

PARTE SECONDA

3. Casi studio: cinque piccoli e grandi “planning disasters” italiani

3.1. Scelta e approccio all’analisi dei casi studio

L’analisi dei casi studio è mirata all’approfondimento della tesi di questo lavoro volta ad argomentare la necessità di prevenire alcuni costi nelle fasi di ideazione, definizione, progettazione, realizzazione e gestione delle trasformazioni urbane attraverso un più significativo ed ampio processo di concertazione in grado di includere attraverso varie modalità di coinvolgimento il più gran numero di voci ed interessi in qualsiasi modo rilevanti per il progetto. In altre parole, in quest’analisi di alcune esperienze “sul campo” si applicano i concetti del modello interpretativo presentato nei capitoli precedenti e fondato sui concetti di:

- partecipazione come concertazione allargata nella quale esistono varie possibilità e modalità per il cittadino, in qualità di singolo individuo, sua rappresentanza o comunità locale, di influire sui processi di trasformazione urbana stessi ed i loro esiti (vedi 1.1.1.);
- trasformazione urbana come processo determinato dall’interazione tra attori che possiedono, producono e scambiano risorse di vario tipo (politica, economica, progettuale e gestionale) (vedi 2.2.1.)

Per applicare e testare la validità di questi concetti e modelli d’interpretazione si sono scelti cinque casi studio italiani che rappresentano più o meno noti casi di “planning disasters”. L’espressione “planning disaster” deriva da un famoso testo di Peter Hall del 1980 nel quale egli così definisce quei casi d’insuccesso di cui la pianificazione e le discipline che si occupano di trasformazione urbane sono così comuni, tanto da fare pensare che sia quasi un’eccezione quando le cose vengono realizzate bene, nei tempi, modi e budget previsti. Nel suo famoso testo ne descrive sette in Gran Bretagna, Stati Uniti ed Australia. Tra questi distingue tra:

- “negative disasters” nei quali dopo anni di discussioni non si è riusciti a giungere alla decisione di procedere con il progetto;
- “positive disasters” nei quali si è giunti alla decisione ed attuazione ma secondo un processo troppo lungo e costoso oppure stravolgendo i contenuti originari del progetto;
- “near disasters” nei quali si è giunti in qualche modo ai risultati attesi, ma sfiorando il fallimento.

Criteri di individuazione e elementi caratterizzanti

I casi scelti sono:

- il Programma di Riqualificazione Urbana della Fiumara, *Genova*;
- il programma di recupero delle aree ex-Longinotti, *Firenze*;

- il progetto di Alta Velocità Milano-Bologna nella tratta relativa alla Provincia di *Modena*;
- i progetti di recupero e rifunzionalizzazione nel quartiere Portello–Fiera, *Milano*;
- la riqualificazione del quartiere Scampia–167 di Secondigliano, *Napoli*.

I cinque casi studio sono stati individuati in base a criteri di rappresentatività geografica, diversità nella scala dimensionale di intervento e nelle tematiche urbane e territoriali affrontate. Si differenziano inoltre per il tipo di problemi che si sono manifestati nel corso del processo di ideazione, definizione e progettazione.

La scelta di questi cinque contesti è stata operata innanzitutto sulla base della loro caratteristica di “planning disaster”, confermata dalla letteratura specialistica o dagli esperti intervistati per approfondire i temi della ricerca. Per ciascuno di essi si è “prevalutata” in modo qualitativo la rilevanza più o meno accentuata del mancato coinvolgimento di alcuni interessi sul grado d’insuccesso. Da questo lavoro di filtraggio sono stati quindi esclusi alcuni casi suggeriti in cui però prevalevano fattori causanti l’insuccesso quali le condizioni di illegalità o cattiva amministrazione.

I casi in esame sono tutti caratterizzati da un avanzato grado di definizione degli interventi e in alcuni casi dall’inizio della fase attuativa. Per quasi tutti esisteva ampio materiale informativo. Per alcuni di essi si è potuto disporre anche di osservazioni effettuate in altri ambiti di ricerca mentre per altri si è ricorso ai documenti di programmazione e discussione primari. In tutti i casi sono comunque stati condotti da 2-5 colloqui diretti, più una serie di altri approfondimenti telefonici, nell’ottica di arricchire il materiale redatto nel corso degli anni da numerose fonti con alcuni punti di vista di interlocutori privilegiati che hanno vissuto in prima persona gli avvenimenti.

I casi studio ricadono in tre tipologie di intervento:

- trasformazione di aree industriali dismesse (Genova, Firenze);
- localizzazione di funzioni e infrastrutture urbane e territoriali (Modena, Milano);
- riqualificazione di periferie degradate (Napoli).

Queste tipologie rimandano immediatamente ad altrettante tematiche urbanistiche di forte attualità, ciascuna caratterizzata da aspetti peculiari per la riflessione sulla partecipazione dei cittadini al processo decisionale:

- la concertazione pubblico–privata;
- i conflitti ambientali;
- l’approccio integrato allo sviluppo locale.

I casi di riutilizzo di insediamenti industriali dismessi evidenziano la limitatezza del modello stato/mercato nella definizione del quadro degli attori. Esso si dimostra incompatibile con il livello di complessità urbana attuale, in cui le aree dismesse “private” dimostrano di avere in realtà una forte valenza “pubblica” in quanto la loro trasformazione determina nuovi equilibri territoriali in termini di mobilità, economie, percezione della città. Il tema della partecipazione si evidenzia in questo caso nello studio di modalità decisionali in grado di ampliare le occasioni di rappresentazione degli interessi locali e collettivi, dato per scontato che gli strumenti urbanistici vigenti non siano in grado di svolgere pienamente tale compito. Essi fanno riferimento ad “una cultura prevalente di

tipo urbanistico-edilizia, utile per aree di espansione, cioè aree in cui non è visibile una interazione negoziale fra soggetti, rilevante ostacolo su cui [...] rimane incagliata gran parte dei progetti di trasformazione urbana” (Roma, 2000).

I casi del Portello di Milano e del progetto dell’Alta Velocità a Modena appartengono ad un filone di ricerca che affronta il problema della localizzazione di infrastrutture e di funzioni urbane non gradite (*LULU – Locally Unwanted Land Uses*) e dunque quasi sempre accompagnate dall’insorgere di conflitti tra i proponenti e la popolazione locale, affetta dalla cosiddetta sindrome *NIMBY (Not In My Back Yard)*. La natura del problema in questi casi dipende dalle caratteristiche dei costi e i benefici derivanti dall’intervento infrastrutturale o urbanistico capace di generare un forte impatto ambientale o sociale al suo intorno. Da un confronto di tipo matriciale tra costi e benefici di tipo diffuso o concentrato, si genera una classificazione in quattro differenti tipologie di intervento, come indicato in figura.

Tipologia di Wilson

| | | Benefici | |
|-------|-------------|-------------|-----------------------|
| | | Concentrati | Diffusi |
| Costi | Diffusi | | |
| | Concentrati | | Tendenza al conflitto |

La situazione caratterizzata da benefici diffusi per un’ampia comunità e impatti negativi su gruppi ristretti di cittadini è quella in cui più facilmente si rischia la generazione di aspri conflitti tra chi promuove la trasformazione e chi ne subisce i costi. Essa crea conseguenze discutibili in termini di equità della decisione e “sul piano politico, determina uno squilibrio delle risorse mobilitabili a favore o contro il progettato insediamento: i pochi che si ritengono pesantemente danneggiati saranno disposti a ostacolare il progetto con un’energia incomparabilmente superiore a quella che possono mettere in campo, per sostenerlo, i numerosi beneficiari che spesso ricevono singolarmente vantaggi irrisori o neppure percepibili” (Bobbio, Zeppetella, 1999).

Gli strumenti messi in campo dal decisore fanno spesso riferimento a processi di scelta tra le alternative di natura essenzialmente tecnica che ambiscono alla soddisfazione di criteri di efficienza economica, funzionalità tecnica, sicurezza e rispetto della normativa. In questi casi i promotori degli interventi, siano essi pubblici o privati, non considerano, aldilà del rilevante dato tecnico, le questioni di distribuzione dei costi e benefici a cui deve essere data risposta. In questi casi si evidenzia il limite dei modelli tecnocratici e consensuali che non sono in grado di rappresentare e condividere con tutti gli *stakeholders* la complessità degli aspetti che influenzano la decisione e degli interessi in gioco.

Il dibattito riguardante le politiche di riqualificazione delle “zone urbane in difficoltà” o “quartiers en crise” caratterizzati da un elevato tasso di disoccupazione, da forte povertà

e precarietà nella condizione abitativa, alto tasso di delinquenza e bassi livelli di istruzione, individua nella mancanza di integrazione tra gli interventi uno dei principali motivi di inefficacia dell'azione pubblica. L'integrazione è intesa "sia verticalmente, tra diversi livelli amministrativi, sia orizzontalmente, tra diversi campi d'azione" (Commissione Europea, 1998). L'altro elemento da sottolineare è il dato della "complessità" di questi interventi, che si propongono di attivare processi di cambiamento multi-dimensionale in ambiti socio-economici molto deboli, a causa di condizioni pregresse di sottosviluppo, o debilitati a causa del processo di declino in atto. In ogni caso si tratta di promuovere un'inversione di tendenza che richiede un radicamento delle azioni nel contesto socio-economico in cui vengono compiute.

L'intervento nelle periferie degradate deve quindi progressivamente affiancare una "concezione economicistica, finalizzata alla valorizzazione fondiaria e immobiliare delle aree, [che si basa] su di una serie di interventi tesi a riqualificare singoli edifici, assi stradali, piazze e spazi comuni, confidando nell'effetto imitativo – di contaminazione ambientale – dei privati" con la "valorizzazione delle risorse umane, il potenziamento delle reti antropiche, l'offerta aggiuntiva di servizi – anche per gli operatori economici – sostenibili nel tempo ed effettivamente rispondenti a «vocazioni dei luoghi e delle comunità locali»" (Laino, 1999a). In questi casi, la concertazione allargata risulta maggiormente che in altri sia un fine che un mezzo del cambiamento.

3.2. La riqualificazione dell'area industriale della Fiumara a Genova. Dal mancato coinvolgimento attivo alla mancata visione complessiva

Introduzione

"Un pezzo di città riqualificato da vivere in chiave moderna" è lo slogan che la società *Fiumaranuova S.p.A.*, ha scelto per descrivere gli obiettivi dell'intervento di riqualificazione dell'importante area ex industriale della Fiumara a Genova. Nei fatti, il processo che avrebbe dovuto portare a questo stato "ideale" di complessiva trasformazione dell'area degli ex stabilimenti della Ansaldo è stato un faticoso percorso di "lunghi anni di procedure, intoppi, trattative estenuanti, annunci di grandi arrivi [...] più tardi abortiti, la città divisa in tante fazioni di pro e di contro, aspramente contrapposte, in un continuo gioco dell'oca in cui, a un passo dal traguardo, bisognava ricominciare di nuovo daccapo" (Lino, 1999) che solo in minima parte soddisfa le aspettative iniziali.

Dopo 15 anni, la vicenda progettuale è ormai giunta a conclusione. Gli interventi previsti che comprendono la realizzazione di alcuni edifici residenziali e direzionali, un'area commerciale, una multisala cinematografica, un palasport, un parco urbano e spazi pubblici, sono in corso. Non si tratta quindi indubbiamente di un caso studio completamente fallimentare, che non sia giunto a conclusione, sia pure dopo molti anni, o non abbia, almeno in parte, raggiunto i suoi obiettivi.

L'interesse per questa vicenda nasce però dalla diffusa percezione che, a fronte di un ampio dibattito cittadino sul futuro e le potenzialità di quest'area, la tortuosità del processo decisionale abbia generato disaffezione da parte di molti degli attori coinvolti e degli osservatori cittadini e una significativa delusione nei confronti del risultato ottenuto. In particolare l'ipotesi del Comune di restituire e reintegrare quest'area al corpo della città centrale, localizzandovi residenze, università e servizi, si è scontrata nei fatti con l'effettivo rifiuto dell'Università a trasferirsi in quest'area, la spinta degli industriali a mantenerne la vocazione di servizio al porto e le critiche "sottovoce" della popolazione

locale. Queste divergenze di opinioni sono però state trascurate come risorse progettuali da promuovere e far emergere (Università e popolazione locale) o da inserire in un dibattito più ampio (attività industriali).

Dopo anni di confronto e tensione, e molte energie sprecate, ciò che risulta è un progetto di profilo più basso rispetto a ciò che sarebbe potuto emergere dall'insieme delle energie disponibili a livello locale e cittadino e dalle diffuse aspettative di carattere strategico sull'uso dell'area. In sostanza sono state soddisfatte solo le ambizioni di minima del promotore privato e di efficienza finanziaria dell'operazione. E' venuta invece a mancare una visione più complessiva e qualificante di trasformazione dell'area in un'ottica veramente strategica per la città.

La difficile gestione del processo e la conclusione dettata in parte anche dalla "stanchezza" delle parti coinvolte si riflette soprattutto in due tipi di "costi" d'inefficacia:

- la progressiva, ma non chiaramente argomentata, riduzione degli usi previsti rispetto a quelli suggeriti da varie parti;
- lo scarso grado d'inserimento del progetto con il resto della città e la ridotta qualità progettuale degli interventi.

L'analisi del caso mette in luce come questi due aspetti d'inefficacia possano essere ricondotti ad un'unica causa. L'inadeguato coinvolgimento di alcuni attori locali ha infatti determinato il loro progressivo allontanamento volontario – una sorta di auto-esclusione per passività o per opposizione "muro contro muro" – dal processo di costruzione comune di una strategia realistica di trasformazione dell'area che avrebbero potuto contribuire sostanzialmente al successo dell'operazione.

Tab. 2.1 - Schema Fiumara

| Titolo | Programma di Riqualificazione Urbana dell'area della Fiumara |
|------------------------|---|
| Località | Comune di Genova |
| Superficie interessata | 168.000 mq |
| Contesto | L'area di proprietà dell'Ansaldo appartiene al primo nucleo dello sviluppo industriale genovese ed è collocata in una posizione strategica dell'area metropolitana, in quanto snodo tra la viabilità del ponente e quella di penetrazione nell'entroterra lungo l'asse del Torrente Polcevera. L'area ha subito un progressivo processo di dismissione delle attività siderurgiche a partire dagli anni '70. |
| Obiettivi dichiarati | "Riassetto urbanistico di un'area fortemente degradata, attraverso interventi sia di recupero di alcuni fabbricati esistenti, sia di nuova edificazione, comportanti la risistemazione idraulica dell'intero ambito, l'insediamento di funzioni urbane qualificanti e la contestuale realizzazione di significativi spazi a verde, gioco e sport di rilevanza territoriale, nonché a parcheggi, concretando pertanto un'operazione di complessiva riqualificazione delle relative aree idonea a ricucire tale ambito con il limitrofo tessuto urbano" (Accordo di Programma 1998) |
| Cronologia eventi | 02/95: proposta del PRU da parte di Ansaldo S.p.A., 05/03/96 delibera di Giunta di individuazione dell'ambito, 20/01/98 sigla Protocollo d'Intesa e avvio Accordo di Programma, 07/09/98 delibera del Consiglio Comunale di assenso all'Accordo di Programma, 29/12/98 firma dell'Accordo di Programma |
| Promotori | Comune di Genova, Ansaldo S.p.A., Fiumaranuova S.p.A. |
| Elementi del programma | Edilizia residenziale, commerciale, direzionale, ricreativa, palasport, parco urbano, parcheggi, polo scolastico |
| Aspetti finanziari | Finanziamento CER 15 miliardi, investimento privato (Fiumaranuova) ca. |

Descrizione

L'area della Fiumara appartiene al primo nucleo di sviluppo industriale genovese e si trova a ridosso del centro in una posizione di raccordo tra il ponente e uno dei due principali assi di penetrazione nell'entroterra, costituito dal Torrente Polcevera. I capannoni sorti a partire dal 1846 sulla Fiumara hanno ospitato quella che è considerata la "prima fabbrica metalmeccanica italiana", prima Taylor e Prandi e poi Ansaldo, fino a quando il referendum contro il nucleare ha segnato il declino dell'area, che nel frattempo era stata destinata ad ospitare la produzione delle turbine degli impianti a energia atomica.

Fiumara – Veduta aerea



Nel febbraio 1995 la società Ansaldo S.p.A. presenta la proposta per un Programma di Recupero Urbano (PRU) sull'area della Fiumara ai Presidenti della Regione Liguria e della Provincia di Genova e al Sindaco di Genova, affidandone lo sviluppo operativo alla Fiumaranuova S.p.A., detenuto per una quota pari a circa il 65% dalla società di costruzioni Coopsette. Nel PRU l'importanza strategica dell'area viene confermata dall'ipotesi progettuale di rilocalizzazione della Facoltà di Ingegneria all'interno della Fiumara, insieme alla previsione di realizzare un nuovo Palazzo dello Sport, un complesso cinematografico multisala, alcuni edifici di edilizia residenziale privata, commerciale, direzionale e alcuni spazi per attività produttive.

L'intervento è coerente con le norme di attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento per gli Insediamenti Produttivi dell'Area Centrale Ligure (PTC) del 1989,

ad eccezione della previsione commerciale, e con gli indirizzi del Piano Regolatore Generale (PRG), allora in corso di preparazione. Nel complesso, il programma ipotizzato segna però un allontanamento dalla visione di uno sviluppo del ponente genovese orientato alla riqualificazione ambientale e alla riconversione in attività produttive ad alto contenuto tecnologico. Ciò è dovuto a un progressivo fallimento del PTC nel suo complesso che si è scontrato con l'impossibilità di attuare molte delle previsioni di trasformazione a causa delle difficoltà verificatesi nella dismissione di alcune attività produttive e nel reperimento delle aree. La localizzazione della Facoltà di Ingegneria offre però un'importante opportunità di creazione di una polarità urbana coerentemente con gli obiettivi di trasformare questa parte industriale della città e riconnetterla al centro cittadino attraverso l'insediamento di funzioni residenziali e di servizio avanzato.

A fronte di un piano in gran parte studiato "a tavolino", i primi problemi si presentano con le resistenze espresse dall'Università a trasferirsi nell'area. L'Università esprime una richiesta di garanzie sulle caratteristiche degli interventi di riqualificazione dell'area che comporta l'inserimento del progetto in un più ampio programma di riqualificazione urbanistica ed ambientale, la predisposizione di un piano finanziario per la vendita degli immobili attualmente occupati dalla Facoltà e il trasferimento completo delle strutture universitarie. Viene costituita un'apposita commissione tecnica per la definizione del progetto di trasferimento. Successivamente l'Università si oppone con un definitivo rifiuto all'ipotesi di rilocalizzazione sulla base del pronunciamento del Senato Accademico dell'aprile del 1998, con la conseguente perdita del finanziamento di oltre 200 miliardi.

Le motivazioni addotte dall'Università a sostegno della decisione insistono in particolare sulla mancanza di un disegno complessivo di integrazione delle strutture universitarie con il contesto sociale, economico e territoriale dell'area, sull'eterogeneità degli interventi insediativi previsti e sull'inadeguatezza delle garanzie di riqualificazione ambientale. C'è invece chi individua nell'atteggiamento della Facoltà di Ingegneria un'avversione per una scelta che comporterebbe l'abbandono dell'attuale localizzazione in un'area centrale della città. Gli ultimi sviluppi della vicenda hanno determinato la scelta della Facoltà di Ingegneria di trasferirsi nell'area più centrale e "desiderabile" della Darsena, in via di definitiva riqualificazione e darebbero credito a questa tesi.

Il programma, privato della motivazione fornita dalla presenza di un polo universitario, diventa oggetto di pesanti critiche da vari fronti. Il settore industriale e gli operatori portuali auspicano un più deciso utilizzo delle aree a fini produttivi e logistici. In questi anni si verifica infatti un vivace dibattito sui meccanismi di competizione/cooperazione tra la città e il porto, in fase di espansione, anche in relazione alla redazione del nuovo Piano Regolatore Portuale. Le associazioni dei commercianti temono l'insediamento di una nuova struttura per la grande distribuzione. Alcuni rappresentanti dell'ambiente accademico e professionale inoltre rimproverano all'amministrazione di non avere colto appieno le occasioni di sviluppo fornite dal programma di riqualificazione.

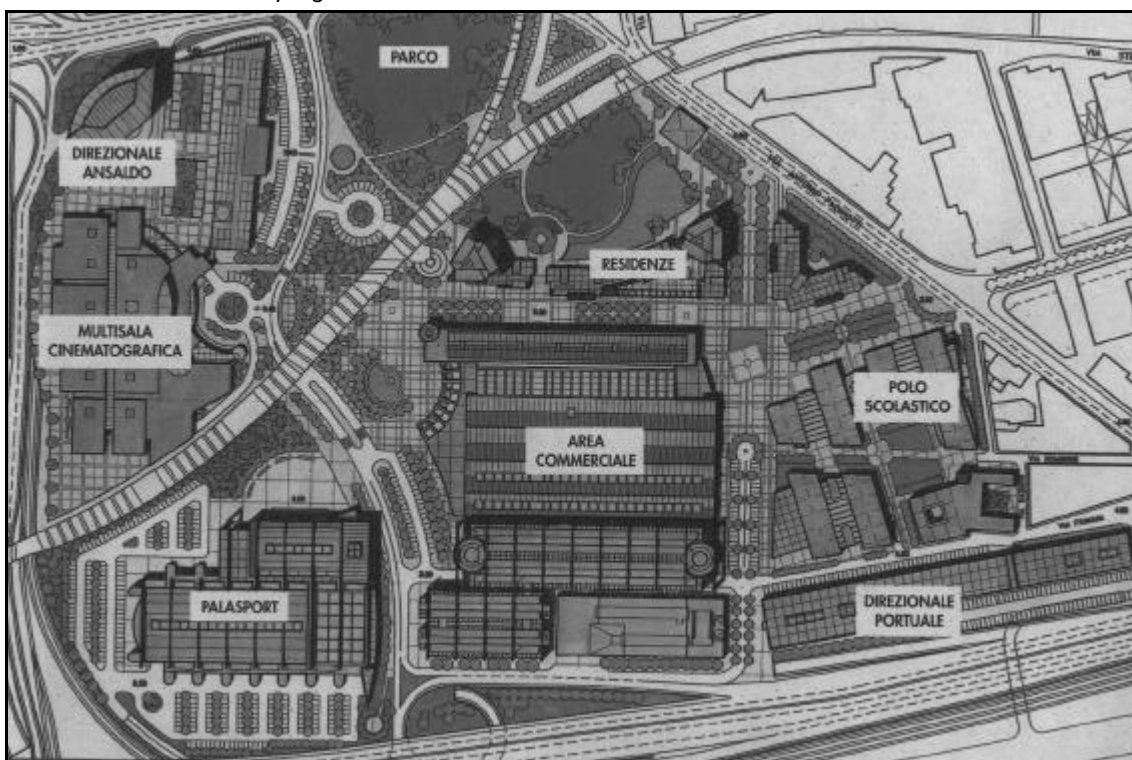
A fronte di un acceso confronto sviluppato sui mezzi di informazione con dichiarazioni, smentite, appelli, è interessante notare come al termine del periodo previsto dalla normativa urbanistica per il confronto con la pubblica opinione, non sia stata presentata alcuna Osservazione. Anche l'applicazione delle procedure scelte dall'Amministrazione nell'ambito dello strumento del PRU non sembra facilitare di per sé la concertazione tra interessi e aspirazioni diverse. Una recente pubblicazione dedicata a questo specifico strumento di programmazione urbanistica, segnala proprio l'intervento di Fiumara come caso estremo in cui: "l'accordo tra Amministrazione comunale e privati è stato di tipo diretto, senza alcuna forma di pubblicità o di procedura aperta"; "è stata evitata ogni forma di verifica a livello locale/circoscrizionale"; "il programma arriva al Protocollo d'Intesa senza aver compiuto alcuna delle fasi procedurali della Variante di PRG" e "si

propone al giudizio della cittadinanza dovendo intraprendere dall'inizio l'itinerario di costruzione del consenso" (INU, 1997).

Il PRU viene rimodulato, prevedendo lo stralcio delle aree destinate all'insediamento universitario, la ricollocazione del complesso cinematografico multisala e la riduzione delle superfici a destinazione residenziale e direzionale, e procede nell'iter di approvazione. A seguito di una prima convenzione tra Regione, Comune e CER del gennaio 1998 e della delibera di assenso del Consiglio Comunale del settembre 1998, il dicembre 1998 viene infine siglato l'Accordo di Programma.

La Circoscrizione Centro Ovest, il cui territorio comprende l'area della Fiumara, esercita il proprio potere consultivo intervenendo a favore del progetto, ma contestando alcune parti dell'intervento che contemplano modifiche del tessuto urbano attuale e influiscono negativamente sull'identità storico-culturale dell'area. In particolare la Circoscrizione richiede e ottiene alcune modifiche sulla volumetria degli edifici residenziali previsti, sulle caratteristiche dimensionali e progettuali del parco urbano, lo stralcio dall'ambito di intervento di un'area inserita nel contesto urbano sulla quale esistono alcuni edifici di pregio storico-architettonico. Gli attori locali si pongono anche in aperto contrasto con il privato quando, per motivi di carenza strutturale, vengono abbattuti i capannoni storici della Taylor e Prandi, per i quali era previsto un intervento di recupero edilizio.

Fiumara – Planimetria di progetto



Il progetto finale con gli interventi e le relative modifiche sopra descritte ottiene il rilascio delle concessioni nel gennaio 2000 e dopo una fase di bonifica che ha comportato un investimento di circa 10 miliardi è iniziata la realizzazione, la cui conclusione è prevista per il 2004. Recentemente è stata anche definita la proposta per il palasport che verrà realizzato in *project financing*, costituendo così una delle prime sperimentazioni di questo strumento, introdotto dalla legge Merloni.

Valutazione

L'analisi del caso mette in luce un ridotto soddisfacimento degli obiettivi proposti dall'Accordo di Programma, in linea con i principali strumenti di pianificazione urbanistica, soprattutto per ciò che riguarda "il recupero dei fabbricati esistenti", "l'insediamento di funzioni urbane qualificanti" e l'operazione di ricucitura di "tale ambito con il limitrofo tessuto urbano".

In particolare, il progetto di trasformazione emerso e ora in fase di realizzazione delude le aspettative sollevate in relazione a due aspetti:

- la progressiva, ma non chiaramente argomentata, riduzione degli usi previsti rispetto a quelli proposti da varie parti;
- lo scarso grado d'inserimento del progetto con il resto della città e la ridotta qualità progettuale degli interventi proposti.

Per ciò che riguarda le funzioni localizzate nell'area, il mancato trasferimento della Facoltà di Ingegneria ha significato la perdita della principale funzione "pregiata" da insediare nell'area, che avrebbe contribuito a promuovere un processo di lungo periodo di trasformazione d'uso e d'immagine dell'area.

Qualche ulteriore considerazione è invece opportuna rispetto all'esclusione delle proposte che sono sorte per colmare il vuoto funzionale lasciato dalla previsione dell'insediamento universitario. Si ha l'impressione che i tempi decisionali ristretti, il definitivo rifiuto di Ingegneria, intervenuto a cinque mesi dalla scadenza utile per beneficiare dei finanziamenti statali, abbia impedito un ripensamento complessivo dell'intervento capace di compensare il carattere privato di valorizzazione immobiliare con la definizione di una precisa strategia di funzionalità pubblica dell'area.

Lo scarso grado d'inserimento del progetto nel tessuto urbano e la ridotta qualità progettuale sono individuabili nella frammentazione ed insularità degli interventi previsti. Essi non costituiscono nel loro complesso, come inizialmente prefigurato, un nuovo tessuto urbano che si connette a quello esistente e circostante. La frammentazione del piano complessivo in parti fisicamente e funzionalmente distinte, connesse a strade di scorrimento veloce, circondate da parcheggi riflette l'esigenza di costituire un piano composto di progetti indipendenti in termini di fattibilità. In termini qualitativi, il quadro complessivo ricorda più i caratteri di un insediamento di aree miste a servizi poco qualificanti e residenziali di tipo suburbano che realmente urbano.

Lo scarso soddisfacimento degli obiettivi legati alla trasformazione dell'area è connesso al mancato coinvolgimento attivo di alcuni attori cittadini nel processo di definizione degli obiettivi strategici di trasformazione dell'area, ossia di costruzione di una "visione" sul futuro dell'area. A fronte di un'area ritenuta d'importanza cruciale per la città, il dibattito si è svolto più che altro in termini di critiche molto forti e opposizioni al progetto e successivi allontanamenti e auto-esclusioni di attori.

I fattori che hanno negativamente pesato sul processo sono riconducibili a tre categorie:

- la caratteristica di un processo con apparentemente solo due stakeholders (Comune e privato) e quindi l'inadeguato coinvolgimento attivo e la corresponsabilizzazione di alcuni significativi attori cittadini nel processo;
- lo scarsissimo coinvolgimento degli attori locali (istituzioni, organizzazioni e abitanti) nel definire i contenuti e la qualità del programma;

- una fuorviante percezione di una rigidità delle procedure e dei tempi delle scadenze dei finanziamenti che ha artificiosamente ingabbiato e fatto precipitare in alcuni punti il processo decisionale.

Il primo elemento è rintracciabile in molti programmi che intervengono su ambiti di tipo “chiuso”, ovvero caratterizzati da una precisa perimetrazione, coincidente con i confini catastali, e da una proprietà concentrata. In tali ambiti, le ambiguità generate, da un lato, dalle legittime aspirazioni dei privati di valorizzazione economica e, dall’altro, dalla forte valenza pubblica delle aree, determinata da una localizzazione spesso strategica, rendono necessaria l’introduzione di procedure trasparenti e il più possibile partecipate per la definizione delle strategie di intervento. Tale passaggio è qui venuto a mancare sia nel livello di pianificazione, sia in quello attuativo.

Ciò comporta uno scarso coinvolgimento degli attori locali, che, a meno di movimenti spontanei sorti in opposizione al progetto, non trovano nei meccanismi di partecipazione previsti dalla normativa urbanistica e nelle forme di governo decentrate adeguati spazi e poteri per intervenire nel processo decisionale. Ne deriva quindi un mancato apporto in termini di risorse conoscitive locali, essenziali per incrementare la qualità progettuale dell’intervento e garantire il corretto inserimento nel tessuto fisico, economico e sociale locale.

Il rigido adempimento delle procedure di approvazione, interpretate come mezzo per accedere ai finanziamenti statali e non come occasione per innescare un positivo rilancio di una parte degradata della città, ha innescato un meccanismo decisionale vizioso in cui la scelta definitiva è stata raggiunta per esaurimento del tempo a disposizione, piuttosto che per un’effettiva convinzione sulla validità della proposta di intervento. A tale proposito sono significative le parole di un amministratore comunale che afferma: “posso trovare mille argomenti a favore e mille contro, ma questa è una vicenda che si trascina da otto anni, se bocciassimo il progetto ne passerebbero altri otto e saremmo daccapo”.

3.3. Ex-Longinotti a Firenze. L’arrestabile ascesa del conflitto urbano per il recupero di un’area dismessa

Introduzione

“Il confronto e il dialogo con tutte le realtà coinvolte nel progetto di recupero dell’area ex-Longinotti a Gavinana sono la via maestra da continuare a perseguire”. Questa dichiarazione ha accompagnato la recente Delibera di Consiglio Comunale per la definitiva approvazione del Programma di Riqualificazione Urbana delle aree ex-Longinotti a Firenze. L’intenzione espressa dall’Amministrazione comunale di ascolto e coinvolgimento attivo si scontra nella realtà con una difficile situazione di aperto conflitto sui contenuti del progetto che proprio l’atto di approvazione ha reso ancora più aspro e difficilmente recuperabile.

Al centro del dibattito si trova la previsione di realizzare un ipermercato in un’area industriale dismessa, situata nel Quartiere 3 Bandino-Gavinana, nella periferia sud di Firenze. Nel corso della vicenda che dura ormai da ben più di 10 anni, i soggetti coinvolti, oltre all’Amministrazione comunale, sono l’Unicoop Firenze - promotrice dell’intervento -, il Consiglio di Quartiere 3, il Centro Popolare Autogestito Firenze Sud (CPA) - un centro sociale che dal 1989 occupa le aree - e i residenti e gli operatori economici locali che

hanno dato vita a numerose forme di protesta tra cui un Comitato promotore di un referendum contrario all'insediamento commerciale. Le motivazioni a sostegno della protesta riguardano l'aumento del traffico, generato dalla presenza di una nuova struttura commerciale, e le relative conseguenze in termini di inquinamento atmosferico; i danni al tessuto commerciale locale; e i limiti all'uso della struttura per attività sociali e ricreative quali quelle offerte adesso dal CPA.

Il caso, in un primo tempo di carattere locale, sta assumendo un'importanza cittadina. Dalla valutazione sul singolo intervento privato si è giunti infatti ad una riflessione più generale sul problema di come conciliare i diritti del proprietario privato con le esigenze di spazi e di funzioni sociali della città circostante. Il dibattito intorno a questo interrogativo è subito degenerato in una contrapposizione, in gran parte semplicistica, tra i contrapposti schieramenti a favore della riqualificazione sociale ed ambientale del quartiere oppure speculazione commerciale, che ha limitato notevolmente la possibilità di confronto tra le posizioni.

Nella situazione attuale, il precipitare degli eventi e delle scadenze amministrative non fa che peggiorare le cose. L'iter procedurale, infatti, prevede il rilascio delle concessioni nel breve periodo, ma contro la delibera di approvazione del PRU sono stati presentati cinque ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale. Nella primavera del 2001 è previsto lo svolgimento di un referendum cittadino di carattere consultivo che chiede l'abrogazione della Delibera stessa, inoltre l'inizio dei lavori comporta lo sgombero del CPA, operazione che sulla base di precedenti esperienze, comporta gravi ricadute in termini di stabilità sociale.

Sebbene la vicenda sia ancora lontana dalla conclusione, sono già evidenti elevati costi in termini di perdita di consenso politico e di risorse economiche impiegate. Se l'intervento verrà realizzato come da progetto molte parti temono inoltre elevati costi ambientali, sociali ed economici.

Alla base di questa situazione vi è una forzata riduzione nel numero degli attori coinvolti nella decisione. La convergenza d'interessi tra Amministrazione pubblica e privato, che si è riflessa nell'adozione del Programma di Riqualificazione Urbana, ha infatti comportato l'esclusione degli interessi locali nella determinazione dei contenuti urbanistici e progettuali dell'intervento. Il dissenso per le opere previste si è quindi espresso con diverse forme di conflitto: l'occupazione delle aree da parte del Centro Popolare Autogestito, i contrasti all'interno della maggioranza e tra maggioranza e opposizione in Consiglio di Quartiere, le iniziative del Comitato promotore del referendum. Proprio il ricorso a questo strumento di consultazione popolare, rappresenta il segnale più evidente della difficoltà a riportare il dibattito sui contenuti strategici e progettuali dell'intervento.

Tab. 2.2.- Schema ex Longinotti

| Titolo | Programma di Riqualificazione aree ex-Longinotti |
|------------------------|---|
| Località | Comune di Firenze |
| Superficie interessata | ca. 27.000 mq |
| Contesto | L'area sede fino al 1985 dell'industria Longinotti, viene acquisita nel 1988 dall'UNICOOP Firenze che nello stesso anno presenta il primo progetto di trasformazione ad uso commerciale. Nel 1989 l'area viene occupata da un gruppo di giovani che si riconoscono come Centro Popolare Autogestito. L'area è riconosciuta di importanza strategica per la riqualificazione dell'intero quartiere. |
| Obiettivi dichiarati | "Riconsegnare alla città un'area da tempo abbandonata, migliorare sia i servizi a livello di quartiere, sia le potenzialità commerciali della zona" |
| Cronologia eventi | 1975: ipotesi d'inserimento dell'area in corso di dismissione nelle "zone di recupero" del PRG; 1988: Unicoop Firenze presenta il primo progetto. Parere negativo di Circoscrizione e Ufficio Speciale del PRG; 1989: area occupata dal CPA; il PRG indica l'area a destinazione d'uso residenziale e terziaria; 1999 e 2000: delibere comunali favorevoli al progetto Unicoop; 2001: previsione di Referendum consultivo sulla questione |
| Attori | Comune, Circoscrizione 3, Unicoop, Società immobiliare "Il Bandino", Centro Popolare Autogestito (CPA), ambientalisti |
| Elementi del programma | Centro commerciale, due piazze pubbliche, auditorium, percorsi pedonali, parcheggio pubblico, uffici pubblici del quartiere, palazzina per attività associative |
| Aspetti finanziari | 19 mld di investimenti da parte dell'Unicoop |

Descrizione

L'area in esame situata nella periferia sud-orientale di Firenze nel Quartiere Bandino-Gavinana è sede a partire dall'immediato dopoguerra delle industrie Longinotti. A metà degli anni settanta la produzione si trasferisce a Sesto Fiorentino ma le aree vengono definitivamente dismesse solo nel 1985. Già a partire dagli anni settanta la proprietà presenta alcune iniziative di intervento per la realizzazione di un complesso residenziale, ma l'amministrazione comunale a fronte di una già elevata densità abitativa nel quartiere critica le elevate volumetrie e richiede forti oneri di urbanizzazione.

L'Unicoop Firenze, interessata alla realizzazione di un centro commerciale e la società immobiliare "Il Bandino", nuova proprietaria dell'area, presentano il primo progetto nel 1988. Esso viene valutato negativamente a livello circoscrizionale e comunale in relazione alle eccessive volumetrie commerciali, direzionale e residenziali, agli aspetti riguardanti il traffico e la mobilità e all'inserimento nel tessuto urbano circostante.

La vicenda del recupero dell'area dismessa si svolge negli stessi anni di quella relativa alla redazione del nuovo Piano Regolatore Generale di Firenze. Approvato nel 1992, il PRG prevede per l'area destinazioni d'uso residenziali e terziarie. Il progetto di trasformazione presentato nuovamente all'Amministrazione con le varianti dimensionali richieste subisce un nuovo rallentamento dovuto all'adeguamento dello strumento urbanistico comunale alla nuova Legge Urbanistica Regionale n. 5/95, protrattosi fino al 1998.



La variante al Piano Regolatore prevede l'inserimento delle aree dismesse in uno strumento attuativo denominato "Piano delle Funzioni" atto a favorire la caratterizzazione di tali aree come elementi capaci di "introdurre nei tessuti condizioni di equilibrio fra insediamenti edificati e spazi non edificati, condizioni che attualmente non solo mancano, ma sono gravemente squilibrate a vantaggio dell'edificazione". Nel frattempo, nel 1989, il Centro Popolare Autogestito (CPA), organizzazione spontanea sul modello dei centri sociali diffusi in tutta Italia, occupa abusivamente le aree ex Longinotti con l'intento di "opporsi all'intervento di speculazione".

L'Unicoop, conscia degli impatti socio-economici dell'intervento, decide di perseguire un iter di approvazione diverso da quello ordinario che, se in conformità al PRG, richiederebbe unicamente il rilascio delle concessioni. Il progetto che, oltre all'insediamento commerciale, prevede una consistente dotazione di servizi pubblici - due piazze, un auditorium, percorsi pedonali, parcheggi, uffici pubblici del quartiere, una palazzina per attività associative - per un valore complessivo di circa 19 miliardi, viene dunque presentato come Programma di Riquilibratura Urbana "fuori ambito", non ricadente cioè nelle aree perimetrare dal Comune. Ciò significa che il progetto non potrà beneficiare dei finanziamenti statali previsti per queste aree, ma che è allo stesso tempo implicitamente meritevole di accoglimento per l'importante offerta economica che comporta. L'iter di approvazione comporta in questo caso la redazione di un Piano Guida e di un Piano Urbanistico Esecutivo. Dopo due delibere di Consiglio Comunale, il progetto riceve la definitiva approvazione il 29 maggio 2000.

Parallelamente alla vicenda amministrativa, si svolge un acceso confronto politico che coinvolge il promotore privato, la maggioranza e l'opposizione in Comune, il Consiglio di Quartiere 3, il CPA, nonché rappresentanti del mondo accademico e delle associazioni ambientaliste. Il confronto è molto vivace, a colpi di contro-informazione e progetti alternativi a cui anche l'Unicoop partecipa e risponde. In particolare l'attenzione si concentra su tre tipi di conseguenze che l'insediamento commerciale può provocare: l'aumento del traffico e relativi problemi d'inquinamento, parcheggi, ecc.; i danni al tessuto commerciale locale; l'espulsione delle attività insediate dal CPA. Punte estreme

del dibattito criticano l'appoggio al promotore in sé da parte dell'amministrazione, arrivando a parlare di un fenomeno di "cooppizzazione" della città. Il dibattito registra una spaccatura all'interno della maggioranza che porta anche a due successive deliberazioni contrarie all'intervento da parte del Consiglio di Quartiere 3 - sostenute a gran forza da un consigliere CCD - a valutazioni non positive da parte delle commissioni Ambiente e Urbanistica in Consiglio Comunale. La presenza del CPA che, nel periodo di occupazione ha rappresentato un centro di aggregazione sociale, proponendo attività a carattere politico, culturale e ricreativo, alimenta l'interrogativo sull'opportunità di destinare l'area ad attività commerciali piuttosto che a funzioni di carattere prevalentemente pubblico, nonché su questioni di conservazione del patrimonio di architettura industriale degli edifici. Associazioni ambientaliste, quali Italia Nostra, intervengono per segnalare la necessità di una Valutazione d'Impatto Ambientale del progetto.

Volantino comitato oppositore



Pochi esiti sono stati raggiunti dai tentativi di mediazione e dialogo messi in atto sia dall'Amministrazione comunale che, in sede di delibera ha approvato alcune mozioni riguardanti la necessità di reperire spazi alternativi per i giovani del CPA, sia dalla Coop che è intervenuta con una diminuzione sulle volumetrie insediative e sulle superfici commerciali e ha offerto di cedere al comune una palazzina da destinare alle attività associative.



Negli ultimi due anni il confronto è reso più aspro dalla comparsa di un comitato di residenti e commercianti della zona, guidati dal consigliere dell'opposizione in Consiglio di Quartiere che, nel frattempo, è diventato il promotore ufficiale di una serie di iniziative di protesta. La battaglia contro il "mostro di Gavinana" si articola in volantinaggi e distribuzioni porta a porta di materiale informativo sulle ragioni della protesta, nella realizzazione di sondaggi e iniziative per la proposta di interventi alternativi, in ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale e raccolte di firme sia locali che cittadine a cui partecipano anche nomi illustri della cultura fiorentina. La strategia della protesta culmina nella promozione di un referendum consultivo di livello comunale che rimetta in discussione la delibera di approvazione del Programma. Dopo complicate discussioni sull'ammissibilità del quesito referendario, allo stato attuale sembra che il referendum debba procedere ed essere tenuto in primavera 2001. A quel punto, a fronte di un esito negativo del referendum la situazione potrebbe ritornare improvvisamente al punto di partenza.

Valutazione

Le riflessioni sul Programma di Riqualificazione delle aree ex-Longinotti si articolano nell'analisi di due fattori logicamente connessi e ritenuti determinanti per il raggiungimento della situazione di conflitto attuale. Essi sono:

- il restringimento dell'elaborazione dei contenuti di progetto e delle modalità di mediazione a due soli attori (Amministrazione comunale e promotore privato);
- il mancato riconoscimento negli interessi locali delle risorse conoscitive e sociali offerte per produrre miglioramenti nei contenuti urbanistici e progettuali dell'intervento.

Per quanto riguarda il primo elemento è utile ricostruire il quadro pianificatorio e procedurale in cui l'intervento si sviluppa. Il Piano delle Funzioni, strumento attuativo del Piano Regolatore Generale di Firenze, attribuisce alle aree dismesse un ruolo di riequilibrio tra spazi pubblici e insediamenti edificati. Per l'area in esame tale ruolo è ribadito da un Ordine del Giorno del Consiglio Comunale nel quale si afferma "l'imprescindibile necessità di assicurare per l'area *Longinotti* un utilizzo multifunzionale e per attrezzature e servizi, pubblici e privati, a servizio del quartiere e dell'intera città". Tale orientamento è messo in discussione, se non addirittura negato, dalla procedura di invito pubblico attivata a Firenze per la definizione dei diversi PRU, che "ha in qualche misura costretto il Comune a fare sostanzialmente propria la proposta del soggetto privato, con

le convenienze economiche e le indicazioni progettuali così come formulate dal proponente medesimo” (Karrer et al., 1998).

L'attuale politica delle aree dismesse è tutta all'interno di questa logica del massimo sfruttamento di ogni area disponibile, senza alcuna considerazione per gli interessi generali della città, e per la necessità di sciogliere le sue contraddizioni” (Prof. Pizziolo in Madeché, giornalino del CPA)

La vicenda appare dunque segnata fin dalle prime fasi da una convergenza di obiettivi tra il proponente privato ed amministrazione e da un'ostinazione a mantenere i parametri fondamentali del progetto senza rimettere in discussione né la destinazione d'uso prevalente, né forme di ampliamento dell'area del progetto. Si tratta infatti di un privato finanziariamente credibile, un rilevante attore cittadino, politicamente in linea con la maggioranza comunale e con un sostegno tra i cittadini. La Coop evidenzia spesso il fatto di avere 12.000 soci nel quartiere. Risulta quindi difficile non sostenere un progetto che ha tutte le condizioni per essere fattibile e di successo rispetto invece a vaghe ipotesi di recupero per la realizzazione di servizi pubblici difficilmente finanziabili.

Tale volontà si esprime attraverso un'applicazione nel far procedere il progetto nei suoi necessari passaggi procedurali e un'intenzione di controllare dall'alto il processo di mediazione con gli interessi locali. La classificazione del Programma come “fuori ambito” comporta, da un lato, l'attribuzione di una diversa dignità rispetto agli interventi che beneficiano di finanziamenti statali, ma, d'altra parte, ammette la volontà di non intervenire in modo sostanziale sulle scelte operate dal proponente privato. In termini di controllo della mediazione, sia l'attore comunale che il proponente non rifiutano infatti il confronto e la mediazione e tentano alcune vie per ristabilire la “pace sociale” attraverso ad esempio la più attenta definizione progettuale o l'inserimento di nuove funzioni, nonché il mantenimento di una sede per il CPA.

Questi tentativi di mediazione, uniti ad un'efficace strategia di comunicazione della Coop, contribuiscono indubbiamente all'avanzamento del progetto. Il Giornale di Toscana scrive nel luglio del 2000: “il gran battage allestito dalla Coop non ha modificato di molto l'impatto dell'insediamento agli occhi dell'opinione pubblica locale”. Il mancato riconoscimento delle risorse locali è simboleggiato e aggravato dalla definizione di area dismessa come “vuoto urbano”. Tale espressione, forse semplicemente usata con leggerezza, comporta la cancellazione della memoria e dell'identità del luogo e, in questo caso, dei significati di cui si è arricchita l'area in virtù dell'attività svolta dal CPA.

Descrizione attività CPA



Il mancato riconoscimento negli interessi locali delle risorse conoscitive e sociali offerte per produrre miglioramenti nei contenuti urbanistici e progettuali dell'intervento ha determinato una serie di costi sul processo che hanno fatto sì che questo sia divenuto nel contesto fiorentino un "planning disaster" di ancora incerta conclusione.

Per quanto riguarda i costi politici, la rilevanza che la vicenda sta assumendo a livello cittadino ha significato una diminuzione del consenso di cui gode l'attuale maggioranza in Consiglio Comunale e un offuscamento dell'immagine di "azienda sociale" della Coop. L'elevato grado di politicizzazione del conflitto, che colloca promotore e proponente sotto lo stesso segno politico ma spacca la protesta in due tra consiglio circoscrizionale di opposizione e CPA, ha reso la negoziazione più difficile. Ha infatti contribuito a irrigidire le posizioni e anche a introdurre nel dibattito altri elementi di discussione o più che altro di polemica, quali le critiche al presunto strapotere della Coop a livello cittadino, le cattive condizioni lavorative dei dipendenti e così via, che potevano rimanerne estranee.

Vi è inoltre ancora un elevato rischio di inefficacia del processo. Molte sono infatti le questioni ancora aperte che potrebbero condurre a ulteriori ritardi. E' infatti atteso il pronunciamento del TAR in merito ad alcuni ricorsi relativi alla coerenza tra PRG e Piano delle Funzioni, a questioni di bonifica e impatto ambientale e alla procedura formale di approvazione. Inoltre, sebbene il referendum sia solo consultivo e dovrebbe svolgersi a cantieri già aperti, ci si chiede quale potrebbe essere l'impatto di un esito positivo alla messa in discussione dei progetti.

Gli aspetti economici riguardano l'operatore privato che, da oltre un decennio, è impegnato nella fase di progettazione dell'intervento e rischia, a fronte di un consistente impegno finanziario, di subire ulteriori ritardi o di vedere messo in discussione ancora una volta l'intero progetto. Vi è poi un possibile danno alle attività commerciali locali che l'insediamento previsto potrebbe arrecare.

Per quanto riguarda gli impatti sociali vi è un problema immediato legato alla fase di cantierizzazione dell'area che richiederà un atto volontario o coercitivo di sgombero del Centro Popolare Autogestito. I casi precedenti in Italia dimostrano come questi momenti rappresentino occasioni di grande mobilitazione popolare e di tensione sociale. In quel momento sarà forse anche chiaro se realmente si perde l'opportunità di "cogliere la ricchezza e la potenzialità di quanto si è fatto nell'area in questi anni e di assumerlo come riferimento per l'azione di riqualificazione di tutta l'area metropolitana, dove c'è una domanda drammatica di nuovi scenari strategici, che ridisegnino identità, promuovendo progetti urbanistici incentrati sulla valorizzazione dei luoghi cospicui esistenti" (Ziparo, 1999).

3.4. Progetto Alta Velocità a Modena. Un processo "incompiuto" di partecipazione tra istanze locali e interesse nazionale.

Introduzione

Il progetto dell'Alta Velocità costituisce il più importante intervento infrastrutturale italiano dell'ultimo decennio e il più grande mai realizzato con un programma di lavori unitario. Come tale e data la natura del progetto ha prodotto situazioni di conflitto ambientale in tutti i territori interessati dal passaggio della nuova linea ferroviaria. Il caso della tratta Milano-Bologna e, più precisamente dell'attraversamento della Provincia di Modena, offre alcuni elementi che meritano approfondimento ai fini di questo studio per ciò che

riguarda le modalità con cui si sviluppa il processo decisionale e di relazione tra gli attori. Il dibattito sulle caratteristiche del tratto modenese dell'alta velocità ha infatti costretto al prolungamento della durata della Conferenza dei Servizi istituita nel 1993 per l'approvazione della tratta Milano–Bologna. L'accordo sul tracciato nel territorio modenese è stato l'ultimo tra quelli nazionali ad essere approvato nel luglio del 1998.

Il dibattito nell'area modenese ha riguardato da un lato la scelta dell'alternativa di tracciato che, semplificando, si è articolata su tre ipotesi progettuali a nord – in seguito divenuta centro-nord, al centro e a sud dell'abitato di Modena; dall'altro, una riflessione complessiva sul sistema dell'Alta Velocità in Italia che ne ha progressivamente mutato le caratteristiche fino a giungere all'adozione del modello dell'Alta Capacità.

Anche il tema della partecipazione dei diversi interessi alle scelte di trasformazione territoriale è qui presente su due livelli:

- il rapporto tra la *project company* Treno ad Alta Velocità (TAV), società del gruppo FS a cui è affidata la progettazione e la realizzazione della linea ferroviaria veloce, e gli Enti Locali;
- il rapporto tra il processo di valutazione tecnica e di informazione e consultazione dei cittadini e dei gruppi d'interesse messo in atto dalle Amministrazioni locali.

In entrambi i casi si è verificata una situazione di conflitto. Mentre nel primo livello ciò ha portato ad un confronto tra gli interessi e ad una soluzione raggiunta attraverso modifiche sostanziali al progetto, nel secondo si sono verificate situazioni di marginalizzazione di alcuni interessi che lasciano dubbi sulla validità e sull'efficacia dell'ipotesi progettuale definitiva.

La causa del conflitto è individuabile, in entrambi i livelli, nella strategia di tipo “decidi–annuncia–difendi”, adottata da TAV nell'affrontare il processo decisionale. La TAV e il *general contractor* Eni – facente parte del consorzio di progettazione Cepav1 - si sono infatti presentati al confronto con gli Enti Locali in sede di Conferenza di Servizi con un'unica alternativa progettuale. Solo il potere di veto esercitato dalle Amministrazioni Provinciali e Comunali ha fatto sì che si aprisse un lungo processo di valutazione delle differenti alternative sia di tracciato, sia di impostazione complessiva del sistema Alta Velocità.

Le sostanziali modifiche apportate al progetto originario non hanno però affrontato il nodo fondamentale che si pone alla base della protesta di alcuni comitati di cittadini e in particolare di coloro che si sono riconosciuti nel movimento politico Verdi per Modena. Essi contestano la necessità stessa di realizzare nel territorio modenese una linea di Alta Velocità, a fronte di un eccessivo impatto ambientale. Questa posizione si appella a un orientamento espresso dal Parlamento Europeo (decisione N. 1692/96/CE) in favore di una ristrutturazione delle linee esistenti per l'alta velocità, piuttosto che della realizzazione di nuove infrastrutture, laddove vi siano vincoli legati alla particolare conformazione del territorio. Si ha l'impressione che questo punto di vista non sia stato adeguatamente considerato all'interno del processo decisionale a causa della rilevanza degli interessi in gioco.

Le amministrazioni locali e in particolare il Comune di Modena, conscie di un situazione di conflitto, hanno attivato un processo di informazione e consultazione dei cittadini che se da un lato ha trovato un soggetto pubblico attento alla necessità di coinvolgere la comunità in scelte rilevanti per il territorio e un tessuto sociale capace di rispondere costruttivamente all'azione del governo locale, dall'altro ha mostrato alcuni limiti nell'efficacia dell'azione partecipativa. L'iniziativa di concertazione allargata che ha accompagnato il progetto di Alta Velocità a Modena si configura così come un processo

“incompiuto” che non ha raggiunto pienamente gli esiti sperati probabilmente a causa della complessità dei risvolti politici ed economici che un progetto di tale entità inevitabilmente comporta.

Tab. 2.3. - Schema Alta Velocità Modena

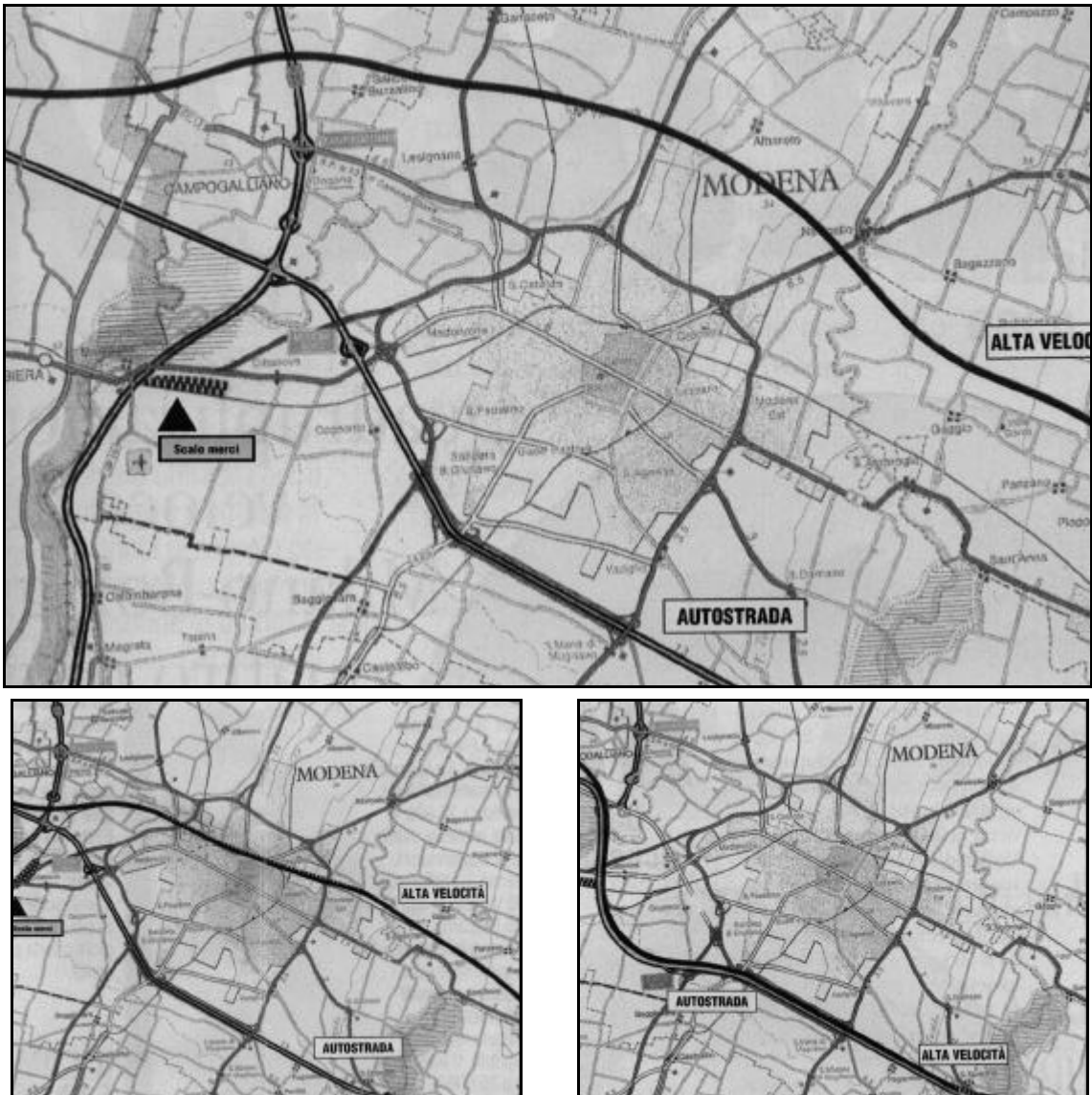
| Titolo | Alta Velocità – Tratta Milano - Bologna |
|------------------------|--|
| Località | Provincia di Modena, Comuni di Campogalliano, Modena, Castelfranco Emilia |
| Superficie interessata | Fascia relativa ad un percorso esteso per circa 31 km |
| Cronologia eventi | maggio 1992: delibera regionale che esprime parere favorevole alla compatibilità ambientale ma richiede approfondimenti e modifiche; dicembre 1993: avvio della Conferenza dei Servizi per la tratta Milano-Bologna da cui emergono una serie di condizioni e richieste di ripubblicazione; luglio 1994: Ministero dei Trasporti, FS, TAV e Regione firmano l'Accordo Quadro per il sistema ferroviario nella regione; dicembre 1996: Conferenza di Programma; giugno 1996: Conferenza dei Servizi...; luglio 1998: approvazione del tracciato nelle province di Reggio Emilia e Modena; ottobre 1998: la TAV apre a Modena un osservatorio per informare i cittadini; giugno 2000: si conclude l'iter autorizzativo della Milano-Bologna con l'eccezione del nodo di Modena |
| Attori | TAV, Consorzio Cepav Uno, Provincia di Modena, Comune di Modena, Verdi per Modena |
| Elementi del programma | 31 km di tracciato di cui 10,7 in viadotto; due interconnessioni con la linea esistente, realizzazione di un nuovo scalo merci, variante alla linea esistente per una lunghezza di 10 km |

Descrizione

Il progetto per l'Alta Velocità nella tratta Milano–Bologna, presentato da TAV e dal *general contractor* nel 1993, in sede di Conferenza di Servizi, viene accolto con un rifiuto da parte degli Enti Locali emiliani. Il disaccordo riguarda in primo luogo la filosofia di esercizio del sistema ferroviario regionale proposta da TAV, che prevede l'utilizzo esclusivo della nuova linea per il trasporto passeggeri sulla lunga distanza e destina la linea esistente al trasporto merci e al trasporto passeggeri per la breve e media distanza. Le Amministrazioni emiliane vedono invece nel progetto Alta Velocità l'occasione di rendere il sistema ferroviario regionale più efficiente potenziando soprattutto il servizio merci, particolarmente importante per la presenza delle realtà industriali del bacino delle ceramiche e dell'industria meccanica. Un primo compromesso viene quindi raggiunto attraverso l'Accordo Quadro del 1994 tra Ministero dei Trasporti, FS, TAV e Regione Emilia Romagna che prefigura un potenziamento del trasporto locale e la riqualificazione dell'offerta merci, delineando una maggiore integrazione e una “messa a sistema” della nuova linea veloce con quella esistente.

Nella Provincia di Modena il problema si configura maggiormente complesso a causa della particolare conformazione territoriale e dell'attuale sistema infrastrutturale ferroviario e stradale. Mentre in tutta la tratta Milano–Bologna il tracciato ferroviario di progetto procede in affiancamento all'Autostrada A1, in prossimità di Modena si discosta e va a interessare una zona agricola a nord del centro abitato di particolare pregio ambientale e produttivo, non attraversata da nessuna infrastruttura. Gli Enti Locali interessati (Provincia di Modena, Comuni di Campogalliano, Modena e Castelfranco Emilia), richiedono uno studio comparativo di più alternative di tracciato che possono essere sinteticamente rappresentate da tre ipotesi caratterizzate rispettivamente dal passaggio a *nord*, al *centro* e a *sud* dell'abitato di Modena.

Alternative di tracciato Nord, Centro e Sud



Tutte le alternative presentano aspetti problematici. Per il tracciato sud esiste il problema dell'attraversamento di un territorio densamente abitato già gravato dalla presenza dell'infrastruttura autostradale. Il tracciato centrale, che prevede il passaggio in galleria al di sotto dell'abitato di Modena, è reso difficoltoso dalla complessità del sistema idrogeologico e dagli alti costi derivanti dall'interramento dei binari. Il tracciato nord è invece caratterizzato dal più elevato impatto ambientale e dai costi determinati dal danno alle attività agricole produttive.

La Provincia di Modena assume un ruolo di coordinamento per due diverse fasi di valutazione tecnica che si svolgono tra il 1994 e il 1996 e vedono in un primo momento la costituzione di un Gruppo Tecnico Alta Velocità composto da esperti interni ed esterni dell'Amministrazione regionale, provinciale e dei tre comuni interessati a cui si aggiungono un rappresentante del Comune di San Cesario interessato dal tracciato a sud e un rappresentante della Camera di Commercio di Modena. Il lavoro del Gruppo Tecnico, caratterizzato da conflitti, diffidenze e da un clima di sospetti sull'indipendenza

di alcuni esperti designati, non giunge a scelte definitive ma fornisce un'indicazione di massima per il tracciato sud.

La subitanea ed efficace reazione di protesta dei cittadini maggiormente colpiti da questa ipotesi di tracciato conduce ad una nuova situazione di stallo. La Provincia affida quindi la realizzazione di un nuovo studio di valutazione, suddiviso negli aspetti urbanistici, socio-economici, trasportistici ed ambientali a quattro società di consulenza private. Il risultato di questa ricerca è una rinnovata attenzione per l'alternativa a nord di Modena e la successiva individuazione di un corridoio di massima "centro-nord", che prevede raggi di curvatura e dunque velocità di progetto inferiori, ma consente di diminuire in parte i gravi effetti ambientali, provocati dall'attraversamento di una zona ancora integra.

Su questo "progetto di riferimento", integrato da prescrizioni relative alla mitigazione dell'impatto acustico, al sistema degli indennizzi per i terreni da espropriare e ad una serie di opere atte a garantire una forte integrazione tra la nuova linea veloce e il tracciato esistente (due interconnessioni a est e a ovest di Modena, realizzazione del nuovo scalo merci, spostamento di un tratto della linea storica), viene infine raggiunto un accordo tra gli Enti Locali e TAV. A seguito della redazione del progetto esecutivo viene chiusa nel luglio del 1998 la Conferenza dei Servizi. Il progetto approvato si configura per una filosofia di esercizio che, abbandonata l'ipotesi dell'Alta Velocità, viene ribattezzata Alta Capacità e che contrappone all'ipotesi di realizzare un collegamento ferroviario veloce, alternativo al trasporto aereo, un sistema ferroviario più efficiente e con una maggiore capacità di rispondere alla domanda di trasporto sia di passeggeri, sia di merci.

La crescente radicalizzazione del conflitto testimoniata dalla nascita di numerosi comitati di protesta in relazione alle diverse ipotesi di tracciato e da alcune manifestazioni di associazioni di categoria (agricoltori, commercianti, ecc.) che bloccano la città invadendola con i trattori, spinge nel 1995 l'amministrazione comunale di Modena a ricercare un dialogo tra le diverse parti e a introdurre caratteri di maggior trasparenza all'interno del processo decisionale. L'Assessorato ai Trasporti, in particolare, decide di avvalersi della collaborazione del Laboratorio Stratema dello IUAV (Istituto Universitario di Architettura di Venezia) per "impostare un'iniziativa di informazione e comunicazione atta a consentire la partecipazione dei cittadini, singoli e organizzati, alla decisione da assumere circa le posizioni del Comune sulle caratteristiche e sui tracciati del progetto Alta Velocità".

Le iniziative di informazione e comunicazione attuate a partire dal dicembre 1995 si articolano in:

- un dossier informativo, di cui sono stati realizzati tre successivi numeri, distribuito a tutti i cittadini modenesi in cui vengono presentati i temi dell'assetto generale della mobilità a Modena, i tre tracciati (quattro contando l'ipotesi centro-nord), le problematiche relative all'inquinamento acustico ed elettromagnetico e in cui vengono destinati spazi per interviste a sostenitori e avversari dell'Alta Velocità. All'interno del dossier è inserita una scheda per esprimere una preferenza sulle diverse ipotesi di tracciato e al termine della consultazione i risultati sono su un totale di 1216 schede: 708 Centro, 205 Centro-Nord, 65 Sud, 28 Nord, 210 contrari;
- quattro brevi trasmissioni televisive di descrizione delle ipotesi di intervento e contenenti interviste ai diversi attori (amministrazione comunale, TAV, comitati di cittadini);
- quattro programmi radiofonici in diretta con la presenza di ospiti (assessore ai trasporti, amministratore delegato della TAV) a cui i cittadini possono rivolgere domande;
- una pagina web all'interno della rete civica di Modena dedicata all'Alta Velocità;

- una serie di riunioni strutturate convocate e organizzate dal Comune che prevedono un momento di presentazione, uno spazio dedicato agli interventi dei rappresentanti delle diverse parti e alle domande dei singoli partecipanti alla presenza di tecnici dell'amministrazione e della TAV;
- un "panel" di otto esperti designati dall'Università;
- uno sportello del cittadino, con l'attivazione di un numero telefonico e la possibilità di ricevere materiale e contattare direttamente l'assessore ai trasporti.

Nonostante queste iniziative il livello della protesta rimane elevato e trova un motivo di aggregazione nella costituzione della lista civica Verdi per Modena, che si pone in disaccordo con la posizione del movimento verde nazionale. Questo comitato è collegato ad un più ampio schieramento - i comitati Davide - che riunisce tutte le realtà contrarie alla realizzazione del progetto Alta Velocità in Italia. L'azione dei Verdi per Modena è tesa a contestare l'opportunità di realizzare una linea dedicata all'Alta Velocità nel territorio modenese, giudicata insostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale, proponendo piuttosto un potenziamento della linea storica.

Secondo il movimento di opposizione, l'esiguo vantaggio in termini di tempo di attraversamento del nodo modenese garantito dalla realizzazione della linea veloce di tre minuti non giustifica gli effetti ambientali prodotti né gli elevati costi dell'opera. Quest'ipotesi è inoltre avvalorata dai cambiamenti che hanno investito tutto il progetto dell'Alta Velocità nella tratta Milano-Bologna, che non si pone più l'obiettivo di realizzare il collegamento più rapido possibile tra le due stazioni, ma attraverso un'integrazione tra la nuova linea e quella esistente, propone un sistema ferroviario più efficiente e un aumento dell'offerta del trasporto passeggeri e del trasporto merci. Nei confronti delle tre ipotesi di tracciato il movimento si pone a favore del tracciato centrale in galleria che comporta il minor impatto ambientale.

La critica che gli ambientalisti rivolgono sia alle istituzioni nazionali che a quelle regionali e locali è quella di non poter mettere in discussione la realizzazione della linea veloce a causa degli interessi economici che dall'inizio degli anni '90 si sono mobilitati intorno al progetto dell'Alta Velocità. L'azione di protesta si svolge in occasione degli incontri organizzati dalle amministrazioni per la discussione sui tracciati e attraverso conferenze stampa, pubblicazione di articoli di denuncia sulla stampa locale. Vengono inoltre attuate iniziative di carattere giudiziario (esposti alla magistratura, ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali) basate su ipotesi di una scorretta applicazione della normativa sull'impatto ambientale sull'intero tracciato e su alcune zone di elevata criticità (attraversamento discarica di Modena, villa Dallari).

La situazione a seguito dell'approvazione nell'agosto 2000 dell'Atto integrativo tra TAV e Cepav Uno e nell'imminenza dell'apertura dei 12 cantieri previsti nella Provincia di Modena è di apparente calma. L'inizio dei lavori potrebbe però scatenare una nuova ondata di proteste da parte dei cittadini che forse non hanno ancora realizzato l'entità delle conseguenze che la realizzazione dell'opera comporta. Inoltre sono ancora in sospenso alcuni ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali del Lazio e dell'Emilia Romagna che potrebbero comportare una nuova riapertura del processo decisionale e rendono ancora incerto le modalità di realizzazione del nodo modenese.

Valutazione

Le difficoltà incontrate nel percorso progettuale e decisionale della linea veloce Milano–Bologna evidenziano i limiti nell'adozione di un approccio inizialmente di carattere tecnocratico o comunque chiuso nella definizione di interventi che comportino elevati impatti territoriali. La scelta della TAV di presentare un progetto “chiavi in mano”, giustificata dal carattere di utilità nazionale dell'opera, ha provocato una situazione di stallo nel processo decisionale, dalla quale si è potuti uscire solo rimettendo in discussione le caratteristiche dell'intervento, sia dal punto di vista dei tracciati, sia da quello complessivo della filosofia di esercizio della linea veloce.

L'allargamento della posta in gioco ha però riguardato solamente i rapporti tra TAV e amministrazioni locali, che hanno potuto esercitare il loro potere di veto e negoziare modifiche anche significative del progetto, ma non hanno adeguatamente incluso le altre parti locali. Da una situazione iniziale di restringimento del potere decisionale ad un solo attore, si è passati ad una concertazione allargata tra TAV e Enti Locali e ad un processo di consultazione dei cittadini che, situato in basso nella “scala della partecipazione” di Arnstein cioè più che altro di carattere informativo e consultivo ha prodotto la creazione di un parziale consenso più che un vero e proprio dibattito sulle alternative.

La valutazione del processo di informazione e comunicazione non è comunque semplice. Da un lato “Modena costituisce un tentativo, fors'anche ingenuo, ma serio e impegnato, da parte dell'assessorato ai trasporti di costruire un'opportunità di consultazione e partecipazione ai processi decisionali” (Rizzi, 1998), che ha potuto fondarsi su un tessuto istituzionale e sociale abituato ad affrontare le scelte di carattere pubblico in maniera partecipata. Dall'altro vi sono alcune restrizioni all'interno delle quali si è mossa questa iniziativa che probabilmente ne hanno compromesso la validità e l'efficacia. Esse riguardano in particolare:

1. una non chiara definizione del livello di partecipazione ottenibile o da ottenere
2. il sospetto di un già raggiunto quadro decisionale dal quale risulta difficile discostarsi significativamente
3. alcuni limiti di tipo tecnico nella gestione del processo partecipativo

I primi due fattori sono strettamente collegati e vincolanti l'uno per l'altro, il livello di partecipazione ottenibile dipende infatti dalla possibilità di intervenire significativamente sul processo decisionale a seguito delle alternative che emergono dal confronto tra i diversi attori. Il progetto di partecipazione promosso dal Comune di Modena con la collaborazione del Laboratorio Stratema prevedeva una suddivisione in tre fasi relative a tre differenti obiettivi:

- “prima fase: chiarire le posizioni e dissipare gli equivoci;
- seconda fase: misurarsi sulle proposte e sulle valutazioni;
- terza fase: spiegare le scelte”(Rizzi, 1998).

Mentre la prima fase di carattere informativo è stata conclusa positivamente, le altre due che si riferiscono a un approccio di tipo consultivo e dunque con un più elevato grado di partecipazione non sono state svolte in modo approfondito.

In primo luogo vi è un iniziale restringimento delle alternative che consiste nel rifiuto dell'opzione zero (*do nothing*) portata avanti dal movimento ambientalista in conformità alla decisione N. 1692/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (23 luglio 1996) sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti che

all'art. 10 afferma la possibilità di prevedere all'interno della rete ad alta velocità "linee specialmente ristrutturate per l'alta velocità. a carattere specifico a causa di vincoli legati alla topografia, al rilievo o ai nuclei urbani, la cui velocità deve essere adeguata caso per caso".

In merito alle altre ipotesi da più parti viene sollevato il sospetto che vi sia un quadro decisionale già stabilito e che dunque il processo di consultazione non sia libero di arrivare a modifiche sostanziali sulle alternative, a questo proposito si richiama l'esito della consultazione effettuata tramite le schede inserite nel dossier diffuso dal Comune. L'alternativa scelta, il Centro-Nord (205), in questo mini-referendum si è infatti collocata come terza preferenza dopo l'evidente risultato a favore del tracciato centrale (708) e la posizione contraria a qualunque ipotesi realizzativa (210).

"Qualche perplessità infatti nasce già dal modo di porre le questioni sui singoli tracciati.

Perché in un solo caso si arricchisce il tracciato del treno ad Alta Velocità con una serie di previsioni territoriali di largo respiro anche non connesse al tracciato stesso ?

Perché una città dalla grande tradizione urbanistica come Modena ha bisogno dell'"occasione Alta Velocità" per riprendere a progettare il proprio futuro ?

Perché l'evidente aspetto strumentale dell'Alta Velocità (io Comune "ti lascio passare" tu TAV mi concedi o mi aiuti ad ottenere delle cose che mi interessano) non vale comunque, indipendentemente dal tracciato?

Eliminare queste ombre significa eliminare il dubbio di giocare una partita già decisa, utilizzando impropriamente il ruolo dei tecnici"

(Estratto del Documento diffuso dall'Ordine degli Ingegneri di Modena chiamati a far parte del "panel" degli esperti locali).

I problemi nella gestione del processo hanno più che altro riguardato il generarsi di un'impressione che "l'amministrazione assumesse un ruolo di "mediatore" degli interessi della TAV" (Rizzi, 1998) e il ricorso a uno strumento di consultazione – le riunioni strutturate – che si sono trasformate in arene di discussione dove ognuno interveniva a difesa dei propri interessi senza una necessaria attenzione ai contenuti progettuali anche a causa di una scarsa presenza e preparazione a sostenere il confronto da parte dei tecnici delle ferrovie.

Si è dunque giunti ad una scelta che non è stata pienamente compresa e condivisa da coloro che sono stati chiamati a partecipare e dunque solo un parziale conseguimento dell'obiettivo di trasparenza del processo.

"Appare evidente che nonostante la gran massa di informazioni che provengono da più parti, il cittadino non ha ancora le idee chiare e, in particolare, non ha chiari quali sono gli obiettivi e l'iter del processo decisionale in corso" (Rizzi, 1998).

Oltre a questa tipologia di costo relativa all'adozione di un approccio non efficacemente inclusivo, da non sottovalutare poiché potrebbe dar luogo a situazioni di conflitto sociale difficili da gestire al momento dell'effettiva apertura dei cantieri, vi sono naturalmente i costi relativi alla lunghezza e tortuosità del processo decisionale appena concluso. Come già evidenziato il nodo di Modena ha bloccato l'iter di approvazione di tutta la tratta Milano-Bologna che complessivamente è durato dal novembre 1993 (apertura della Conferenza dei Servizi) al luglio 1998. In questo arco temporale il progetto ha subito una modifica complessiva che ha condotto ad un significativo costo in termini di riprogettazione, ma soprattutto ad un costo dell'opera che con gli interventi di messa a sistema con la linea esistente risulta più del doppio della previsione iniziale. Il

perseguimento di solo alcune tra le ipotesi percorribili per la ridefinizione del tratto modenese dell'Alta Velocità lascia inoltre molti dubbi sulla validità della soluzione raggiunta. Sono infatti ancora molto elevati i costi in termini di impatto ambientale, sebbene si sia prodotto un significativo sforzo progettuale per la definizione degli interventi di mitigazione.

Il processo di concertazione allargata attuato per risolvere lo stallo decisionale del nodo di Modena si connota così come processo "incompiuto" perché da un lato ha prodotto un compromesso che non ha né salvaguardato gli obiettivi di "alta velocità" iniziali, né raggiunto quelli più coraggiosi di definizione di un'alternativa di tracciato meno impattante dal punto di vista ambientale, dall'altro non ha incluso tutti gli interessi promuovendo un'iniziativa di partecipazione che non utilizza appieno le risorse locali per la definizione di un'alternativa progettuale condivisa.

3.5. Portello-Fiera a Milano. L'incapacità di collaborare su temi strategici dello sviluppo metropolitano

Introduzione

L'insieme delle proposte e del dibattito durato più di 15 anni sul riuso delle aree industriali dismesse del Portello di Milano e il connesso processo di riorganizzazione degli spazi espositivi della Fiera cittadina costituiscono una delle più importanti vicende urbanistiche recenti dell'intera area metropolitana. Si tratta di una vicenda non ancora completamente conclusa e che indubbiamente può essere interpretata nel suo complesso come un "planning disaster" di notevoli proporzioni, anche se forse non l'unico e non il più grave del periodo più recente di difficile amministrazione urbanistica milanese.

La vicenda inizia nel 1989 quando, su un quartiere che si trova a convivere quotidianamente con una funzione fieristica che ha già notevoli impatti negativi sulla vivibilità del quartiere stesso, viene "calato dall'alto" un Piano Particolareggiato per la riqualificazione delle aree ex-Alfa Romeo al Portello. Il piano prevede la realizzazione nell'area del Portello sud di un centro congressi, strutture espositive e fieristiche, alberghi, ecc. Immediatamente nasce un consistente movimento di opposizione locale che, a differenza di analoghi comitati di protesta, si rafforza e struttura nel tempo fino a darsi una propria struttura operativa, divenendo un'associazione. L'associazione, senza abbandonare un atteggiamento critico, cerca di assumere in più momenti anche un ruolo propositivo e di stimolo verso l'Amministrazione, non solo in relazione al destino delle aree adiacenti alla fiera, ma più in generale per i temi riguardanti il riutilizzo delle aree dismesse come opportunità di sviluppo urbano locale.

Negli anni '80, il percorso di progettazione si sviluppa per anni con un susseguirsi di ipotesi diverse, emerse da processi chiusi tipici dell'urbanistica contrattata di quegli anni, che tendono a limitare il confronto tra amministrazione e attori privati. Le discussioni riguardano le caratteristiche quantitative e le tipologie di funzioni che dovrebbero insediarsi nell'area. L'ottica prevalente è quella della valorizzazione immobiliare immediata, a fronte di altre istanze di ordine più strategico quali il miglioramento del sistema fieristico milanese, o locale, quali la riqualificazione degli spazi per i cittadini del quartiere. Tra le alternative di maggior rilievo vi è quella della delocalizzazione parziale

della Fiera a Rho-Pero o in altre località considerate, che consentirebbe l'alleggerimento dell'impatto sull'area del Portello.

Il progetto definitivo di riqualificazione, che sembra ormai avviato alla fase realizzativa, ha accolto alcune delle istanze presentate dall'associazione dei cittadini, che ha accompagnato con coerenza il travagliato percorso decisionale. In particolare sono state integrate le richieste ribadite per anni di destinare buona parte delle aree dismesse a spazi pubblici e verde, d'intervenire sulle infrastrutture per la mobilità, di avviare la localizzazione degli spazi espositivi in un polo esterno e la parziale dismissione del vecchio recinto fieristico.

A posteriori, è possibile affermare che la particolare complessità della vicenda è determinata da un miscuglio fatale di quasi cronica instabilità politica, colorata da alcuni episodi puntuali di precipitazione decisionale, scandali e un clima di sfiducia politica, un abuso di strumenti formali per cercare di sbloccare la situazione, una confusione di obiettivi e dalla giustificata reazione della popolazione locale e di parte della cultura milanese. L'intreccio di questi fattori ha determinato per lungo tempo l'impossibilità di giungere ad una decisione su cui vi fosse sufficiente accordo da parte di tutti gli attori.

I costi di questo "planning disaster" possono essere riassunti in:

- tempi eccessivamente lunghi e costi di progettazione elevati;
- soluzione non-strategica ad un problema invece di carattere strategico quale quello della localizzazione delle funzioni fieristiche a Milano;

In termini più generali la vicenda può essere riletta come un'esemplificazione dei costi dell'incapacità di stabilire le condizioni per un processo di cooperazione reale tra tutti gli attori interessati al progetto di trasformazione dell'area. Pur di fronte ad una protesta "intelligente" ed informata e a molti attori di varia provenienza che si offrono di contribuire in vario modo alla discussione sulle questioni strategiche dell'area del Portello e il tema dell'organizzazione della Fiera, gli elementi fondamentali che sono mancati alla costruzione di uno spirito collaborativo sono stati:

- un approccio coerente e strategico ai temi di progetto sia locali, che di livello sovra-locale;
- un capacità decisionale e di assunzione di responsabilità che non fosse decisionismo sporadico ed affannato;
- un clima di fiducia e trasparenza tra tutte le parti coinvolte, se non in alcuni casi le condizioni minime di legalità.

Tab. 2.4. - Schema Portello

| Titolo | Progetto Portello |
|------------------------|---|
| Località | Comune di Milano |
| Superficie interessata | ca 360000 mq |
| Contesto | Dall'inizio degli anni '80 si propone il problema del potenziamento e della riqualificazione della Fiera di Milano. Il dibattito si sviluppa su due fronti alternativi: la realizzazione di un polo espositivo-commerciale-congressuale sull'adiacente area dismessa ex Alfa del Portello e il decentramento della Fiera in un area periferica. |
| Obiettivi | La proposta dell'Amministrazione di "una nuova idea di città" si articola in: "un sistema di filtri successivi per selezionare smistare e convogliare il traffico; un grande parco inserito nel sistema del verde a scala territoriale; edificazione contenuta, perequata e integrata ai quartieri esistenti". |

(segue)

| | |
|------------------------|---|
| Cronologia eventi | 1982: prima proposta di decentramento ad Assago; 1984: Progetto Area Portello–Fiera (Allegato Passante Ferroviario); 1989 approvazione Piano Particolareggiato; 1994: Accordo di Programma per la Riqualficazione della Fiera; 1994: Variante Zona Speciale Z18 “Portello”; 1999 assenso del Consiglio Comunale all’Accordo di Programma “Progetto Portello”. |
| Attori | Comune di Milano, Ente Fiera, Comitato “Vivi e Progetta un’Altra Milano” |
| Elementi del programma | Residenze, Terziario – ricettivo, Commercio, Spazi pubblici (verde e piazze), Parcheggi pubblici e privati |

Descrizione

La prima proposta da parte di un promotore immobiliare di potenziamento e decentramento ad Assago del polo fieristico localizzato nella periferia nord ovest di Milano risale al 1982. La questione strategica per l’intera area metropolitana dell’ampliamento e miglioramento funzionale della Fiera si sovrappone rapidamente all’“occasione” offerta dalla presenza di aree dismesse dell’Alfa Romeo al Portello sud, nelle immediate vicinanze della Fiera.

La prima ipotesi di riutilizzo delle aree dismesse per lo sviluppo di un polo espositivo–commerciale–congressuale sinergico alla Fiera di Milano, compare nel 1984 come proposta dell’Amministrazione e dell’Ente Fiera, allegata al Documento Direttore del Progetto Passante e di lì a poco sviluppata nel Progetto d’Area Portello–Fiera. L’intervento prevede la realizzazione nell’area del Portello Sud di un centro congressi, alberghi, strutture espositive, e la contestuale riorganizzazione del vecchio recinto fieristico. Si tratta di un’operazione di diversificazione delle funzioni nell’area che sfrutta le economie esterne della Fiera per creare un polo di attività terziarie, senza però contribuire allo sviluppo della funzione fieristica.

Negli anni che seguono, il progetto subisce alcune modifiche che riguardano in particolare la struttura gestionale dell’intervento che da una società mista pubblico–privato, giunge ad una separazione degli interventi affidati ad una società del gruppo IRI - la Sistemi Urbani - a cui l’Amministrazione cede i propri diritti volumetrici in cambio della realizzazione del centro congressi. Il progetto procede faticosamente nell’iter amministrativo con l’approvazione della variante al Piano Regolatore Generale e l’adozione nel 1988 di un Piano Particolareggiato.

Il Piano del 1988 scatena la protesta dei residenti che trovano l’appoggio, oltre che dei Consigli di zona, delle associazioni ambientaliste, di esponenti del mondo accademico e professionale, anche di alcuni rappresentanti della maggioranza in Consiglio Comunale e dell’Assessore all’Urbanistica. I cittadini esprimono profonda preoccupazione per l’impatto ambientale dell’operazione, che comporterebbe un ulteriore aumento di traffico, diminuzione della disponibilità di aree a parcheggi e inquinamento acustico e atmosferico in un’area di Milano già ampiamente compromessa dal punto di vista ambientale.

La protesta nasce in modo spontaneo in reazione al progetto, ma da lì a poco si organizza, portando dal comitato “Vivere meglio la nostra zona” alla creazione dell’Associazione “Vivi e Progetta un’altra Milano”. L’evoluzione dei nomi è significativa di un percorso culturale e politico compiuto dalla protesta che progressivamente propone di ampliare la posta in gioco, intervenendo non solo criticamente ma anche propositivamente nei confronti di questioni legate all’assetto della Fiera e in generale della vivibilità urbana.

A sorpresa, anche l'Assessore all'Urbanistica si pone in aperto contrasto con l'Ente Fiera proponendo una parziale dismissione degli attuali spazi fieristici da destinare a verde pubblico e rilanciando l'ipotesi di decentramento della Fiera per soddisfare le esigenze di espansione. L'Assessore si trova paradossalmente in contrasto con l'Ente Fiera stesso, che in fase di grande boom delle proprie attività, cerca miopemente di massimizzare lo sfruttamento immediato della localizzazione esistente per le attività della fiera e in relazione al valore immobiliare dell'area. L'amministrazione cittadina non ha però nel suo complesso una linea chiara nei confronti della questione Fiera-Portello.

Viene percepita da più parti, anche dalla Regione l'esigenza di una fase di consultazione più strutturata tra tutti gli attori, ma nel 1989 la situazione precipita con l'accordo tra amministrazione comunale e Fiera che prefigura il mantenimento delle funzioni fieristiche esistenti e la creazione di un nuovo polo decentrato per manifestazioni che coinvolgono attrezzature pesanti. All'accordo segue una lettera d'intenti per la vendita di un'area della Fiera per l'autofinanziamento della Fiera, dopo averne cambiato la destinazione d'uso in un'ottica di maggiore redditività. Nell'aria vi sono voci critiche dell'esistenza di un "partito trasversale degli affari". La protesta dei cittadini si fa più evidente con un esposto al pretore e una lettera, considerata "spettacolare" (Bellaviti, 1994 p. 73), al segretario nazionale del PCI.

Dal 1989 al 1994, il dibattito abbandona il terreno dei contenuti progettuali, portati avanti anche in modo sostanziale sotto lo stimolo del comitato di residenti. Nel 1992 si ha l'esplosione di Tangentopoli, il cambio dei vertici dell'Ente Fiera e gli equilibri politici delle diverse maggioranze e gli interessi economici di soggetti privati proprietari di aree decentrate che promuovono il trasferimento della Fiera sui propri terreni vengono ridiscussi. Le diverse ipotesi di decentramento si alternano all'opzione di un rafforzamento del polo urbano, fortemente osteggiata dal comitato dei residenti, da urbanisti e politici.

Nel 1990, le associazioni locali, appoggiate da gruppi ambientalisti e forze politiche di estrema sinistra richiedono la predisposizione di due consultazioni popolari, rispettivamente sul progetto generale e su un aspetto minore che coinvolge un singolo edificio storico. Il Comune cerca di eludere la richiesta, suggerendo ipotesi di consultazione informale ma altri politici della maggioranza l'appoggiano, creando confusione. I referendum non verranno fatti. Nello stesso anno compare però un documento pubblico di revisione del progetto che sembra cogliere alcune delle critiche fatte dalla popolazione locale. La precipitazione delle vicende con un nuovo "oscuro" accordo tra amministrazione e Fiera nel 1992 crea di nuovo sospetti dell'esistenza di "patti segreti". Nel frattempo il conflitto si estende anche alle localizzazioni esterne che sono ormai diventate 8 e sulle quali la commissione tecnica della Regione non ha ancora fornito la propria valutazione. Nel contempo l'iter amministrativo segna alcune tappe importanti come la concessione delle licenze per gli spazi espositivi, sotto la forte pressione dell'Ente Fiera che minaccia interventi legali, e la firma delle convenzioni con la Sistemi Urbani per la realizzazione degli altri interventi.

Il 1994 costituisce uno spartiacque che, lungi dal fornire una soluzione definitiva alla vicenda, imprime comunque una direzione al processo che rimane immutata fino ad oggi. Nell'aprile del 1994 viene infatti siglato un Accordo di Programma tra Comune, Provincia, Regione ed Ente Fiera che concentra finalmente l'attenzione sui temi della razionalizzazione e potenziamento delle attività della Fiera. Da un lato, conferma l'ampliamento della Fiera nelle aree del Portello sud, così come ipotizzato già dal piano del 1989 e prevede la parziale dismissione del recinto fieristico esistente. Dall'altro, indica l'area di Rho-Però come localizzazione del polo fieristico esterno. Questa focalizzazione sulla funzione della Fiera comporta implicitamente la separazione del percorso procedurale che riguarda le decisioni relative alle attività direzionali e di terziario

avanzato promosse da Sistemi Urbani. Di queste si occupa invece una Variante Zona Speciale Z18 al Piano Regolatore che viene approvata da lì a poco, che include nell'ambito di intervento sia le aree rimaste escluse dall'Accordo di Programma che riguardavano gli interventi di Sistemi Urbani sia l'area del Portello Nord, che viene per la prima volta coinvolta nel processo di riqualificazione. La Variante riduce drasticamente gli indici di edificabilità sull'area adiacente alla fiera (Portello sud), "spalmandoli" sull'area più ampia che include anche il Portello nord.

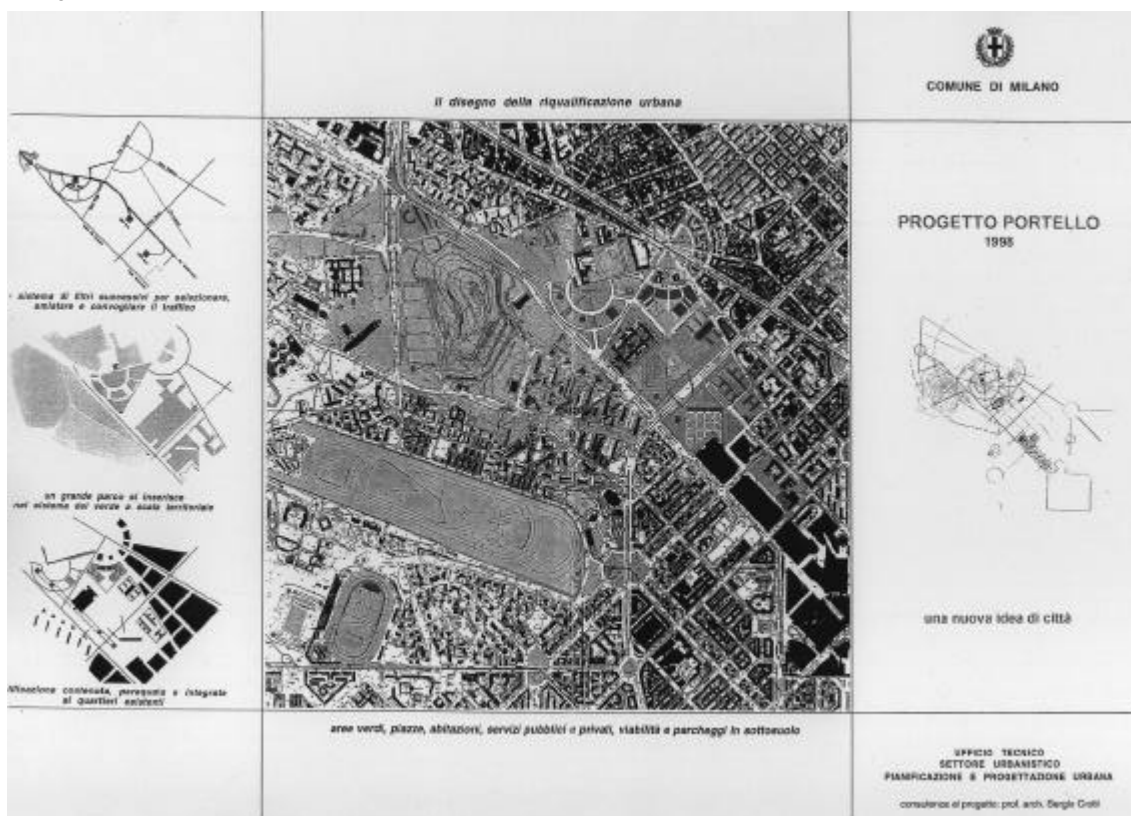
Manifestazione Associazione "Vivi e Progetta un'Altra Milano"



Tra il 1994 e il 1997, sebbene vengano realizzati i nuovi padiglioni espositivi nell'area del Portello sud, che scatenano l'ennesima protesta dei residenti, il processo subisce un nuovo rallentamento, dovuto alla ipotesi di presentare il progetto come Programma di Riqualificazione Urbana, successivamente accantonata. E' da segnalare inoltre che gli ultimi anni sono anche turbati da un contenzioso riguardante il mancato rilascio delle concessioni alla ex Sistemi Urbani, ora Nuovo Portello.

Nel 1998, in seguito all'insediamento della nuova Giunta Comunale, viene redatto un nuovo Progetto Portello sulla base dell'Accordo di Programma del 1994 che accoglie le indicazioni della Variante, prevedendo aree a verde e spazi pubblici per il 75% dell'area e un mix funzionale articolato in residenza e ricettivo, terziario, commercio e servizi. Ad anni di distanza dall'avvio della discussione, il progetto finale ricomprende un'area più ampia di quella delle aree dismesse adiacenti alla Fiera e l'intera varietà d'interventi proposti nel corso degli anni. Il progetto sembra finalmente cercare di affrontare tutte le questioni inerenti la riqualificazione complessiva di questo pezzo di città, senza tralasciare la questione strategica del potenziamento della Fiera ormai chiarita nell'Accordo di Programma. L'anno seguente viene avviata una nuova procedura di Accordo di Programma, con valore di variante e piano esecutivo, la cui conclusione è prevista nell'ottobre 2000.

Progetto Portello



Valutazione

Il caso è un “planning disaster” indubbiamente molto complesso sia per la durata della vicenda, sia per il complicato intreccio di fattori politici, economici e procedurali, sia per la compresenza di molti attori, diversificati all’interno delle proprie istituzioni ed organizzazioni e che mutano fronte ed opinione più volte.

Per districarsi nella vicenda, si propone una chiave di lettura che individua due diverse fasi temporali che trovano l’elemento di separazione nei due atti procedurali approvati nel 1994, ovvero l’Accordo di Programma e la Variante al PRG. Gli aspetti che per questi due periodi vengono posti a confronto riguardano:

- il comportamento del soggetto pubblico nella definizione di scelte per l’area e per il sistema fieristico;
- le relazioni tra interessi economici ed immobiliari;
- il ruolo del Comitato di residenti e le modalità di rapporto tra l’Amministrazione e il Comitato stesso.

1984-1994

Le numerose alternative progettuali che tra il 1984 e il 1994 vengono proposte per la riqualificazione dell’area Portello e per la riorganizzazione del sistema fieristico denotano una sostanziale incapacità decisionale di un’amministrazione costretta a fare i conti con

una situazione di forte instabilità politica, in cui la questione del Portello viene in alcune occasioni utilizzata per rovesciare le alleanze nella maggioranza in Consiglio Comunale. La geografia politica cambia in continuazione seguendo interessi molto spesso poco chiari. Le scelte di intervento, in un primo tempo orientate al rafforzamento del polo espositivo interno sull'area del Portello, poi sostenitrici di una "piccola Fiera" in città e di una "grande Fiera" metropolitana, in seguito attestate su un parziale compromesso tra le due posizioni, in mancanza di un quadro di riferimento complessivo e consensuale capace di legittimarle, sono continuamente soggette a ribaltamenti guidati da scossoni politici.

L'atteggiamento degli altri attori coinvolti nella vicenda e, in particolare dell'Ente Fiera, risulta fortemente condizionato dalle valutazioni di tipo economico e immobiliare che le diverse alternative di intervento comportano. L'Ente Fiera pone in più occasioni condizioni riguardanti la valorizzazione immobiliare delle aree da dismettere come premessa a qualunque ipotesi di riduzione degli spazi espositivi urbani. Si ha l'impressione che l'Ente Fiera sia unicamente interessato all'operazione immobiliare connessa alla riconversione, mentre gli interessi più propriamente legati alle sua attività istituzionale passano in secondo piano. Il dibattito sulla localizzazione decentrata si muove nella stessa direzione e sembra subordinato agli interessi politici dei comuni e a quelli economici dei proprietari delle aree proposte, piuttosto che basato su precise scelte di sviluppo territoriale e del sistema fieristico milanese.

In questo quadro di forte instabilità, incertezza, opacità degli obiettivi e del gioco delle parti, l'azione dei cittadini dimostra una forte capacità di veto, riuscendo talune volte a bloccare il processo decisionale anche quando sembra avviato a concludersi. Il comitato, sostenuto da associazioni ambientaliste, rappresentanti della cultura urbanistica cittadina, forze politiche, riesce anche a sollevare aspetti di contenuto progettuale che però non vengono considerati nel livello di concertazione pubblico/privata, che non trovano però riscontro da parte dell'Amministrazione. Il confronto con il movimento di opposizione dei residenti viene impostato da parte dell'Amministrazione con atteggiamenti che oscillano dal non ascolto alla concessione di piccoli miglioramenti (riduzione delle volumetrie, cessione di spazi per verde pubblico) che non intervengono sulla reale natura dei problemi. A posteriori è possibile individuare nei due primi aspetti analizzati – la mancanza di capacità decisionale e l'oscurità degli interessi in gioco - la ragione della crescita esponenziale della protesta:

"la reazione degli interessi locali è praticamente inevitabile quando l'azione pubblica, per ridurre la complessità decisionale, tende a selezionare i soli attori interessati al processo di produzione immobiliare del progetto ed eventualmente al suo utilizzo, escludendo quindi dal processo progettuale – decisionale e dalla rappresentanza un sistema di interessi che è invece un riferimento indispensabile dell'azione pubblica" (Bellaviti, 1994).

1994-2000

L'approvazione, nel 1994, dei due atti di programmazione e pianificazione sopracitati rappresenta un elemento di discontinuità per tutti gli aspetti del processo evidenziati e segnala un fondamentale cambiamento di comportamento da parte dell'Amministrazione nei confronti della questione. In sostanza, il Comune riprende il controllo della vicenda attraverso due decisioni che se non altro affrontano alcune questioni lasciate in sospeso.

Da un lato, l'Accordo di Programma determina una precisa scelta di indirizzo capace di colmare il vuoto che fino a questo momento aveva caratterizzato l'azione pubblica nei riguardi del tema del sistema fieristico e permette di creare le condizioni per affrontare il tema dell'intreccio oscuro della "contrattazione" tra interessi privati e pubblici. La separazione tra le aree destinate ad ospitare i nuovi padiglioni espositivi al Portello Sud e

l'intervento di carattere privato della Sistemi Urbani rappresenta infatti una chiara intenzione di voler distinguere tra un'operazione di interesse collettivo (Fiera) ed una di carattere immobiliare (attività direzionali, terziarie e commerciali).

Dall'altro lato, il contenuto della Variante al PRG determina un allargamento della posta in gioco, fisicamente rappresentato dall'allargamento dell'ambito territoriale di intervento e dalla relativa diminuzione degli indici di edificabilità, costituendo così un elemento di mediazione nel conflitto tra Amministrazione e cittadini. L'azione dell'Associazione "Vivi e Progetta un'Altra Milano", sebbene mantenga un carattere di protesta soprattutto in occasione della realizzazione dei nuovi padiglioni espositivi, diventa sempre più un'occasione di riflessione su importanti questioni urbanistiche che vanno al di là della vicenda del Portello, ma interessano tutta l'area metropolitana milanese. In particolare l'associazione, avvalendosi della collaborazione di architetti e urbanisti, si dedica al rafforzamento di una conoscenza locale sui problemi legati al traffico e alla mancanza di spazi pubblici nei quartieri adiacenti all'area del Portello, attraverso la proposizione di soluzioni progettuali alternative e l'organizzazione nel 1997 di un convegno che registra un'elevata partecipazione. In questa attività vengono coinvolte le associazioni ambientaliste, le istituzioni operanti sul territorio, le scuole e rappresentanti del mondo accademico e professionale. Negli ultimi anni l'Associazione Vivi e Progetta un'Altra Milano è impegnata, insieme a numerose altre associazioni, forze politiche, organizzazioni sindacali, nella promozione di un'iniziativa referendaria per la richiesta di forti iniziative da parte dell'Amministrazione comunale per contrastare il problema dell'inquinamento atmosferico dovuto al traffico automobilistico.

L'analisi del rapporto tra residenti e Amministrazione registra anche una diversa strategia adottata dal Comune per comunicare le intenzioni progettuali alla cittadinanza. Da un tentativo mal governato di assumere un approccio del tipo decidi-annuncia-difendi (1.1.3.), che impedisce qualunque modificazione significativa sull'intervento si è passati, in occasione della presentazione dell'ultimo Piano Particolareggiato ad un atteggiamento maggiormente inclusivo, che ha cercato di coinvolgere la popolazione in una fase abbastanza precoce della definizione del progetto, ricorrendo anche allo strumento dell'udienza pubblica.

Conclusioni

L'intera vicenda mostra come il tentativo, per altro fallimentare, di semplificare e forzare il processo decisionale, limitando il numero degli attori ai soli detentori delle risorse ritenute a torto determinanti, abbia prodotto una situazione di stallo, che è stato possibile risolvere solo recuperando le istanze e gli interessi esclusi in un'ottica di fiducia e cooperazione. Gli elementi fondamentali che sono mancati alla costruzione di uno spirito collaborativo sono stati:

- un approccio coerente e strategico ai temi di progetto sia locali, che di livello sovra-locale;
- un capacità decisionale e di assunzione di responsabilità che non fosse decisionismo sporadico ed affannato;
- un clima di fiducia e trasparenza tra tutte le parti coinvolte, se non in alcuni casi le condizioni minime di legalità.

I costi imputabili a questo processo non inclusivo non si esauriscono nella durata temporale del processo decisionale che è giunto ad una soluzione già indicata alla fine

degli anni '80, ma sono costituiti anche da alcuni irrigidimenti, intervenuti durante l'evoluzione della vicenda, ora difficilmente recuperabili.

In primo luogo si tratta di una frattura nel rapporto di fiducia tra le istituzioni e la cittadinanza, che ha interpretato il comportamento dell'Amministrazione come una negazione del diritto ad una qualità dell'ambiente di vita, che solo negli ultimi anni è stato possibile, in una certa misura, recuperare. Inoltre esiste la questione del contenzioso riguardante il mancato rilascio delle concessioni alla ex Sistemi Urbani, ora Nuovo Portello, che troverà probabilmente soluzione con un elevato costo per l'Amministrazione Pubblica. Anche la realizzazione dei nuovi padiglioni espositivi, che sarebbe stato possibile evitare, se si fosse intrapresa fin da subito la scelta della fiera metropolitana e della riduzione degli spazi in ambito urbano, rappresenta un costo di tipo ambientale, di efficienza del sistema fieristico e in termini di qualità della vita per coloro che risiedono nei quartieri adiacenti al Portello.

I costi principali di questo "planning disaster" possono essere riassunti in:

- tempi eccessivamente lunghi e costi di progettazione elevati;
- soluzione non-strategica ad un problema invece di carattere strategico quale quello della localizzazione delle funzioni fieristiche a Milano;

Un'analisi a posteriori evidenzia infatti un elevatissimo dispendio di risorse in termini temporali, economici, politici e progettuali, impiegate per raggiungere una soluzione che, prospettata già alla fine degli anni '80, non aveva trovato un adeguato sostegno a causa di un'eccessiva attenzione dedicata agli aspetti economici ed immobiliari dell'intervento, di una debole competenza pianificatoria e gestionale del soggetto pubblico e di un atteggiamento nei confronti degli interessi locali incapace di ammettere la validità di alcune rivendicazioni, liquidate superficialmente come protesta nei confronti di un insediamento non gradito.

La soluzione a cui si giunge dopo tanti anni è appena soddisfacente, perché finalmente affronta la questione della strategia congiunta di potenziamento e decentramento della Fiera. Eppure la affronta ancora con uno strumento parziale, il PRG di Milano, che non permette di dare indicazioni realmente strategiche su un'ipotesi urbanisticamente e finanziariamente fattibile di decentramento in uno dei molti comuni che nel corso degli anni sono stati considerati.

3.6. Scampia a Napoli. La necessità di accompagnare attraverso un processo di "local capacity building" il difficile processo di riqualificazione urbana

Introduzione

I problemi che affliggono il quartiere Scampia a Napoli sono molteplici e di tale gravità da aver fatto assurgere quest'area a paradigma della periferia degradata a livello nazionale ed anche europeo. La drammaticità delle condizioni ambientali, sociali ed economiche, ha spinto l'Amministrazione comunale a intervenire ripetutamente nell'arco dell'ultimo decennio per favorire la rinascita del quartiere. All'azione comunale si è affiancato l'interesse di Enti ed organizzazioni internazionali, nazionali e locali, università, associazioni, ecc. A fronte di un cospicua concentrazione di risorse politiche, intellettuali

e finanziarie non si sono però ancora riusciti a produrre i risultati sperati, invertendo un processo di degrado che ha fatto sì che Scampia fosse fin dall'inizio un "planning disaster" che cresceva su sé stesso. Il caso studio approfondisce le ragioni del perdurante insuccesso delle iniziative di riqualificazione fino ad ora intraprese. Tra queste ragioni emerge, come molti attori cittadini ormai riconoscono, il mancato coinvolgimento degli attori locali.

L'intervento più significativo, al quale si pone maggiore attenzione nell'analisi del caso, consiste nel Piano di Riqualificazione approvato nel 1995 e incentrato sugli aspetti di recupero fisico e infrastrutturale del complesso delle "Vele", sette edifici di elevata volumetria realizzati negli anni settanta nel quadro degli interventi di edilizia economica popolare. Questo intervento è indubbiamente il più rilevante dalla data di costruzione delle Vele stesse e segna un cambiamento di rotta rispetto agli anni precedenti. I limiti di questo intervento sono però costituiti da un'esclusiva focalizzazione sugli aspetti di riqualificazione fisica, a fronte di un'impellente necessità di creare un programma di riqualificazione incentrato anche, e forse soprattutto, sugli aspetti economici e sociali. A ciò si aggiunge che l'intervento è concentrato sugli edifici delle Vele stesse, senza coinvolgere altre aree ed edifici del quartiere.

Questa riduzione tematica e spaziale degli interventi trova un parallelo nella denominazione corrente del quartiere. Il quartiere era fino a pochi anni fa conosciuto con il nome burocratico di 167 di Secondigliano. L'identificazione attuale dell'intero quartiere con gli edifici delle Vele, simbolo al tempo stesso del suo degrado ma anche adesso del suo recupero e "abbattimento", nonché della protesta costituisce però una semplificazione dell'identità territoriale del quartiere.

I costi principali derivanti da una strategia troppo focalizzata sugli aspetti fisici della riqualificazione fanno riferimento ad uno spreco di risorse progettuali ed economiche. Sebbene siano stati raggiunti gli obiettivi prefissati in termini edilizi - molti degli alloggi sostitutivi sono già stati terminati e consegnati - non si produrranno gli effetti di ricaduta e auto-promozione dello sviluppo economico e sociale sperati. Un significativo indicatore della poca efficacia delle azioni intraprese è rappresentato dal numero stesso dei programmi economici e sociali proposti per Scampia e presto abbandonati, quasi scoraggiati dalla gravità dei problemi da affrontare.

Attualmente si colgono numerosi segnali di una volontà di superare un approccio, dimostratosi poco produttivo, per definire strategie più articolate che riguardino, non solo la riqualificazione dello spazio fisico, ma la rivitalizzazione dell'economia locale e la lotta al degrado sociale. Questo percorso prevede la messa in rete dei soggetti locali e la loro attiva partecipazione alle azioni di sviluppo. Adesso però è più difficile ripartire da una situazione in cui pesa l'ingombro simbolico del problema delle Vele rispetto agli altri problemi del quartiere con effetti sia sull'agire amministrativo che nei rapporti tra i diversi attori locali, e che il loro abbattimento non ha saputo demolire.

Tab. 2.5. - Schema Scampia

| Titolo | Programma di riqualificazione del quartiere Scampia (167 di Secondigliano) |
|----------|---|
| Località | Comune di Napoli |
| Contesto | Il quartiere è caratterizzato dai sette edifici di edilizia residenziale pubblica (le "vele") sui quali si concentra una serie di iniziative di recupero che culminano con l'approvazione nel 1995 del Piano di riqualificazione che prevede l'abbattimento (a 15 anni dalla loro costruzione) di due edifici e il riutilizzo degli altri per funzioni pubbliche. |

(segue)

| | |
|------------------------|--|
| Obiettivi | Trasformazione da quartiere dormitorio a centro direzionale-residenziale, rilocalizzazione di funzioni terziarie come elemento di stabilizzazione del tessuto sociale del quartiere |
| Cronologia eventi | 1981: occupazione delle Vele; 1995: piano di riqualificazione che prevede l'abbattimento delle Vele, nuove residenze ed altri interventi urbanistici. |
| Elementi del programma | Abbattimento delle "vele" e costruzione di comparti residenziali sostitutivi, riutilizzo di alcuni edifici come sede di un centro per la Protezione Civile e di strutture universitarie, nodo di scambio intermodale presso la stazione della metropolitana, localizzazione di un progetto pilota di "piazza telematica" |
| Aspetti finanziari | Finanziamento per i lotti L e M del quartiere di circa 160 miliardi |

Descrizione

Il quartiere Scampia, situato nella periferia nord di Napoli è caratterizzato dalla coesistenza del complesso delle Vele, realizzato sulla base del Piano di Zona del 1964 e del progetto dell'Arch. Di Salvo, e di alcuni rioni di edilizia popolare e cooperativa edificati precedentemente. Gravato da drammatici problemi sociali relativi alla disoccupazione - che in quest'area raggiunge il 64% - alla criminalità, alla tossicodipendenza, Scampia è spesso portato ad esempio del degrado fisico e ambientale che affligge le periferie delle grandi città italiane e non solo. Il quartiere è diventato a suo malgrado simbolo di tutti i disagi delle periferie urbane, a volta anche in toni stereotipati e semplicistici, ma spesso anche attraverso argomentazioni e studi che hanno messo in luce il coacervo micidiale di problemi che si sono sovrapposti e combinati in questo "quartier en crise" per eccellenza.

Carnevale a Scampia



Andriello (2000) ha dato un notevole contributo alla comprensione di questa realtà urbana complessa, definendola come:

- “monofunzionale (quasi esclusivamente residenziale) ma non monoceto;
- quartiere unitariamente concepito, ma anche agglomerato senza centro, unità autonomia;
- area potenzialmente strategica come localizzazione metropolitana ma anche piena di gap e barriere, interne ed esterne;
- ha cattiva fame (sic) e un’aspettativa continua di riscatto come risarcimento”

Non è invece:

- “in decadenza: non è mai decollato ed è precocemente degradato. Non è in abbandono, né con dinamica di avvicendamento della popolazione;
- non ha mai sviluppato unità comunitaria, né attrazione per l'esterno;
- non ha una organica vita interna quotidiana, abitudini (o forse solo frammenti)”.

Un’indagine svolta ha messo in luce che solo il 5% degli Scampiesi esce dal quartiere in settimana. Si tratta quindi di un quartiere a modo suo autosufficiente, fondato su attività economiche locali molto precarie, ma lungi dalle realtà di quartieri operai dormitorio. Eppure a visitare il quartiere, si conferma l’impressione di Andriello di un’apparente mancanza di unità comunitaria e di identificazione con il proprio territorio di appartenenza. La necessità di comprensione di una realtà urbana così complessa ne mette in luce fin dall’inizio la difficoltà a identificare gli interventi più appropriati per promuovere un processo di rigenerazione locale sostenibile.

La storia della crescita e riqualificazione del quartiere procede in modo discontinuo per una ventina d’anni. Il complesso delle Vele - costituito da sette edifici di residenza pubblica, di elevata volumetria e forma piramidale - viene occupato abusivamente nel 1981, mentre è ancora in fase di realizzazione, e ospita nuclei familiari rimasti senza alloggio a seguito del terremoto del 1980. Il problema della riqualificazione si pone da subito. In un primo tempo, si interviene con azioni di completamento del piano urbanistico. Già nel 1980, a seguito dei finanziamenti derivanti dal Programma Straordinario di Edilizia Residenziale, si propongono cambiamenti nelle previsioni localizzative, che vedono la realizzazione della stazione della metropolitana collinare e di un parco urbano centrale al posto di un’area destinata ai servizi e al commercio.

Un’importante svolta nelle difficili vicende di riqualificazione è determinata dalla lotta condotta da un comitato di residenti delle Vele. Non si tratta dell’unico comitato di quartiere. Ad esso si affiancano altre associazioni ed organizzazioni che però hanno vita breve, minore tenacità e capacità di negoziazione. Dopo un lungo periodo di protesta, il Comitato riesce invece ad ottenere i finanziamenti per l’abbattimento degli edifici, a soli 15 anni dalla loro realizzazione, e la contestuale realizzazione di nuovi alloggi negli spazi di risulta e nei lotti progressivamente liberati. Nel 1995 viene dunque varato un Piano di Riqualificazione che affronta innanzitutto il problema abitativo attraverso l’abbattimento degli edifici delle Vele e la realizzazione di abitazioni sostitutive nel quartiere. A questo intervento si affiancano, da un lato, azioni di tipo urbanistico quali il restringimento degli assi viari, la realizzazione di una piazza-teatro, la creazione nuovo asse urbano di collegamento tra la metropolitana e la piazza; dall’altro, propone l’inserimento di funzioni pregiate al fine di migliorare il mix sociale e funzionale del quartiere, quali la sede della Protezione Civile, un progetto pilota di Piazza Telematica e strutture universitarie legate

alla Facoltà di Agraria e al Polo delle Biotecnologie, nonché funzioni commerciali ed artigianali.

Scampia è inoltre in questi anni oggetto di altre numerose iniziative di carattere istituzionale e culturale, tra cui: la proposta di un Contratto di Quartiere, che al momento della presentazione viene però accantonata a favore della scelta di un'altra area di Napoli; una Missione di Sviluppo della Società per l'Imprenditoria Giovanile; uno studio del Censis su sviluppo e legalità nel Mezzogiorno; un convegno internazionale che coinvolge gli esperti del Programma Leed dell'Ocse sulle strategie di rivitalizzazione urbana; un costante rapporto tra Amministrazione e mondo accademico con la produzione di indagini di tipo sociologico e urbanistico.

A seguito di questa intensa attività di analisi delle problematiche e delle possibili soluzioni per lo sviluppo del quartiere, si raggiunge una maggiore sensibilità verso il tema dell'integrazione tra le diverse direzioni di intervento, che conduce alla creazione di un comitato di pilotaggio inter-assessorile, al quale è affidato il compito di definire le strategie di rivitalizzazione dell'area. Le difficoltà di rapporto tra i diversi settori dell'Amministrazione all'interno di questo comitato producono tuttavia un effetto negativo di rallentamento sulle attività già in corso, che percepito dalla popolazione, scatena una nuova manifestazione di protesta. Gli ultimi sviluppi registrano la volontà dell'Amministrazione di riorganizzare l'ufficio responsabile del Piano di Riqualificazione in un'autonoma struttura tecnica e amministrativa capace di portare a compimento il progetto di recupero.

Valutazione

Il limitato successo delle iniziative di riqualificazione attuate a Scampia è da attribuire, come ormai riconosciuto dalla stessa amministrazione comunale, alla mancata adozione di un approccio integrato che vede nella multidisciplinarietà dei contenuti e nella costituzione di partenariati locali, gli elementi determinanti per attivare circoli virtuosi e duraturi, capaci di promuovere lo sviluppo della comunità. Nel caso di Scampia le difficoltà nell'attivazione di una tale strategia sono evidenziabili sia nell'ambito dell'azione amministrativa, sia nel quadro degli attori locali.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dall'Amministrazione, il fattore determinante è costituito dall'eccessiva attenzione posta alla riqualificazione dello spazio fisico, senza la necessaria verifica sulle ricadute di tipo socio-economico che gli interventi sono in grado di assicurare. Una ragione di questo atteggiamento risiede nell'afferenza dell'ufficio tecnico che si occupa del Piano all'Assessorato all'Edilizia anziché a quello all'Urbanistica, scelta che ha fatto in modo che si mobilitassero competenze di tipo prevalentemente architettonico. Agli errori del Piano di Zona del 1964 si è dunque risposto con soluzioni basate sui medesimi principi ispiratori, senza cogliere la necessità di introdurre elementi di valutazione di carattere diverso. I limiti legati a questo atteggiamento sono testimoniati dal caso del progetto del parco urbano, pensato come elemento di qualificazione e miglioramento del progetto urbanistico e divenuto in breve luogo di degrado e separazione. La necessità di elementi di vitalità economica e commerciale chiaramente espressa dai cittadini che sognano "una passeggiata per le vie del quartiere, una sosta all'edicola o al chiosco dei gelati", non si è realizzata, accrescendo la frustrazione.

L'introduzione di importanti funzioni urbane come mezzo per "realizzare un elevato grado di complessità sociale e funzionale ed un aumento degli standard di qualità urbana" presenta anch'essa aspetti problematici. Ci si riferisce in particolare al progetto pilota di Piazza Telematica e all'insediamento di strutture universitarie legate alla Facoltà di

Agraria e alla ricerca sulle biotecnologie. Il principio dell'introduzione di funzioni pregiate sul territorio, non supportato da accurate valutazioni sulle conseguenze che tali strutture effettivamente possono produrre in termini di sviluppo locale, è esposto al rischio che esse "adducendo pur comprensibili timori per la sicurezza dei loro spazi, si chiudano verso l'esterno costituendosi come ulteriori isole in un arcipelago di separazioni" (Andriello, 2000). L'esistenza di questo timore è dimostrata dagli ultimi sviluppi relativi al trasferimento delle strutture universitarie. Sembra infatti tramontare l'ipotesi rilocalizzativa della Facoltà di Agraria e la relativa realizzazione di alloggi per studenti, mentre rimane la possibilità di insediamento del Polo delle Biotecnologie.

Ma il dato importante da sottolineare ai fini di questa ricerca riguarda la capacità di promuovere mobilitare risorse degli attori e degli abitanti locali. La struttura sociale, come l'azione amministrativa, presenta infatti caratteristiche di frammentarietà che ostacolano le possibilità di creare un partenariato locale capace di interloquire con l'Amministrazione e di coordinare assieme ad essa le azioni di sviluppo. Il problema non consiste nella mancanza di attori e volontà rappresentativi di interessi più generali, ma nella difficoltà di dialogo tra gli stessi attori locali. Il tessuto partecipativo è poco stabile e spesso non dotato degli strumenti per affrontare la gravità e complessità dei problemi, senza l'aiuto di un'amministrazione pubblica anch'essa in difficoltà. In particolare, il Comitato delle Vele diventa predominante sulla scena locale, senza però rappresentare gli interessi di tutto il quartiere. Questa posizione di predominio consente al Comitato di stabilire un canale di confronto privilegiato con gli Uffici comunali e difendere le proprie conquiste politiche in materia di riqualificazione basato sul principio: "la lotta paga per chi ha lottato". A ciò si aggiunge un problema di scarsa capacità rappresentativa da parte della Circoscrizione. Infine alcuni esponenti della Chiesa cattolica riescono a rappresentare efficacemente gli interessi e i bisogni locali, ma non in connessione con gli altri gruppi locali. Le difficoltà di espressione di una cittadinanza attiva si aggravano dai problemi sociali ed economici del quartiere e dalla presenza sul territorio della camorra, che in modo diretto o indiretto limita le reali capacità di azione ed espressione.

Il risultato di questa eccessiva frammentazione è reso ancor più evidente dal fallimento di una serie di iniziative, susseguitesi nell'ultimo decennio, mirate alla creazione di un tavolo sociale per la definizione di iniziative comuni. Le esperienze del "Forum di Scampia", della "Cittadella delle Associazioni", del "Forum del terzo settore", hanno in comune, oltre alla mancata partecipazione di un attore fondamentale, quale il comitato delle Vele, la scarsa strutturazione dei processi decisionali e di relazione tra gli attori, la mancanza di luoghi fisici di incontro in cui riconoscersi come soggetto unitario e la scarsa disponibilità delle istituzioni a venire incontro alle esigenze dei soggetti locali.

I due elementi principali di questa lettura del caso – la mancanza di una dimensione socio-economica degli interventi e la frammentarietà del tessuto partecipativo – sono più collegati di quanto non potrebbe sembrare in prima battuta. Infatti in un contesto labile dal punto di vista del grado di sviluppo della comunità locale ed espressione dei diritti di cittadinanza e convivenza attiva diventa difficile sia consentire il radicamento di iniziative di rigenerazione provenienti dall'esterno, che l'emersione di spinte interne alla comunità per uno sviluppo sociale e produttivo endogeno. I costi di questa limitata capacità e volontà di ascolto, scambio e coinvolgimento attivo e strutturato degli abitanti sono evidenti nei limiti della riqualificazione in corso. Non si è fatta attenzione a rafforzare una pattuglia di quelli che Laino (1999a) ha definito i "piromani dello sviluppo locale". Nel contesto anglosassone, questa attività vengono definite "capacity building". Pur avendo affrontato il problema più visibile e "clamoroso" del complesso delle Vele, sembra essere ancora difficile promuovere un processo di riqualificazione complessiva del quartiere che si auto-sostenga e cresca nel tempo.

Ovviamente la situazione di degrado multi-dimensionale a Scampia è talmente grave che nessuna soluzione semplice ed in economia di mezzi può essere avanzata in buona fede. Ma in questa vicenda c'è da sottolineare che non è mancata la generosità di molti attori locali, *advocacy planners*, cittadini ed amministratori che hanno cercato d'intervenire o avanzato proposte, con intelligenza e capacità, se non sempre delle istituzioni indubbiamente degli individui. Viene da chiedersi però se non si sia trattato in qualche modo di "errori generosi" che non coglievano il dato principale del problema Scampia, relativo all'accompagnamento del processo di crescita delle qualità e capacità del tessuto sociale locale e delle sue modalità di organizzazione, il grado di *empowerment* della comunità locale, l'impegno in prima persona per migliorare la propria condizione, che possono essere alla base del successo di un reale sviluppo locale, a sua volta promosso e sostenuto dagli attori cittadini.

"Se veramente ci sono i soldi e la volontà di decidere li si applichi diversamente. Si diano a Scampia tutte le occasioni che le sono negate e che la sua collocazione nella geografia napoletana le consentirebbe, si trasformino le sue strade in luoghi dove vivere e lavorare (senza riempirle di "centri" o di "simboli" ma di luoghi reali del vivere civile), si cambino pure le Vele ma conservando attentamente tutte le risorse materiali che esse (udite! udite!) contengono. Ma soprattutto si faccia tutto questo responsabilizzando e attivando la gente che ci vive, aiutandoli a uscire dalla prigione dei loro stessi lamenti e sofferenze" (Andriello, 1991)

3.7. Conclusioni su casi studio

Alcuni aspetti di approfondimento dei casi studio sono trattati nei due capitoli successivi, in particolare:

- costi di un approccio non inclusivo;
- vincoli ed ostacoli alla partecipazione.

In questa parte di confronto sui cinque casi descritti si evidenziano altri aspetti che emergono da una lettura trasversale dei casi.

Il dato dell'"insuccesso"

In realtà, come nella definizione originaria di Peter Hall (1980), è difficile trovare dei casi di trasformazione urbana che siano univocamente definibili degli insuccessi o fallimenti. Molto spesso le vicende sono talmente complesse e così pure le "narrazioni" che ne vengono fatte che non è evidente ricostruire i dati fattuali. Ma soprattutto manca una chiara definizione degli obiettivi o i punti di vista sono talmente diversificati che ciò che è insuccesso per un attore non lo è per un altro. Lo stesso settore pubblico e le singole amministrazioni competenti che lo compongono che dovrebbero dare le indicazioni strategiche del processo di trasformazione non hanno una visione unitaria al loro interno. Il caso di Firenze, ad esempio, mette in luce una spaccatura all'interno della maggioranza e opinioni diverse sull'opportunità dell'intervento commerciale sulle aree dismesse, sulla base di differenti criteri di valutazione che vengono presi in conto. Il caso di Napoli dimostra la debolezza nel reggere il dato dell'"integrazione" di un programma di

riqualificazione da parte di un'amministrazione pubblica che tende a procedere per obiettivi e programmi d'azione compartimentalizzati.

Inoltre i casi analizzati presentano raramente le caratteristiche dei "negative disasters", cioè nei quali non si è giunti alla realizzazione finale dell'ipotesi di trasformazione anche se modificata. Il referendum approvato per l'area ex-Longinotti di Firenze mette potenzialmente a repentaglio la decisione presa, ma è improbabile che possa a bloccarla in una situazione in cui sono già stati aperti i cantieri. Gli altri quattro casi sono dei "positive disasters" nei quali i problemi principali sono stati rispettivamente: scarsa definizione e riduzione degli obiettivi di trasformazione dell'area (Genova); aumento notevole dei tempi e costi di realizzazione, revisione della proposta originaria (Modena); mancata risoluzione di un tema strategico per l'economia di area vasta, senza peraltro un significativo soddisfacimento delle domande locali (Milano); mancata introduzione di altri elementi strategici necessari alla riqualificazione di un quartiere multi-problematico (Napoli).

Debolezza amministrativa

Nei casi considerati, forse fatta eccezione solo per il caso dell'amministrazione di Modena, sembra emergere il dato della debolezza amministrativa, cioè di una difficoltà a controllare lo svolgimento del processo ed i suoi esiti in un'ottica che permetta di giungere gli obiettivi che dovrebbero essere stati prefissati. Questo dato merita particolare attenzione perché, al di là dello scarso coinvolgimento attivo dei cittadini e gruppi locali, potrebbe rivelarsi la causa prevalente del relativo "insuccesso" di questi casi. Sarebbe infatti che la risorsa gestionale (2.2.2.), producibile e spendibile solo dall'amministrazione al massimo aiutata da altri attori, sia significativamente mancata in alcuni momenti dei processi analizzati. Le amministrazioni locali non riescono ad analizzare il progetto in termini di attori, risorse e processo, "dimenticandosi" ad esempio di alcuni attori, o sprecando alcune risorse soprattutto progettuali, o infine considerando il processo come un percorso procedurale "a tentoni" in cui non è chiara la traiettoria complessiva. Questi problemi si riflettono nella capacità dell'amministrazione di portare avanti in modo efficiente ed efficace la macchina decisionale e progettuale nel suo complesso.

E' vero che se la "risorsa gestionale" è fondamentale e pre-condizione per la facilitazione del processo non sembra comunque essere la spiegazione prevalente dei problemi verificatisi. Infatti le amministrazioni, sebbene procedano a tratti in modo caotico, affrettato oppure straordinariamente lento, non coordinato, non informato e così via sembrano avere una straordinaria capacità di perseguire gli obiettivi politici o strategici sui quali si giunge ad un sia pure temporaneo consenso. La risorsa gestionale sembra mancare quando manca quella politico-strategica. Il caso di Milano è emblematico in questo senso per la quantità di decisioni e produzioni dell'amministrazione comunale che però coincidono con fugaci momenti di apparente convergenza sugli obiettivi. A Napoli la difficoltà a portare avanti un'ipotesi di programma integrato da parte dell'amministrazione è effettivamente un dato reale ma, in altre circostanze, ad esempio per il programma Urban dei Quartieri Spagnoli, si è dimostrato che ciò non è un dato strutturale dell'amministrazione. Modena si distingue invece per la coerenza con la quale l'amministrazione locale "difende" gli interessi locali a livello nazionale. La difficoltà di rappresentare altrettanto bene un compromesso tra gli interessi a livello locale mette in luce che la spiegazione delle difficoltà deve essere cercata altrove.

La questione della presunta debolezza amministrativa fa emergere un tema importante che è quello della necessità di una *regia della concertazione*, che sola può essere data dal settore pubblico, con eventualmente l'aiuto di professionisti esterni. In tutti i casi analizzati indubbiamente questo dato di *regia* è mancato.

Debolezza politico-strategica

Come indicato nei paragrafi precedenti i ritmi degli “alti e bassi” amministrativi sembrano accompagnarsi ai momenti maggiore o minore forza e coerenza politica dell'amministrazione e dei proponenti. Ciò non stupisce data l'inevitabile sovrapposizione tra aspetti politici ed amministrativi. Eppure sembra mettere in luce, almeno nei casi analizzati, che questa capacità politico-strategica coincide con i momenti di aderenza e accordo con gli attori privati, o comunque dei promotori. Questo è il caso nelle vicende di Firenze e Milano nei quali le cordate pubblico/privato consentono un'accelerazione dei processi decisionali e procedurali. Ciò metterebbe in luce una difficoltà da parte del settore pubblico strategico a trovare la forza per procedere in altri tipi d'interessi che non siano quelli di chi vuole realizzare una data opera, cioè di chi presenta già una soluzione. Vi è quindi una difficoltà comune a tutti i casi di accettare il dato del dialogo come punto di forza su cui costruire una decisione, anche se in un contesto molto più incerto. Questo sembra essere un problema importante alla diffusione di modalità concertative più ampie che includano soggetti che spesso presentano “problemi” e non soluzioni, “aprono il dibattito” anziché chiuderlo e richiedono tempo e pazienza per introdursi nel processo.

Gradi e modalità di partecipazione

Nei casi analizzati vi sono alcune modalità di partecipazione. D'altronde sarebbe impossibile non trovarne in progetti e programmi che vengono proposti in un contesto democratico con regole che consentono e richiedono comunque l'accordo di più parti per fare procedere i progetti, la diffusione di alcune informazioni all'interno e all'esterno del gruppo degli *stockholders*, e alcuni momenti di confronto più o meno formalizzati con gli *stakeholders* che manifestino interesse ad esprimere la propria opinione. Anzi, in molti casi emerge una notevole spinta alla partecipazione dal basso, da parte di comitati locali che si formano in occasione del progetto, sostenuti da forze culturali e politiche locali e sovralocali (Milano, Modena, Napoli), da forze di opposizione sia interne agli apparati pubblici che esterne (Firenze).

Queste modalità di partecipazione tendono però a essere intese da parte dell'amministrazione come reazione più o meno strutturata a fenomeni di protesta e critica alle trasformazioni proposte. In nessuno dei casi vi è un'intenzione preventiva di coinvolgere i cittadini ed i gruppi locali, o ancor più di aiutare la comunità locale ad auto-strutturarsi per definire le condizioni della realizzazione della trasformazione. Le modalità oscillano dall'ascolto attraverso assemblee, visite e incontri (Napoli), al dialogo informale (in tutti i casi), alla predisposizione o accettazione di richieste di consultazione o considerazione di progetti alternativi (Firenze, Milano), alla predisposizione di meccanismi di coinvolgimento volti innanzitutto ad informare ma anche a cercare il consenso (Modena).

Modalità di reazione all'esclusione

I casi esaminati offrono alcuni spunti per valutare le diverse modalità di reazione di quei soggetti che, pur influenzati dalle trasformazioni, vengono esclusi o marginalizzati dal processo decisionale. In particolare sembrano emergere tre tipologie di risposta:

- accettazione, frustrazione, auto-esclusione (Genova, in parte Napoli);
- protesta, conflitto, iniziative per bloccare l'intervento (Firenze, Milano, Modena);
- contro-organizzazione, definizione proposte alternative (Milano, Modena, in parte Firenze).

La gradazione delle reazioni corrisponde innanzitutto a una diversa considerazione dell'importanza e ostinazione nell'obiezione al progetto. A Genova l'università si auto-esclude rapidamente dal processo avendo considerato che in fondo vi sono soluzioni alternative migliori e l'apertura di un processo di negoziazione non è quindi necessaria. A Napoli il Comitato delle Vele esemplifica bene il caso di una protesta in cui ne va direttamente della qualità della vita di chi la attua. Ma la variabilità degli approcci è legata anche alla scelta e capacità del tessuto locale di esprimere istanze propositive e accettare il confronto con l'amministrazione e gli altri attori. In questa prospettiva, il Comitato Vivi e Progetta un'Altra Milano rappresenta bene la volontà del tessuto locale di collaborare al processo decisionale. Analogamente i Verdi per Modena cercano di contribuire ai contenuti progettuali e conoscitivi della discussione aggiungendo il proprio apporto di esperti dell'ambiente.