascuno si trova a vivere, interrogandosi su che cosa possa significare e comportare mantenere un atteggiamento critico nei confronti della situazione data.

La critica, come noto, si esprime a partire da un punto di vista, ma a mio modo di vedere essa deve comunque poggiare sulla consapevolezza del proprio posto in una precisa circostanza e dei compiti che a posto e circostanza pertengono. In tal senso, la critica rinvia alla responsabilità, intesa come esposizione in prima persona, ciò che può essere addebitato/accreditato e di cui si deve e si può rispondere in base alle ragioni che sono alla base di una determinata azione, di un determinato comportamento.

La morte dell'autore (Secchi 1992), associata alla formazione di un sistema decisionale frammentato entro il quale il potere si esprime spesso come potere di veto, porta anche a forme di de-responsabilizzazione, ritrazione dall'assunzione di un impegno esplicito e riconoscibile nell'azione. Il richiamo alla responsabilità può vedersi come reazione a questo «nascondersi dentro al sistema», ma, probabilmente, ha anche altri motivi. Uno rinvia alla competizione, leitmotiv del neoliberismo che, nel permeare la cultura degli ultimi decenni, ha preso tante sembianze fino a sollecitare una personalizzazione che, per alcuni, si è tradotta in una assunzione di personale responsabilità.

⁶ Resta fondamentale il riferimento a un altro testo fondativo: *Lo spreco edilizio* (In-dovina 1972).

Che rimbalzi spesso la richiesta o la rivendicazione orgogliosa di «metterci la faccia» ha qualche significato a questo riguardo. Nel nostro paese interviene probabilmente anche come risposta coraggiosa a una corruzione ramificata. Non poche ragioni e di segno diverso, ma a me sembra che essa abbia anche a che fare con la solitudine di chi opera in una prospettiva riformista (Caffè 1990), come solitamente tocca all'urbanista.

Se la responsabilità comporta la messa a fuoco delle condizioni entro le quali essa si esplica (non c'è responsabilità a prescindere da contesto e circostanza), in un sistema di attori e agenti estremamente confuso, pervaso da ostilità al suo interno e molto esposto all'esterno a causa di una diffusa conflittualità sociale che spesso sfocia nella delegittimazione esplicita dei decisori e delle loro scelte, l'urbanista si sente spesso solo, nella necessità di appoggiarsi esclusivamente alla propria argomentazione, che non è legata solo alla competenza, ma anche alla capacità di padroneggiare le dinamiche della comunicazione pubblica e di «essere in situazione».

L'assunzione di responsabilità (per molti versi anche condizione di convivenza civile) nel caso proprio dell'urbanista diventa oggi necessaria per mantenere aperto uno spazio di azione e riflessione sui temi difficili e controversi riguardanti le scelte per città e territori. È un modo per andare oltre l'incertezza del ruolo inteso come interfaccia fra il singolo e ciò che la società si può aspettare da chi ricopre una determinata posizione. Una interfaccia importante per la stabilizzazione della società, ma che traballa quando questa è percorsa da sommovimenti importanti.

Come intendere il ruolo è questione sociologica importante e controversa sulla quale si sono confrontate e si confrontano differenti posizioni. A un estremo si trova l'idea di ruolo come modello, reso palese da una *routine* cui aderire per corrispondere a ciò che la società si aspetta (regole anche non scritte, ma assai radicate come quelle vigenti nelle strutture settoriali e gerarchiche). All'altro estremo si trova l'idea di ruolo come spazio creativo, come critica del modello dato, che può spingersi fino allo «scandalo» quando parole, comportamenti e azioni provocano turbamento, disorientamento nella società. In mezzo, tante sfumature dovute alle circostanze nelle quali il modello viene adattato o messo in crisi (per scelta, per necessità, per affermazione personale ecc.).

In questa cornice il ruolo dell'urbanista, comunque delicato per il compito da svolgere e in sé dinamico per l'esigenza di confrontarsi con le condizioni generali e la situazione specifica, resta affidato al senso che questi conferisce alla propria responsabilità. Interpretazione del ruolo e assunzione di responsabilità sono fra loro intrinsecamente legati e, a mio avviso, costituiscono per l'urbanista oggi più di ieri un nodo problematico mai sciolto una volta per tutte, decisivo per il suo stare dentro al processo della decisione e dell'azione pubblica.

Questa fondamentale solitudine nell'assunzione di responsabilità e nell'interpretazione del ruolo deve potersi riferire a dei valori che non ricondurrei genericamente a un'etica, ma riferirei invece a una «deontologia». La deontologia, infatti, declina l'etica con riferimento a un ruolo tecnico, riconduce i valori a una sfera di attività, a una comunità che li ha discussi e in qualche modo condivisi. A differenza dell'etica si occupa di comportamenti, costumi, consuetudini affermati entro un campo di pratiche, e questo lascia aperta la strada alla ridefinizione del sistema di valori nel tempo, attraverso il dialogo tra coloro che praticano il campo, che lo conoscono, che hanno gli elementi per cogliere necessità di modifica (se non loro, chi?).

4. Competenze.

La deontologia è un sistema di valori riferito alla competenza, ma anche questa ha un carattere multiplo e mutevole, non definibile in astratto e, a sua volta, interagente col ruolo.

Con riferimento al mestiere, occorre partire dalla definizione generale di competenza data da Alessandro Pizzorno (Pizzorno, Crosta, Secchi 2013, p. 17): «Apprendimento di conoscenze di tipo specifico, generalmente sanzionate da esami, concorsi o altre forme di riconoscimento istituzionale». Una definizione formale della competenza consente di distinguere l'esperto dagli altri, di riconoscere colui che viene comunemente indicato come «tecnico». Ma poi occorre osservare che in campi disciplinari con un preminente sbocco operativo la competenza si forgia attraverso le pratiche, che lo studio delle pratiche aiuta a capire di quali competenze (al plurale) gli urbanisti siano portatori, quali vadano acquisendo e quali siano necessarie per svol-

gere determinate funzioni e coprire determinati ruoli, nel tempo e in specifici contesti.

L'esperienza amministrativa, ossia quella di un tecnico pro-tempore impegnato in ruoli amministrativi, aiuta a cogliere la dimensione sostantiva della competenza e la sua natura situazionale, oltre che gli assalti alla sua legittimità (Nichols 2017). Farò alcuni esempi con riferimento alla mia esperienza⁷.

In primo luogo incidono le deleghe. Solitamente la competenza viene intesa in senso lato, inerente alle tante materie che intervengono nel governo del territorio. Tuttavia l'attribuzione delle deleghe assessorili spesso tematizzate, e ancor di più il loro insieme, perimetra e ridefinisce le competenze da mobilitare, quelle acquisite e quelle da acquisire, quelle da attivare in proprio e quelle da condividere. Le deleghe, infatti, incidono potentemente su due piani: quello dei «luoghi» nei quali si esplica l'attività (per esempio, non solo quello variegato dell'urbanistica, ma anche quello esplosivo dell'ambiente o quello gelosamente custodito del patrimonio storico), rilevanti perché lì si entra in contatto con mondi diversi; quello delle «intersezioni» tra campi di attività non sempre contigui, dove si costruiscono competenze ibride che non si ritrovano fuori da quel contesto e da quella circostanza. È questa constatazione che mi induce a sottolineare l'importanza di una competenza *de facto*, che può aggiungersi e declinare quella formale oppure darsi solo sostantivamente. Ne conseguono la rilevanza dell'esperienza e i dilemmi della formazione: come educare a forgiare la competenza nell'esperienza.

Le preoccupazioni che hanno guidato il mio lavoro di tecnico prestato all'amministrazione, che ora riconosco per la loro carica costruttiva sul piano della competenza, possono ricondursi alla individuazione di soluzioni efficaci per i problemi sul tappeto (riuscire a dare qualche risposta ai cittadini dimostrando l'utilità dell'amministrazione pubblica); al vaglio deontologico delle risposte e alla capacità di argomentarle, così da renderle almeno comprensibili qualora non condivisibili; all'accortezza per evitare il più possibile effetti non voluti nella contesa politico-partitica. Senza smarrire il rapporto con le grandi questioni del nostro tempo, apparentemente lontane dall'esperienza comune e dall'agenda politica oppure entra-

⁷ Dal 2011 al 2016 assessore nel Comune di Bologna con deleghe all'Urbanistica, Città storica, Ambiente (Gabellini 2017a; 2017b; 2017c).

te nel dibattito pubblico in modo banalizzando e talvolta fuorviante, quindi particolarmente ostiche per un'attività amministrativa che si misura attraverso le realizzazioni forse più che attraverso gli atti. Mi riferisco, ad esempio, alla rigenerazione urbana e territoriale, che presuppone una profonda modifica del modello di sviluppo e non solo di molte branche del settore delle costruzioni, che si muove su tempi medio-lunghi, che si lega a filo doppio con scelte ambientali ed ecologiche, che comporta una diversa immagine della città. Strati differenti la cui inevitabile intersezione rende complesso il discorso sulla rigenerazione e la sua restituzione (convincente) in ambienti non specialistici.

Se, ancora con Pizzorno (Pizzorno, Crosta, Secchi 2013, p. 17), si definisce la rappresentanza 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», l'urbanista che si trova a coprire un ruolo amministrativo è stretto tra competenza e rappresentanza e la scommessa consiste nel rendere accettabili per i cittadini decisioni pertinenti sotto il profilo tecnico.

Assumendo la competenza nell'accezione che ho cercato di delineare, ossia come esito di una formazione certificata che si «deforma» in base alle circostanze e si 'adatta' ai contesti, a titolo di esempio indico di seguito alcuni modi di praticare la competenza urbanistica che ho sperimentato, in relazione alle differenti deleghe di cui sono stata affidataria e nella fase di maggiore impatto della crisi economica sulla pubblica amministrazione.

– Competenza come «capacità di resistenza» e temporeggiamento, la quale confida nel tempo, sapendo che i processi urbani subiscono evoluzioni, interruzioni e torsioni e che ci sono possibilità di successo per le proposte avanzate (anzitempo).

– Competenza come «capacità di trattamento dell'emergenza» e delle varie soluzioni tattiche da più parti indicate, la quale mette insieme i tasselli, immagina come il singolo tassello possa modificare forma e organizzazione dello spazio con slittamenti interessanti eppure compatibili col progetto/piano/programma di partenza, sceglie gli strumenti e le procedure adatti modificando alcune regole vigenti.

– Competenza come «innovazione del discorso» sul futuro della città, la quale poggia sulla congettura delle implicazioni. Puntando alla rigenerazione urbana e territoriale, ancora esempio, ne coglie i

nessi con la manutenzione e cura, da un lato, e con il progetto urbano, dall'altro, ne riconosce le diverse forme e gli impatti sulle relazioni pubblico-privato, sulle soglie della dotazione di infrastrutture e servizi, sul rapporto tra prestazione e valutazione, oltre che l'intersezione con le politiche energetiche e ambientali. Tutti aspetti che presuppongono un discreto tasso di tecnicità, ma che possono entrare nel circuito della comunicazione pubblica in quanto intercettano la domanda di azione.

– Competenza come «capacità di de-settorializzare» politiche e azioni, la quale diventa particolarmente significativa quando si tratta di metabolismo urbano e ci si imbatte nelle molteplici branche in cui si articola l'attività di prevenzione e protezione ambientale. In questo caso la competenza urbanistica si esprime nell'individuazione dei nessi, nella ricerca di assonanze, nella convergenza su proposte attente non solo alla componente visibile, ma anche a quella sonora, tattile e olfattiva della città.

– Competenza come «capacità di integrare», la quale prende atto del diverso peso relativo dei problemi e dell'esistenza di conflitti sulle priorità, per cui si attiva nella composizione delle istanze, nella valorizzazione delle differenze che contraddistinguono abiti mentali e pratiche, disposta ad accettare perfino la propria minorità.

Riferimenti bibliografici

- Benevolo, L. 1991
Le origini dell'urbanistica moderna, Laterza, Roma-Bari.
- Caffè, F. 1990
La solitudine del riformista, Bollati Boringhieri, Torino.
- Campos Venuti, G. 1967
Amministrare l'urbanistica, Einaudi, Torino.
- Campos Venuti, G. 2012
Amministrare l'urbanistica oggi, Inu Edizioni, Roma.
- Caudo, G. (a cura di) 2018
Urbanistica di governo, in «Territorio», 82, pp. 15-75.
- Crosta, L. 1990
La politica del piano, Franco Angeli, Milano.
- Della Seta, R. - Zanchini, E. 2013
La sinistra e la città. Dalle lotte contro il sacco urbanistico ai patti col partito del cemento, Donzelli, Roma.

- De Leo, D. 2017
L'urbanistica dei prof(ass)essori. Esperienze e competenze nell'amministrazione pubblica e per la didattica, Franco Angeli, Milano.
- De Leo, D. - Forester, J. 2016
Italian Planning Overview and Perspectives through Stories and Profiles. Notes from a Critical Pragmatist Research on Planning Practices, in «Crios», 2, pp. 33-40.
- Foucault, M. 1980
L'archeologia del sapere, Rizzoli, Milano.
- Gabellini, P. 2017a
La reinvenzione del proprio ruolo, in D. De Leo, *L'urbanistica dei prof(ass)essori. Esperienze e competenze nell'amministrazione pubblica e per la didattica*, Franco Angeli, Milano, pp. 81-93.
- Gabellini, P. 2017b
Bologna, deleghe e pratiche composite, in «Territorio», 82, pp. 40-6.
- Gabellini, P. 2017c
Bologna 2011-2016: tra bilancio e prospettive/Bologna 2011-2016 Between Balance and Perspective, in «Urbanistica», 158, pp. 56-63.
- Gabellini, P. 2018
La lunga strada degli urbanisti. Postfazione, in *Cosa pensano gli urbanisti 2006-2016*, a cura di G. De Luca e D. Rallo, Inu Edizioni, Roma, pp. 320-5.
- Gabellini, P. - Morandi, C. (a cura di) 1985
Progetto urbanistico e sinistra a Milano negli anni Settanta, Franco Angeli, Milano.
- Indovina, F. (a cura di) 1972
Lo spreco edilizio, Marsilio, Padova.
- Nichols, T. 2017
The Death of Expertise: The Campaign against Establish Knowledge and Why It Matters, Oxford University Press, New York.
- Pizzorno, A., Crosta, P. L., Secchi, B. 2013
Competenza e rappresentanza, a cura di C. Bianchetti e A. Balducci, Donzelli, Roma.
- Secchi, B. (a cura di) 1984
Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia, Franco Angeli, Milano.
- Secchi, B. 1992
Autori nella folla: per una ricostruzione dell'immaginario disciplinare, in *Urbanisti italiani. Piccinato, Marconi, Samonà, Quaroni, De Carlo, Astengo, Campos Venuti*, a cura di P. Di Biagi e P. Gabellini, Laterza, Roma-Bari.

III. Tra tecnica e politica: potere invisibile e responsabilità critica

di Gabriele Pasqui

Il tentativo di interrogare il nesso tra dimensione tecnica e politica, in relazione alle responsabilità e all'impegno degli urbanisti e della ricerca urbanistica, deve necessariamente prendere le mosse dall'assunzione che con la parola *urbanistica* nominiamo un campo molto complesso di pratiche di diversa natura: tecniche, amministrative, istituzionali, economiche, sociali, culturali (Pasqui 2017).

Vi è certamente un tema di responsabilità individuale, in capo all'urbanista, che mette in gioco una delicata dimensione etica, sia essa svolta nell'ambito dell'attività professionale, sia essa agita dentro la pubblica amministrazione, sia essa infine praticata nelle istituzioni universitarie e di ricerca (Lo Piccolo - Thomas 2009).

D'altra parte, il modo in cui, nel suo lavoro professionale, l'urbanista si muove tra dimensione tecnica e politica del proprio agire dipende dalle condizioni materiali entro le quali si articola la sua attività. Per questa ragione una riflessione sul modo nel quale il fare urbanistico intreccia competenze tecniche e agire politico è influenzata dalla risposta ad alcune domande. Quali sono le modalità di organizzazione del lavoro professionale, e a che cambiamenti sono andate soggette in questi ultimi vent'anni? Come sono mutate in relazione ai processi di mondializzazione del mercato globale delle professioni? In che modo le relazioni tra l'attività dell'urbanista e quella di altri tecnici e professionisti si sono andate ridefinendo a partire dall'utilizzo di nuove tecniche e dalla profonda riorganizzazione del lavoro nel campo della progettazione e pianificazione del territorio?

Ragionare su queste condizioni sociali e materiali del fare urbanistica, in diversi contesti geografici e a partire da situazioni delle città e dei territori radicalmente differenti, mi sembra una prima condizione per riportare il dibattito sul nesso tra tecnica e politica, per dirla