

Nuova geografia e nuova pianificazione



Alessandro Balducci
Politecnico di Milano. Italia

Vorrei trattare il tema della relazione fra nuova geografia e nuova pianificazione toccando tre punti:

1. Una descrizione dei fenomeni di cui a mio avviso è necessario tenere conto nell'affrontare il problema di una ridefinizione del ruolo e della forma della attività di pianificazione.
2. Una riflessione sulle conseguenze in termini di governo dei processi conseguenti al verificarsi dei fenomeni esaminati.
3. La proposta di alcune ipotesi interpretative con riferimento alla ridefinizione del ruolo e dello "spazio" della pianificazione.

1. I nuovi fenomeni che investono la città e la società

Abbiamo iniziato molti anni fa a parlare di città diffusa per illustrare i processi che investono il territorio europeo.

All'inizio sembrava un dibattito prevalentemente italiano. Poi si è scoperto che si tratta di un fenomeno assai più generalizzato che riguarda tutta l'Europa, pur con aspetti diversi.

E' con gli studi di Bagnasco, Trigilia, Rullani, Paci che in Italia si scopre come negli anni '70 sia successo qualcosa di più del semplice decentramento produttivo. Gli anni '70 sono gli anni della crisi della grande città e della crescita impetuosa della "Terza Italia", provincia oscura, prima terra di migrazione che invece diviene sede del fiorire di importanti distretti produttivi. Nel Veneto, nelle Marche, nell'Emilia e nella Toscana, emerge una economia forte, fatta di piccole e piccolissime imprese flessibili in grado di competere sui mercati internazionali; alcune di queste sono oggi marchi di rilievo mondiale Benetton e Della Valle sono solo due nomi tra i più noti.

Le grandi città sembrano entrate in un circolo vizioso fatto di perdita di posti di lavoro, di popolazione, invecchiamento di quella che rimane, crisi fiscali delle amministrazioni locali, impoverimento. Milano perde quasi 500.000 abitanti dal 1973 ad oggi, e centinaia di migliaia di posti di lavoro nell'industria.

Dopo alcuni anni di descrizioni funeste si scopre che il tessuto produttivo dell'area milanese tiene. Nuove specializzazioni nei settori della ricerca, della pubblicità, della moda, delle telecomunicazioni, della finanza si sostituiscono senza gravi traumi alla base produttiva della città e l'affermarsi dei processi di globalizzazione torna a concentrare la crescita nelle grandi città (Savitch 1998).

Nueva geografía y Nueva planificación

Quisiera abordar cuatro puntos en mi ponencia:

1. Una descripción de los fenómenos que hay que tener en cuenta, en mi opinión, a la hora de enfrentarnos al problema de la redefinición del papel y la forma de la planificación.
2. Una reflexión sobre las consecuencias desde la perspectiva de la gestión de los procesos resultantes de la verificación de los fenómenos analizados.
3. La propuesta de algunas hipótesis de interpretación dentro del marco de la redefinición del papel y del campo de la planificación.
4. Una ilustración a través de dos ejemplos: en primer lugar, una investigación al nivel universitario; y en segundo lugar, un caso práctico de empresas. Son casos prácticos que pueden demostrar cuales son los temas y problemas que debemos solucionar.

1. Los nuevos fenómenos de la ciudad y la sociedad

Llevamos muchos años hablando de la ciudad difusa como nuevo fenómeno en Europa.

Al principio parecía un debate eminentemente italiano. Luego, sin embargo, se descubrió que la situación se podía extrapolar a toda Europa; aunque con ciertos matices.

En los años setenta, los estudios de Bagnasco, en Italia, nos revelaban que nos hallábamos ante algo más que una mera descentralización de la producción.

Los años setenta marcaron la época de crisis de la gran ciudad en Italia y el crecimiento incontrolado de la *tercera Italia*. La *tercera Italia*, esa provincia indefinida, creció originalmente como tierra de inmigrantes, y se convirtió, con el tiempo, en el destino de los sectores más importantes de la producción. En Venecia, en las Marchas, en Emilia, y en la Toscana, surgió una fuerte economía basada en pequeñas y pequeñísimas empresas flexibles capaces de competir en el mercado internacional; algunas de las cuales hoy en día son marcas de renombre mundial, como Benetton y Della Valle.

Parecía que las grandes ciudades entraban en el círculo vicioso de la pérdida de empleo, del descenso y envejecimiento de la población, de las crisis tributarias de las administraciones locales, y de un empobrecimiento generalizado. Desde 1973 hasta nuestros días, Milán ha perdido casi 500.000 habitantes, y cientos de miles de puestos de trabajo.

In realtà si tratta non solo delle grandi città ma delle aree che hanno accesso alle reti di comunicazione, tipicamente le grandi città (Sassen 1997), ma anche i distretti produttivi dinamici e capaci di stare al passo con la continua spinta alla innovazione indotta da una competizione più allargata (Rullani 1997). In ogni caso i contesti che partecipano della prosperità economica distribuita in forma molto diseguale dalla economia globale, sono quelli più articolati, quelli che riescono a mantenere un elevato livello di complessità attraverso adattamenti spontanei o politiche.

Lo spettro della crisi urbana sembra fugato ma la città che ritroviamo alla fine degli anni '90 è profondamente diversa da quella che ci eravamo abituati a considerare.

I fenomeni di decentramento residenziale e produttivo si accentuano e producono la polverizzazione della crescita.

Questa è l'immagine della crescita nel decennio a cavallo degli anni '90 quando nella regione urbana milanese il fenomeno del decentramento residenziale si è stabilizzato (fig. 1).

Se si guarda all'area centrale lombarda si può osservare come negli anni '90 si sia completamente compiuto un processo di omogeneizzazione dello spazio regionale che lo ha reso in gran parte indifferente dal punto di vista della localizzazione di popolazione ed attività.

Grazie ad un crescente uso del mezzo privato ed alla capillare rete infrastrutturale di base, il fronte della crescita si è spostato sempre più all'esterno del cuore metropolitano coinvolgendo aree una volta del tutto marginali come la fascia Pedemontana a Nord o le aree del Cremasco e del Pavese a Sud (Palermo, 1997; Rigamonti, 2000). Ma anche le aree centrali caratterizzate da apparente spopolamento vedono una dinamica positiva del mercato delle abitazioni a causa della crescita del numero delle famiglie. In conseguenza di questi fenomeni di rilocalizzazione si può leggere oggi una unica grande formazione urbana che interessa un territorio molto esteso e che intrattiene rapporti complessi con il sistema delle centralità tradizionali, quello delle nuove centralità date dal sistema infrastrutturale, dai centri commerciali, dai grandi impianti dedicati al loisir, con un ruolo attualmente marginale del sistema del trasporto pubblico.

Il concetto che meglio permette di descrivere la forma dell'insediamento che emerge come esito di questi complessi processi è quella della *frammentazione*. Si sovrappongono diversi principi insediativi. Non si può più né legittimamente leggere l'evoluzione dello spazio urbano con i tradizionali modelli centro-periferia, né dire che sopravvivono i tessuti delle antiche centralità, che in Italia sono non irrilevanti ma vengono schiacciati dai processi di decentramento.

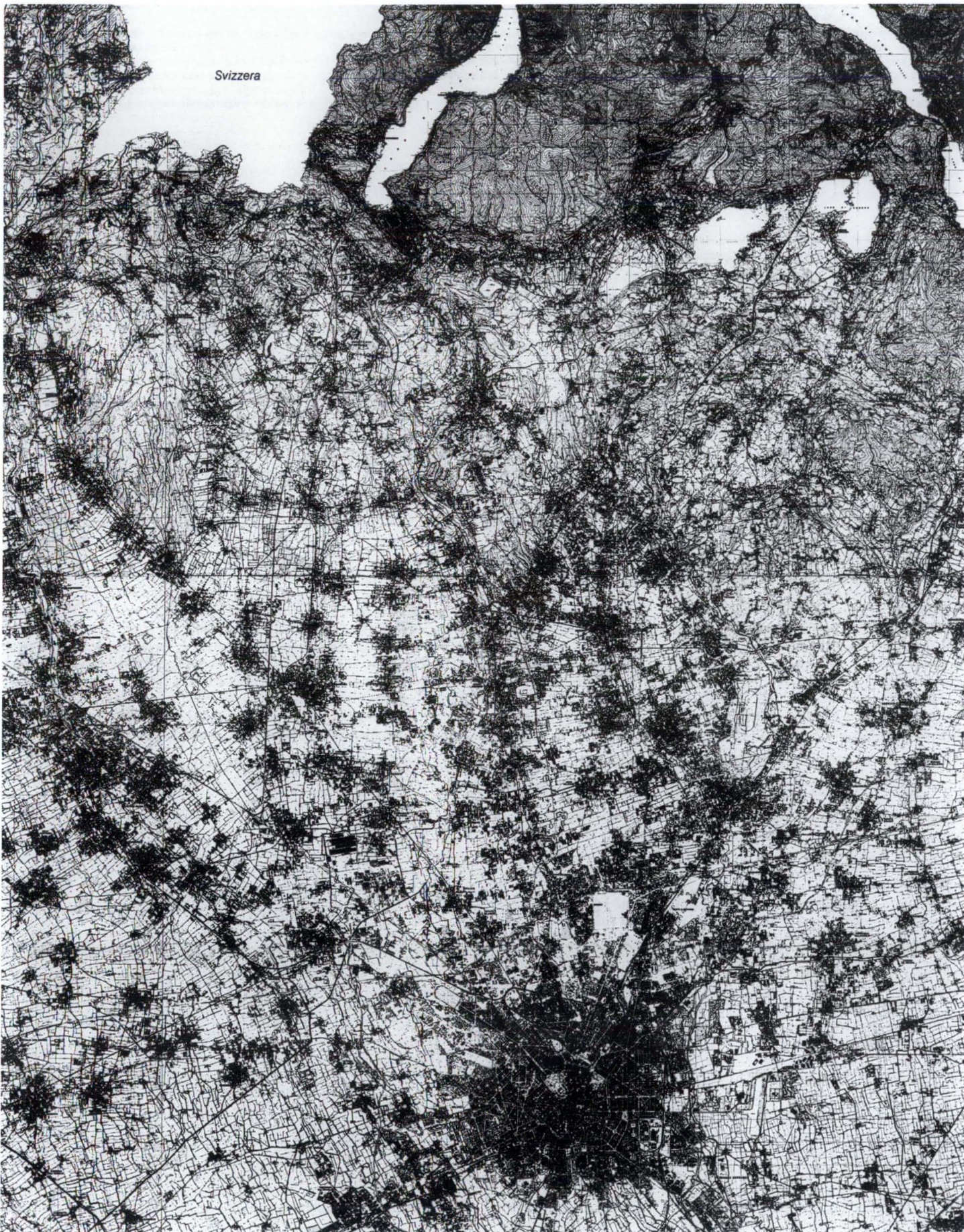
Tras varios años de funestas lamentaciones, se descubrió que el tejido productivo del área milanese era susceptible de adaptación a nuevas especializaciones en los sectores de la investigación y el desarrollo, de la publicidad, de la moda, de las telecomunicaciones y del sector financiero. Todo ello se implantó sin graves trastornos en la base productiva de la ciudad, que a su vez se vio beneficiada por una mayor consolidación dentro de la economía globalizada, y una mayor concentración del crecimiento dentro de las grandes ciudades. En realidad, no se trataba sólo de las grandes urbes, sino de las áreas con acceso a las redes de comunicaciones, que suelen ser las grandes ciudades (Sassen 1997). Sin embargo, en un mundo más competitivo (Rullani 1997), con menos delimitaciones físicas, esta concentración de crecimiento también se daba en los distritos productivos más dinámicos y más volcados en un proceso constante de innovación, acorde con las nuevas exigencias del mercado. Se ha visto a lo largo de la Historia que los grandes beneficiados de la prosperidad económica, que están repartidos aleatoriamente por todo el mundo, siempre son los que saben reorganizarse para mantener altos niveles de rendimiento, y que pueden adaptarse rápidamente a nuevas situaciones coyunturales y políticas.

Parecía que se había desvanecido para siempre el espectro de la crisis urbana. Sin embargo, la ciudad del nuevo milenio era radicalmente distinta de la que estábamos acostumbrados a tratar. Se acentuaban los fenómenos de la descentralización de los núcleos residenciales y de los sectores productivos hasta generar una fragmentación total del crecimiento.

A grandes rasgos, este es el panorama del crecimiento en la región urbana de Milán al principio del milenio, después de una década del fenómeno de la descentralización de los núcleos residenciales (fig. 1).

En el caso del área central de la Lombardía, puede observarse como se llevó a cabo un proceso de homogeneización del espacio regional en los años 90, que permitió que la ubicación de la vivienda y la industria no tuviera especial relevancia.

Gracias a un creciente uso del medio privado y de las redes subsidiarias de la infraestructura de base, el crecimiento, lejos de centrarse en el núcleo metropolitano, abarcó áreas ultraperiféricas consideradas anteriormente marginales, tales como la franja Piamontesa al norte o las áreas de Cremasco y Pavese al sur (Palermo, 1997; Rigamonti 2000). Pero incluso las áreas centrales que se caracterizaban por una aparente despoblación, se vieron beneficiadas por una dinámica positiva del mercado de la vivienda debido a un aumento del



Svizzera

La fragmentariedad del nuevo espacio urbano pone problemas de lectura ed interpretación unitaria anche dentro ai confini della stessa città storica (Secchi, 1999a e 1999b) perché i principi generativi e le razionalità che determinano i comportamenti spaziali sono assai poco sensibili ai vecchi confini e determinano combinazioni ed esiti differenti in ciascuno degli infiniti luoghi di cui la formazione urbana è composta.

Il fronte della crescita che progressivamente si allontana dal centro è mosso dalla ricerca di condizioni insediative migliori per gruppi sociali a reddito medio-alto, ma è anche effetto della espulsione dal mercato immobiliare urbano per gruppi a reddito medio-basso; e parallelamente la permanenza nella città storica riguarda i due estremi della scala sociale ceti a reddito più elevato che continuano ad abitare i centri storici e quelli a reddito più basso che occupano le situazioni periferiche e semiperiferiche

La città emergente è l'esito di pratiche molto differenti usando le parole di Dematteis è l'esito del conflitto fra città dominante, città resistente e città insurgente. Non è solo degrado della città moderna. E' qualcosa di diverso. E' città contemporanea.

Ma se è vero come diceva anni fa H. Lefevre che "La città è la società tracciata sul suolo" questa immagine fragmentaria altro non è che il rispecchiamento di processi di fragmentazione che interessano la società nel suo complesso.

Possiamo analizzare infatti processi di fragmentazione come processi pervasivi che attraversano tutti i campi della vita delle comunità insediate.

Per quanto riguarda la società urbana in generale ci appaiono con evidenza i temi dell'indebolimento progressivo di gruppi primari, connesso con i processi di intensa rilocalizzazione residenziale, che producono, in modo spazialmente assai differenziato, concentrazioni di popolazione anziana, polarizzazione sociale, crescita di sacche di marginalità spesso legate ad un accelerato ritmo della immigrazione dai paesi più poveri.

Il quartiere e il paese perdono progressivamente il loro carattere di strutture intermedie della vita sociale: con i bar che non sono più il luogo di ritrovo della popolazione maschile adulta, ma si trasformano in luccicanti paninoteche, il deperimento del commercio locale come struttura della centralità, le parrocchie, le sezioni di partito che non riescono più ad essere centri propulsori della discussione sulla vita sociale locale. Nello stesso tempo si moltiplicano reti che collegano gli individui non sulla base di una vicinanza spaziale¹, ma di interessi culturali, economici o professionali, e si sviluppa una sempre più fitta ma polverizzata e specialistica forma dell'associazionismo.

número de familias. A tenor de estos fenómenos de relocalización, se puede apreciar hoy una única formación urbana que abarca un territorio muy extenso y guarda poca relación con el sistema tradicional de ciudad centralizada. Hoy en día existe una nueva centralización alrededor de los sistemas de infraestructura, de centros comerciales, de grandes dotaciones para el ocio con el sistema de transporte público cada vez más relegado a una papel secundario.

El concepto que mejor describe este tipo de asentamiento, resultado de los complejos procesos anteriormente descritos, es el de la **fragmentación**. Varios distintos principios, de hecho, se sobreponen el uno al otro. La evolución del espacio urbano ya no se deja interpretar a través de los modelos tradicionales de centro-periferia. Tampoco se puede decir que el tejido soporte del antiguo concepto del tradicional centro de la ciudad quedara intacto e ileso. Los tradicionales centros urbanos mantuvieron su relevancia en Italia pero algo diluida por los procesos de descentralización.

La fragmentación del nuevo espacio urbano plantea problemas a la hora de intentar formular una interpretación global, incluso dentro de los propios límites del centro histórico (Secchi, 1999 a y 1999b) debido al hecho de que los principios y la lógica que dieron lugar a estos nuevos comporta-

mientos espaciales tienen difícil aplicación en los viejos confines centrales y, además, hicieron que se buscaran distintas soluciones y combinaciones para cada uno del infinito número de lugares diferentes que juntos conforman la nueva ciudad.

El crecimiento urbano se alejó progresivamente del centro tradicional debido a que la clase media (de ingresos medios-altos) buscaba mejores condiciones de vivienda y que la gente con ingresos medios-bajos se vieron excluidos del mercado inmobiliario tradicional por falta de poder adquisitivo. El centro histórico, a la vez, reunió los dos sectores extremos de la sociedad: los más pudientes que seguían ocupando el centro histórico en sí y los más pobres que tenían sus viviendas en la periferia o semi-periferia.

La ciudad resultante es, en las palabras de Dematteis, producto del conflicto entre la ciudad dominante y la resistente e insurgente. No es una mera versión diluida de la ciudad moderna. Es algo totalmente diferente. Es una ciudad contemporánea.

Sin embargo, si aceptamos como afirmaba H. Lefevre (sic) hace años que "La ciudad es el mero reflejo de la Sociedad en el suelo", entonces esta imagen fragmentaria refleja la fragmentación de la Sociedad, tal como existe en este momento.

Crescono cioè modalità di relazione plurime, più deboli e instabili, mentre si allentano quelle di carattere più organico. L'effetto è quello di una atomizzazione, di una città fatta di popolazioni mobili, viaggianti e poco radicate (Martinotti 1993), che consuma capitale sociale piuttosto che produrlo, con le conseguenze che analizzeremo più avanti in termini di nuove domande di trattamento pubblico dei problemi. Non si tratta di un processo che delinea una tendenza inesorabile, tutt'altro; assieme ai nuovi fenomeni sopravvivono in modo non omogeneo meccanismi tradizionali di relazione. E' l'accostamento tra principi diversi che accentua l'effetto di frammentazione.

Nella sfera economica alla scomparsa della grande industria dalla città e dal territorio come unità concentrata ha fatto riscontro una polverizzazione della struttura produttiva che, per quanto vitale e flessibile, denuncia difficoltà nell'esprimere la leadership territoriale che tradizionalmente era assolta dalla grande industria nella economia fordista. Una leadership che significava capacità di indirizzo delle politiche economiche settoriali locali e delle politiche pubbliche a necessario sostegno della prosperità economica delle aziende.

Nella sfera politica assistiamo alla crisi delle forme di rappresentanza tradizionali: i partiti –trasformati in movimenti di opinione che raccolgono un consenso sempre più fluttuante; i sindacati dei lavoratori e gli organismi associativi delle imprese– che a causa della polverizzazione del sistema produttivo sono meno in grado di rappresentare interessi generalizzati e divengono quindi attori tra altri attori che, in virtù del riconoscimento istituzionale di cui ancora godono, rappresentano, in modo forse solo più visibile, alcune minoranze.

Analogamente hanno perso o stanno perdendo rapidamente valore d'uso nel rappresentare comportamenti ed aspirazioni di grandi aggregazioni sociali categorie come quelle di destra e sinistra, di classe, di gruppo con una comune fede religiosa, di gruppo generazionale, anche di comunità territoriale.

Possiamo leggere con chiarezza la rottura dei canali di comunicazione tra società e istituzioni nella crisi di rappresentanza delle assemblee elettive: i consigli comunali sono sempre meno luoghi della decisione, non solo perché si confrontano con leadership forti come quelle dei sindaci-capaci di istituire un rapporto diretto con i cittadini –ma anche perché sono formati da rappresentanti di gruppi sempre più piccoli e numerosi, da consiglieri che non hanno né una affiliazione partitica forte, né una appartenenza territoriale– non sono quindi più interlocutori significativi per la costruzione delle politiche.

Da tempo viene utilizzata la categoria "frammentazione" (Dente 1985) per interpretare i processi che hanno interessato la struttura amministrativa: l'allargamento della sfera pubblica è stato accompagnato dalla proliferazione di soggetti ed unità amministrative che hanno affrontato con un approccio da divisione del

Podemos constatar, de hecho, como los procesos de fragmentación se reproducen en todas las áreas de la vida de estas nuevas comunidades.

En cuanto a la sociedad urbana en general, se evidencia la progresiva debilitación de los grupos primarios ligada a los procesos intensos de reubicación residencial. Esta relocalización de la vivienda, a su vez, produce espacios claramente diferenciados entre sí: núcleos de personas mayores: una mayor polarización social: además del crecimiento de los ghettos a menudo proporcional al acelerado ritmo de la inmigración de países más pobres.

El barrio y la patria chica han ido perdiendo progresivamente su carácter de estructuras soportes de la vida social: ya no se reúne con tanta frecuencia los hombres en el bar del barrio que se ha convertido, además, en un local a caballo entre discoteca llena de luces fluorescentes y lugar típico de comida rápida y bocatas; ni los comercios de sal y vinagre reúnen a los locales; las parroquias no se frecuentan ni la vida política caracterizada en las reuniones del partido llegan a debatir los problemas de la vida social del vecindario. A la vez, se ha abierto toda una gama de posibilidades atrayentes no basadas en la cercanía espacial sino en los intereses culturales, económicos o profesionales. En fin, se desarrolla una forma de aso-

ciación más ajustada a la realidad pero, a su vez, más especializada y fragmentada.

Proliferan las maneras de relacionarse pero, a su vez, estas relaciones se hacen más débiles e inestables. Las relaciones más orgánicas se van perdiendo por completo. El resultado es la fragmentación de una ciudad con una población flotante y poco arraigada (Martinotti, 1993) que más que producir, consume capital social con todas las consecuencias que analizaremos más adelante en términos de las nuevas demandas planteadas al sector público como respuesta a los problemas. No es un proceso inevitable sino todo el contrario. Perviven los mecanismos tradicionales de relacionarse, aunque no de un modo homogéneo, junto a los nuevos fenómenos. La falta de ajuste entre las distintas perspectivas acentúa el efecto de la fragmentación.

La muerte de la gran industria en la ciudad, y del territorio como la unidad de concentración de la industria produjo una fragmentación en la estructura de la producción que si bien redundó en una mayor vitalidad y flexibilidad, no era capaz de ostentar el liderazgo territorial que era el patrimonio de la gran industria en la economía fordista (en el área de Milán, el número de empresas era ...). Este liderazgo resultaba imprescindible en tanto que sólo así existía la posibilidad de influir

lavoro e crescente specialismo le problematiche proposte dalle diverse parti della società. Divisioni, dipartimenti, agenzie, consorzi, società per azioni a capitale pubblico, hanno reso sempre più pesante, proceduralizzato, settoriale ed affollato di soggetti il trattamento dei problemi considerati di rilevanza pubblica.

Allo stesso tempo processi di privatizzazione e diffusione di comportamenti da impresa privata dentro l'amministrazione pubblica hanno fatto entrare in modo sempre più consistente nuovi soggetti privati nei meccanismi di trattamento di problemi pubblici. L'affollamento cresce. Ciò è avvenuto inizialmente delegando la realizzazione di servizi storicamente gestiti dal soggetto pubblico, e in seguito coinvolgendo in misura crescente soggetti privati nella formulazione di politiche tipicamente pubbliche.

Il processo di riarticolazione è stato reso ancora più complesso dall'entrata, ormai a pieno titolo fra i soggetti istituzionali forti, dell'Unione Europea, che non soltanto ha introdotto nelle già affollate arene di molte politiche pubbliche un nuovo livello di governo, ma ha anche proposto in molti settori, ed in particolare nel campo delle politiche urbane, un nuovo stile caratterizzato dalla istituzione di un rapporto diretto tra organismo centrale e realtà periferiche, al fine di sostenere direttamente approcci e strategie ritenute innovative. Questo stile è stato presto imitato da altri livelli centrali –come il governo nazionale o le regioni– con l'effetto di produrre, sistematicamente, la presenza simultanea di tutti i livelli di governo anche in programmi di carattere eminentemente locale.

Il processo di frammentazione è accentuato dalla rapidità del cambiamento. Mentre la nostra cultura amministrativa è profondamente legata ad una società che cambia lentamente, che alterna, come osservava Schön a brevi periodi di intenso cambiamento lunghi periodi di stabilità, oggi questo non c'è più. Il processo di coevoluzione di principi di trasformazione che si sono frammentati e moltiplicati produce la perdita di ogni stabilità.

Luoghi centrali si formano e si dissolvono, intere nuove categorie commerciali sostituiscono il commercio tradizionale per un breve tempo prima di essere a loro volta sostituiti. Le condizioni del mercato immobiliare fluttuano con grande rapidità, aree ex industriali si trasformano rapidamente per ospitare nuove funzioni senza alcun progetto, ecc ...

Come osserva Savitch (1998) un breve sguardo indietro ci fa rendere conto di come le tecnologie dell'informazione stiano cambiando in pochi anni l'intera economia mondiale, mentre la cosiddetta rivoluzione post-industriale ha trasformato in meno di 30 anni il sistema produttivo in molti paesi, mentre l'era industriale si era dispiegata per oltre un secolo.

en las políticas económicas sectoriales locales y en el sector público que se apoyaba en la prosperidad económica de la empresa privada.

En cuanto a la vida política, hubo una crisis de las formas tradicionales de representación. Los partidos se vieron transformados en órganos de opinión y espejos de la realidad de la sociedad donde resultaba cada vez más difícil llegar a un consenso: los sindicatos de obreros y las asociaciones laborales dentro de las empresas se vieron menos capacitados para representar intereses generales ya que tales no existían debido a la fragmentación y, por tanto, se convirtieron en actores secundarios en el escenario político que resultaban más visibles, debido al reconocimiento institucional de que aún gozaban, pero que representaban menos dado que su público era minoritario.

A su vez, las grandes categorías sociales como pueden ser la Derecha y la Izquierda, las clases sociales, los grandes grupos religiosos, las generaciones e incluso la comunidad territorial se han visto desprovistos, o están en fase de perder, la capacidad de luchar homogéneamente por intereses y aspiraciones comunes, ya que tales no existen en una sociedad fragmentada.

Se puede comprobar este divorcio entre la Sociedad y sus instituciones con más claridad en la crisis de representación evi-

denciada en las asambleas legislativas: los consejos regionales han perdido su capacidad de decisión no sólo porque se enfrentan a otros grupos fuertes como pueden ser los sindicatos, capaces de entrar en contacto directo con los ciudadanos sino también porque se forman de grupos cada vez más minoritarios y, por lo tanto, más numerosos, y de consejeros sin ninguna afiliación política ni territorial definida. Así, pues, no se perfilan como interlocutores válidos en el escenario político.

La definición de "fragmentación" es la que desde hace algún tiempo (Dente 1985) se utiliza para describir los cambios en la estructura administrativa. El mayor alcance de la esfera de influencia del sector público produce una multiplicación de los puestos y de las unidades administrativas altamente especializados en una división del trabajo diseñado para enfrentarse a la vasta diversidad de problemas suscitados en esa nueva sociedad fragmentada. El sector público, a la hora de atacar sus problemas, se ha cargado de una artillería pesada de una burocracia apabullante y se ha provisto de todo un ejército de administrativos, divisiones, departamentos, agencias, consorcio y sociedades mixtas.

Los distintos procesos de privatización del sector público con la consiguiente difusión de pautas de comportamiento típicos

2. Nuove domande e cambiamento delle forme del governo

C'è dunque un rispecchiamento tra città e società; tra morfologia fisica e fenomeni economici, politici e sociali.

Se vogliamo affrontare efficacemente il tema di quale nuova forma può assumere la pianificazione in questo contesto dobbiamo chiederci però a questo punto quale tipo di conseguenze i processi di frammentazione sociale e territoriale producono in termini di riconfigurazione della domanda di politiche pubbliche e di intervento pubblico per poi capire quale spazio la pianificazione possa svolgere nel nuovo contesto.

Se guardiamo agli anni più recenti ci rendiamo facilmente conto che l'agenda dei problemi che i governi locali sono chiamati ad affrontare si è di molto allungata. Questa estensione del campo delle politiche urbane è allo stesso tempo causa ed effetto dei fenomeni di frammentazione, instabilità ed accelerazione del cambiamento cui ho fino ad ora accennato.

Questa estensione della agenda è prodotta anche, direttamente o indirettamente, dai processi di globalizzazione con i loro effetti selettivi sulle formazioni urbane sia in termini di concentrazione della crescita, sia in termini di polarizzazione sociale.

Nuove domande di trattamento pubblico riguardano il complesso tema del **sostegno allo sviluppo economico locale**, una problematica che fino a ieri era al più trattata con politiche settoriali di livello nazionale e regionale, o, a livello locale, con la semplice messa a disposizione di aree (Bolocan e Pasqui 1998). I processi di deindustrializzazione e di frammentazione della struttura produttiva hanno affidato ai governi locali una serie di difficili compiti che invadono il campo della leadership economica²: quello di garanti della competizione territoriale attraverso interventi di **marketing urbano** e la attrazione di **investimenti infrastrutturali**, quello di **registri dei processi di sviluppo capaci di mantenere flessibile ed articolato il sistema produttivo locale** per resistere alle crisi settoriali, quello di soggetti capaci di occuparsi della **formazione dei lavoratori** perché siano assicurate le competenze necessarie ad un mercato del lavoro in rapida evoluzione.

Nel campo dei processi di trasformazione territoriale nascono domande di **sostegno alla costruzione di interventi complessi di riutilizzazione di parti della città che hanno perso la loro funzione** (aree industriali, scuole, aree ferroviarie, ospedali ed altri grandi servizi pubblici) sia occupandosi della costruzione del consenso, sia assicurando condizioni pubbliche al successo di interventi privati. Da un lato il decentramento della popolazione e la crisi delle forme tradizionali della rappresentanza diffondono in ogni luogo la cosiddetta Nimby syndrome, dall'altro lo sviluppo di significativi progetti urbani è sempre più dipendente da

de la empresa privada dentro de la administración pública ha producido una proliferación de puestos nuevos, dependientes del sector privado, para atajar los problemas públicos. Lo que empezo como una co-delegación de poderes ha terminado en la relegación total de parcelas de política que eran tradicionalmente del sector público, al privado.

El proceso de rearticulación se ha visto aún más complicado desde la entrada de Italia a pleno título en la Unión Europea. No sólo ha contribuido a la complejidad del sector público al introducir otro nivel de gobierno sino que ha representado también un estilo totalmente diferente de gobierno, caracterizado por las relaciones directas entre el gobierno central y las regiones periféricas con la intención de agilizar la introducción de estrategias y de proyectos sostenibles. Este estilo, típico de la UE, llega a incorporarse de una manera natural a otros niveles centrales, como puede ser el gobierno nacional o el gobierno regional para así permitir que todos los niveles de gobierno sean representados a la vez en los programas gubernamentales, inclusive los estrictamente locales.

El proceso de fragmentación se exacerbó por la rapidez del cambio. Nuestra cultura administrativa es producto de una sociedad que cambia lentamente y que alterna breves perio-

dos de cambio intensivo con largos periodos de estabilidad, como dice Schon. Hoy en día, esa situación no se da. No es posible conseguir una estabilidad en un panorama de transformación constante en una sociedad cada vez más fragmentada.

Aparecen y desaparecen núcleos sociales: nuevos tipos de comercio sustituyen a los comercios tradicionales y después desaparecen para dar lugar a otras variantes. Las condiciones del mercado inmobiliaria fluctúan según los vientos económico y políticos, etc.

Si echamos un breve repaso, podemos ver como las tecnologías de la información han cambiado y siguen cambiando la economía mundial en cuestión de años (ahora meses) y como la revolución post-industrial ha transformado totalmente el sistema productivo en muchos países cuando la revolución industrial tardó un siglo para alcanzar lo mismo.

2. Las nuevas exigencias y los cambios en la forma de gobernar

Por lo tanto, la ciudad es el reflejo de la sociedad: la morfología física es un reflejo de los fenómenos político, económico y sociales.

rilevanti investimenti pubblici (le università, le infrastrutture, le grandi funzioni urbane) che debbono essere resi possibili finanziariamente e politicamente.

Si diffondono **nuove domande di miglioramento della qualità ambientale**, e più in generale della qualità dell'abitare. Domande **di riqualificazione e cura dello spazio pubblico**, nei centri come nelle più lontane periferie della città diffusa; di migliore organizzazione come esigenza di abitanti più sensibilizzati, perché hanno investito nella ricerca di un miglioramento della loro condizione abitativa, e come strategia di attrazione di investimenti da parte del sistema delle imprese, che soprattutto nella sua fascia più mobile e interessante, comincia a considerare tra i fattori di localizzazione, oltre ai problemi di accessibilità anche altri fattori.

Nuove domande riguardano il crescente interesse per **consumi di tipo culturale per il tempo libero**, che riguardano indifferentemente grandi e piccoli comuni a causa della crisi delle tradizionali agenzie di socializzazione e della distribuzione del ceto medio urbano più sensibile a queste dimensioni. Così come, nella stessa linea, si diffondono nuove domande relative ad una migliore organizzazione della città, di una migliore qualità e non solo maggiore quantità dei suoi servizi, di una riorganizzazione dei suoi tempi che sia centrata su un allargamento delle possibilità del cittadino.

Una categoria di nuove domande di importanza crescente riguarda il **trattamento dei fenomeni di esclusione sociale** e di povertà aggravati dal deperimento dei legami di solidarietà primari: l'accesso alla casa, ai servizi per i lavoratori che cadono in età avanzata in situazioni di disoccupazione permanente, per gli anziani e le famiglie mono-parentali in difficoltà economiche, per le popolazioni marginali o clandestine che abitano le metropoli.

Del tutto nuova è la domanda, molto enfatizzata in questi ultimi anni, di **politiche per la sicurezza** che sono in relazione stretta con le ideologie della degenerazione urbana agitate da alcune parti politiche, ma anche con l'oggettivo processo di isolamento degli individui e delle famiglie che erode assieme socialità e sicurezza.

Un ultimo campo di nuove domande è dato dalla **necessità di competere per la acquisizione di finanziamenti da parte dell'Unione Europea o dei governi nazionali e regionali** che riducono la quota di trasferimenti automatici a favore di modalità di erogazione dei finanziamenti su progetti, spesso premiando



Si queremos enfrentarnos al tema de cómo la planificación debe desarrollarse en este contexto de una manera eficaz, debemos preguntarnos, por ende, cuáles son las repercusiones de los procesos de fragmentación social y territorial en la reformulación de la demanda de la política en el sector público y las intervenciones del mismo en general, para así entender mejor el papel que pueda desempeñar la planificación en este nuevo contexto.

Si revisamos lo ocurrido en los últimos años, nos damos cuenta de que la lista de los problemas a los que tienen que hacer frente los gobiernos locales es cada vez más larga. Esta ampliación del campo de acción de las políticas urbanas es, a la vez, causa y efecto de los fenómenos de fragmentación, inestabilidad y aceleración del cambio al que he aludido hasta ahora.

Esta ampliación de la agenda es también producto, directa e indirectamente, de los procesos de globalización y sus efectos selectivos sobre la configuración urbana, sea en términos de intensidad de crecimiento o bien sea en términos de polarización social.

Todas las nuevas demandas tienen que ver con el complejo tema del **apoyo al desarrollo económico social** que antes fueron tratadas al nivel nacional y regional a través de políticas

sectoriales, o al nivel local, sencillamente, adjudicándosele espacios preparados al efecto (Bolocan y Pasqui 1998). Los procesos de des-industrialización junto a la fragmentación de la estructura productiva han hecho que los gobiernos locales se vean responsables de una serie de competencias complicadas que tienen que ver con el liderazgo económico¹, tales como la necesidad de garantizar la competitividad territorial a través de programas de **marketing urbano** y proyectos para la atracción de **inversión en infraestructura**, además de gestionar **procesos de desarrollo capaces de flexibilizar y articular el sistema productivo local** para que pueda hacer frente a las crisis sectoriales a la vez que se ocupa de la **formación de los recursos humanos** en las competencias necesarias para adaptarse permanentemente a un mercado laboral en proceso de rápida evolución.

En el campo de los procesos de transformación territorial hubo nueva demanda para un **apoyo a la construcción de complejos proyectos de reutilización de partes de la ciudad que habían perdido sus funciones** (es decir, áreas industriales, escuelas, áreas ferroviarios, hospitales y otros grandes servicios públicos) bien a través de subcontratación o bien asegurando condiciones públicas para intervenciones privadas. Por una parte, la descentralización de la población y la crisis de

il carattere integrato settorialmente e la capacità di raccolta autonoma di finanziamenti dal settore privato. Si tratta di una domanda che seleziona le amministrazioni sulla base della capacità di abbandonare approcci burocratici e di sviluppare capacità imprenditive e di management dei progetti.

Queste nuove domande si sommano a quelle più tradizionali, di regolazione degli usi del suolo e di manutenzione urbana, di produzione e gestione del sistema dei servizi convenzionali, in una situazione di risorse pubbliche a disposizione dei governi locali complessivamente limitate dalla necessità di contenere la spesa per rientrare nei parametri imposti dall'Unione Europea.

Il modo in cui, di fatto, le amministrazioni pubbliche rispondono alle crescenti domande è attraverso il coinvolgimento di capacità, competenze e risorse esterne all'apparato amministrativo tradizionale. Ciò è spesso assieme un modo per affrontare più efficacemente nuove domande e una necessità strutturale. Ma il coinvolgimento di nuovi soggetti aumenta la complessità e la frammentazione dell'apparato pubblico.

Si potrebbe dire dunque che una conseguenza inevitabile dei processi descritti è una crescita significativa della domanda di intervento pubblico, un ingresso sempre più massiccio di nuovi soggetti alla fine capace di produrre una destrutturazione delle forme di governo. Si tratta di un fenomeno che, se rispecchia lo stato delle cose, è esposto a derive localistiche e particolaristiche tali da minacciare la stessa sopravvivenza di una sfera pubblica (Donolo 1997).

E' da qui credo che deve partire un percorso di ricostruzione di forme non ingenue di governo.

In questa prospettiva da qualche anno abbiamo imparato a dire che il cambiamento nella sfera delle politiche pubbliche è ben descritto dalla transizione semantica fra i due termini inglesi di *government* e *governance*: dal governo come azione del soggetto che provvede direttamente (*provider*) a fornire soluzione ai problemi, al governo come effetto della azione di molti diversi soggetti pubblici, semi-pubblici o privati.

Si tratta di una immagine con un significativo risvolto strategico.

Governance si potrebbe dire che è l'effetto di governo, in una determinata area di politiche, prodotto dall'azione (intenzionale e non) di molti attori, ma non riconducibile direttamente a alcuno di essi. Non è traducibile con "governo" per la sovrapposizione che presenta con la traduzione del più specifico termine *government*, che esprime "l'idea di una forma coerente di autorità, luogo legittimo esclusivo del potere" (Bagnasco 1999).

las formas tradicionales de representación hicieron manifiesto por doquier el llamado *Nimby syndrome*, y por otra parte, el desarrollo de los proyectos urbanos más significativas se hacía cada vez más dependiente de la relevante inversión pública (las Universidades, la infraestructura urbana general o las grandes funcionalidades urbanas) para poder realizarse, tanto desde la perspectiva económica como desde la política. También se demanda **una mejora de la calidad** ambiental y, en general, una mayor calidad de vida. Proliferan las demandas de **recualificación y mejora del espacio público**, tanto en el casco urbano como en los barrios periféricos de la ciudad difusa; los nuevos ciudadanos sensibles exigen una mejor organización de la ciudad porque han invertido en la mejora de sus condiciones de vida y consideran que ello pueda representar una estrategia para atraer a las nuevas empresas flexibles que, a la hora de plantear su ubicación, tienen en cuenta otros factores además del fácil acceso.

Las nuevas demandas hechas del sector público también tienen que ver con el creciente interés por el **consumo de cultura en el tiempo libre** sentido tanto por grandes como pequeñas comunidades iguales debido a la crisis de los tradicionales agentes sociales y a la distribución de la clase media urbana, clase más sensible a este tipo de actividad. De la

misma manera se requiere una mayor organización de la ciudad y una mejor calidad de vida. No se exige sólo una mayor oferta de servicios sino que se pide una reorganización que ofrezca mayores posibilidades a los ciudadanos.

Una de las nuevas demandas de mayor importancia tiene que ver con el **trato dado a los fenómenos de exclusión social** y de la pobreza, hoy en día exacerbados por el deterioro de las relaciones de solidaridad primaria: el acceso a la vivienda, el acceso a los servicios para los trabajadores mayores que se encuentran en paro o para los ancianos y las familias monoparentales con estrecheces económicas, además de para las poblaciones marginales o clandestinas que viven en las grandes ciudades.

Una demanda que ha surgido de una manera exagerada en los últimos años ha sido la demanda de **políticas de seguridad** estrechamente ligadas al deterioro de la calidad de vida en la urbe tal como lo promulgan ciertos partidos políticos pero también, de una manera más objetiva y menos partidista, relacionadas con el proceso de aislamiento de las personas y de las familias dentro de la sociedad que da lugar a una erosión de la vida social y la seguridad comunitaria.

El último sector de nuevas demandas tiene que ver con **la necesidad percibida de los gobiernos nacionales y regionales**

È stato sottolineato (Savitch 1998) come il cambiamento che sta investendo l'attore pubblico alla fine del secolo sia molto simile a quello che ha interessato nel settore privato la grande impresa negli anni '70, che si è dovuta ristrutturare, disarticolare e decentrare, ridefinendo le funzioni svolte direttamente e quelle delegate all'esterno per poter meglio far fronte alla instabilità dei mercati ed alla rapida evoluzione della domanda. Analogamente le grandi strutture monopolistiche nella sfera pubblica debbono riarticolarsi ridefinendo i contenuti e le modalità della propria azione: istituzioni più piccole, più agili, vicine ai destinatari finali sono più in grado di rispondere con efficacia alla frammentazione ed alla costante evoluzione della domanda e sono quindi meglio in grado di trattare la complessità. Di fatto si tratta di un processo già in corso in molti paesi, che ha visto l'entrata in campo di nuovi soggetti pubblici, semipubblici privati e del terzo settore, cui è stato delegato o che si sono autonomamente assunti il compito di intervenire e di presidiare aree di problemi pubblici, dall'assistenza alle popolazioni in condizioni di disagio, alle politiche di sostegno dell'economia locale. Soggetti che hanno segnato di fatto una ridefinizione e riarticolazione delle modalità di trattamento pubblico dei problemi in buona misura inconsapevole e soltanto intese come remediali rispetto a problemi di bilancio o di malfunzionamento della macchina amministrativa.

Leggere le nuove condizioni delle politiche urbane e territoriali in un'ottica di governance apre però in due diverse direzioni interpretative.

Entrambe individuano un legame tra disarticolazione del trattamento pubblico dei problemi e crescente complessità. Ma la prima enfatizza soprattutto gli aspetti legati alla ritirata del soggetto pubblico e alla progressiva evoluzione (o degenerazione) in senso liberista della politica e quindi della società.

La seconda interpreta invece il legame come adattamento ecologico delle forme di governo alla crescente complessità del sistema; un adattamento che rende possibile lo sviluppo di una società capace di auto-guidarsi (Lindblom 1990) dove il soggetto pubblico non si ritira ma muta profondamente i caratteri della sua azione. Facendo certamente un passo indietro rispetto al rapporto "in presa diretta" con la società e i suoi problemi, ma essendo potenzialmente anche capace di superare le riduttive logiche amministrative e di investire le proprie scarse risorse in modo più efficace che in passato.

3. I caratteri della nuova pianificazione

Anche la pianificazione deve ripensarsi dunque alla luce delle mutate condizioni di contesto e di governo dei processi territoriali. A questo proposito è opportuno sottolineare che nella prima delle due

de competir para la financiación de proyectos por la Unión Europea.

Cada vez hay menos transferencias automáticas a favor de la distribución de financiación de proyectos, sobre todo para planes integrales con posibilidad de alguna financiación autónoma del sector privado. Se opta por una administración que abandona la burocracia y fomenta la capacidad emprendedora y de gestión de los proyectos.

Estas nuevas demandas se suman a las más tradicionales, de regulación del uso del suelo y de mantenimiento urbano en la producción y gestión de los servicios convencionales para producir una situación de recursos públicos a disposición de los gobiernos locales, que se ven enormemente limitados por la necesidad de controlar los gastos para circunscribirse a los límites impuestos por la Unión Europea.

El modo en que desde la administración pública se ha dado respuesta, de hecho, a las demandas ha sido a través de la subcontratación de recursos humanos y financieros externos al aparato tradicional administrativo. Esta solución resulta a menudo tanto una manera de enfrentarse a las nuevas demandas con mayor eficacia como una necesidad estructural². Sin embargo, la involucración de nuevos sujetos aumenta la complejidad y la fragmentación del aparato público.

Se podría decir, por lo tanto, que una de las consecuencias inevitables de los procesos descritos es un incremento significativo de las demandas de la intervención pública, junto con una mezcla cada vez más heterogénea de actores capaces de descarrilar una total desestructuración de las formas de gobierno. Se trata de un fenómeno que es un reflejo del estado de la Sociedad y que está expuesto a los vaivenes particulares y localistas hasta tal punto que pueden llegar incluso a amenazar la supervivencia del sector público.

Por todas estas razones, creo que la reconstrucción debe estar fundada sobre la base de un gobierno dispuesto a no perseguir una quimera sino que trabaja con una descripción legítima aunque ilusionada del estado de la situación.

Desde hace ya algunos años, hemos aprendido a decir que la transición que se vive en la esfera del sector público es un reflejo fiel de la transición semántica del concepto inglés del *government* al concepto encapsulado en el término inglés de *governance*: del gobierno como acción de un proveedor directo (*provider*) de soluciones a los problemas, al gobierno como la suma de las acciones de muchos sujetos públicos, semi-públicos o privados.

Se trata de una imagen con una contraportada estratégica significativa.

interpretazioni della *governance* la pianificazione in generale e la pianificazione fisica in particolare non hanno alcun ruolo rilevante da esercitare: nessuna visione comprensiva è necessaria se la prospettiva è quella di un gioco di forze puramente incrementale e tendenzialmente non regolabile. Si tratta al massimo di occuparsi della produzione di regole minime per la utilizzazione del suolo.

Nella seconda prospettiva emerge con evidenza una nuova domanda di pianificazione generale che certamente non può essere confusa con una richiesta di ritorno al passato; alle forme tradizionali della pianificazione urbanistica.

La perdita di centralità dell'attore pubblico come *provider* esclusivo di una serie di servizi si accompagna alla perdita di centralità della dimensione spaziale come dimensione strutturale dell'azione pubblica.

I soggetti che trattano una domanda pubblica sono molti, operano nell'ambito di strutture fisiche sempre meno specializzate e sempre più indifferenti alla localizzazione.

La pianificazione urbanistica tradizionale tende in questo contesto ad essere più un ostacolo da rimuovere che una soluzione ai problemi urbani. Di fatto ingessa la città dentro a procedure che sono del tutto incompatibili con la necessità di dare risposte tempestive ai problemi. Continua ad ipotizzare una autorità generale dell'attore pubblico sui processi di trasformazione che di fatto non ha più.

Il trattamento della dimensione spaziale acquisisce invece significato quando si integra con dimensioni di senso (*sense-making*). Lo spazio costituisce infatti non solo un irriducibile elemento di condivisione, ma anche un formidabile veicolo di comunicazione, di identificazione, di produzione di appartenenza se trattato entro una qualche strategia di sviluppo locale. Immagini spaziali della città, del quartiere, delle loro future possibili evoluzioni sono spesso ciò di cui meglio disponiamo per orientarci, per mettere in connessione parti della città e della società uscendo dalle rappresentazioni di un mero accostamento di frammenti in movimento.

Emerge da questo punto di vista il tema della territorialità come elemento di possibile ricostituzione di connessioni. Ancora nelle parole di Dematteis: "Credo che il governo della territorialità non può essere altro che *governance*, cioè non tanto intervento diretto, fisico sulle cose o coattivo sui soggetti, ma interazione strategica con i soggetti che hanno (o progettano di avere) rapporti con le cose, e che attraverso ad esse stabiliscono rapporti tra di loro: confliggono, competono, negoziano, cooperano, formano cioè reti di relazioni" (Dematteis 1999).

Governance es el efecto del gobierno en una determinada área de política, producto de la acción (intencionada o no) de muchos actores pero no atribuible directamente a ninguno. No se puede traducir por "gobierno" ya que se sobrepone a la traducción más específica del término *government*, que expresa "la idea de una forma coherente de autoridad que es el único poder legítimo" (Bagnasco 1999, 141).

Se ha subrayado (Savitch 1997) la similitud entre la situación del protagonismo del sector público de finales del siglo con la del sector privado y de las grandes empresas en los años 70 que se vieron obligados a desarticularse, re-estructurarse y descentralizarse en toda una redefinición de sus funciones, sub-delegando muchas funciones para poder adaptarse mejor a un mercado inestable y a la rápida evolución de la demanda. Resulta algo análogo que las grandes estructuras monopolistas del sector público hayan tenido que redefinir sus contenidos y su manera de actuar: han evolucionado hacia las instituciones más pequeñas, más ágiles, más accesibles a los destinatarios finales que son más eficaces a la hora de responder a la constante fragmentación y evolución de la demanda y, por lo tanto, más equipadas para tratarla en toda su complejidad. Incluso en Italia, este proceso ya es común. Hay nuevos agentes públicos, o semi-públicos privados y del ter-

cer sector que se contratan para gestionar áreas públicas problemáticas, que van desde la atención a los sectores de la población con necesidades especiales hasta políticas de apoyo a la economía local. Son estos nuevos agentes que han producido toda una redefinición y rearticulación de la actitud adoptada por el sector público frente a los problemas, en gran parte de una manera inconsciente ya que sólo han intentado remediar los problemas debidos a cuestiones de equilibrio o fallos en el funcionamiento de la máquina administrativa.

Legislar las nuevas condiciones de la política urbana y territorial desde la perspectiva del governance ofrece dos posibles opciones.

Entre las dos se abre el abismo del legado de la desarticulación del sector público y la mayor complejidad de los problemas a tratar. Sin embargo, la primera opción se centra, sobre todo, en los aspectos legales que surgen como resultado de la retirada de la figura del agente público y de la progresiva evolución (o degeneración), en el sentido liberal, de la política y, por lo tanto, de la Sociedad en general.

La segunda opción trata al legado de una forma más natural, como adaptación ecológica de la manera de gobernar a la cada vez mayor complejidad del sistema (Savitch 1997); dicha adaptación permite que se desarrolle una sociedad

Certamente è necessario uscire da determinismi ambientali di qualsiasi tipo, prendere sul serio i caratteri della città contemporanea e tornare a trattare dello spazio fisico in modo più laico e consapevole del carattere smaterializzato di molti rilevanti processi di trasformazione urbana, e del carattere di costruito strategico, non di dato strutturale, di ogni rappresentazione spaziale.

La nuova domanda di pianificazione spaziale di tipo generale è quindi legata essenzialmente al problema della legittimazione delle scelte più ancora che della certificazione dei diritti; della attivazione di capacità di azione piuttosto che della imposizione di scelte sulla base di principi di razionalità tecnica. E' piuttosto una domanda di quadri di riferimento, che sappiano promuovere cooperazione e convergenza in situazioni instabili ed altamente frammentate. Non può che essere trattata dunque in stretta relazione con il tema della costruzione del consenso.

Alla luce di quanto sta avvenendo acquisisce senso, mi sembra anche un tema classico della *planning theory*, quello della attività di pianificazione come attività di ricostruzione della comunità politica (Friedmann 1987).

E' interessante notare infatti come proprio in un contesto di forte frammentazione emerga con sempre maggiore insistenza il concetto di comunità. Si tratta di un concetto "ingombrante" come osserva Bagnasco (1999), utilizzato nei modi più diversi³.

Si usa parlare di "community development" (sviluppo di comunità) riferendosi a processi partecipativi disegnati per trattare complessi problemi di rigenerazione urbana. C'è un largo consenso attorno al fatto che programmi di riqualificazione, riabilitazione e sviluppo in aree svantaggiate (a) debbano essere capaci di superare i confini delle forme settoriali di intervento e (b) possano avere successo solo se fondate sulla mobilitazione degli attori locali. Programmi come *Developpement social des quartiers* in Francia, "City Challenge" in Gran Bretagna, "Community Empowerment Zones" negli Stati Uniti, i "Contratti di Quartiere" in Italia, condividono questa impostazione ed iniziative comunitarie come URBAN hanno funzionato da strumenti di riconoscimento istituzionale e di ulteriore diffusione dell'approccio.

La nozione di "policy community" è stata introdotta nella Policy Analysis da Richardson and Jordan (1983), come reazione ad altre metafore per l'interpretazione dei processi di policy troppo rigide –come quella dei "triangoli di ferro"– o all'opposto troppo deboli come quella degli "issue network" proposta da Hecló all'inizio degli anni '70. L'idea, nel concetto di *policy community*, che le politiche vengano controllate da "comunità di attori" con ruoli formali, appartenenze a gruppi di interesse o a settori della società molto diversi, ma interessati alla attrazione di risorse per lo sviluppo di specifiche e comuni aree di *policy*.

capaz de manejarse sola (Lindblom 1990) y el agente público no desaparece sino cambia dramáticamente de funciones. Si bien es cierto que ya no está en la primera línea de la batalla, dispuesto a atacar cara a cara los problemas de la sociedad, sin embargo se encuentra así más libre de las trabas administrativas lógicas y puede emplear sus propios escasos recursos con mayor eficacia que en el pasado.

3. Las características del nuevo planeamiento

Debemos utilizar éste como nuestro punto de partida, creo yo, para definir las características de un tipo de planeamiento que sea eficaz bajo un régimen de governance. En la primera de las dos interpretaciones, el planeamiento en general y el planeamiento físico, en particular, no tienen ningún papel relevante que desempeñar: ninguna visión general es necesaria si lo que se tiene en perspectiva es un juego de fuerza que es esencialmente aumentativo y tendencialmente, no regulable. Estamos hablando, como mucho, de ocuparnos de poner in situ las reglas mínimas para la utilización del suelo. Bajo la segunda perspectiva, hay una demanda para un **nuevo planeamiento general** que no se puede confundir con

una huida hacia el pasado y a las formas tradicionales de hacer el planeamiento urbano.

Perder el casco histórico, el centro urbano como actor público, y como proveedor exclusivo de una serie de servicios se ve acompañado por la pérdida del casco histórico, del centro como una dimensión espacial, y como un dimensión estructural que organiza la acción pública.

Los sujetos que tienen que ver con la demanda pública son muchos y operan en el ámbito de las estructuras físicas menos especializadas y menos susceptibles a la ubicación en sí.

El planeamiento urbano tradicional puede ser más obstáculo que solución, en estas circunstancias, a los problemas urbanos. La ciudad se ve involucrada en una serie de procesos que nada tienen que ver con la necesidad de dar respuestas oportunas a los problemas. Se sigue haciendo hipótesis sobre una serie de transformaciones, a través de una serie de actores públicos, que ya no son válidos.

El tratamiento de la dimensión espacial tiene valor cuando se integra en las dimensiones del sentido (la interpretación del sentido o "sense-making"). El espacio constituye, de hecho, no sólo un elemento irreducible de co-división sino un vehículo tremendamente potente de comunicación, de producción, de identidad dentro de cualquier estrategia de desarro-

È interessante notare che la nozione di *policy community*, nata essenzialmente per descrivere modalità di organizzazione delle arene politiche nelle società complesse, è spesso usata con finalità normative per indicare modalità di costruzione di interconnessioni fra attori capaci di superare la frammentazione politica: la pianificazione strategica ad esempio assume apertamente l'obiettivo di creare *policy community* attorno alle politiche urbane.

Ancora in Italia si è sviluppato un interessante dibattito attorno all'esperienza dei Patti Territoriali. De Rita e Bonomi (1998) sottolineano, da un altro punto di vista, come la costruzione di coalizioni per lo sviluppo locale passi attraverso il più generale obiettivo della costruzione di "comunità artificiali" di attori locali, capaci di diventare una importante infrastruttura immateriale per lo sviluppo.

Infine ci riferiamo spesso ad esperienze di "community planning" per descrivere un particolare modo di costruzione di strumenti di pianificazione attraverso la partecipazione di attori locali. Molte esperienze mostrano che il coinvolgimento delle associazioni locali e degli abitanti è un modo efficace di risolvere problemi di pianificazione e progettazione urbana rafforzando allo stesso tempo senso di identità e di coesione che sono importanti risorse in termini politici e sociali.

Gli esempi che ho citato trattano in qualche modo, da punti di vista assai diversi, lo stesso tema: non possiamo essere efficaci nel trattare con problemi urbani se non tentiamo di inspessire le relazioni sociali, sia al fine di mettere assieme soggetti importanti nelle differenti aree di *policy*, sia per legittimare la mobilitazione di risorse pubbliche in una specifica direzione.

Ciò riflette il fatto che da una parte abbiamo la pluralità di attori coinvolti in qualsiasi tipo di azione pubblica e dall'altra la frammentazione sociale, la atomizzazione dei comportamenti individuali. Le due dimensioni sono strettamente legate ma possono essere tenute analiticamente separate.

Ciò che è lasciato fuori dalle definizioni naturalistiche della *governance*, è il tentativo di trattare non solo con la pluralità degli attori già mobilitati, ma anche con il processo di frammentazione sociale che "tira" le politiche pubbliche in tutte le possibili direzioni fino a fargli perdere qualsiasi contenuto pubblico (Donolo 1997). Se riconosciamo che la nozione di *governance* si presta ad interpretazioni ambivalenti che aprono la strada ad una semplice ritirata dello Stato dalla gestione della cosa pubblica, allora possiamo leggere il ritorno di attenzione verso i temi della comunità e della coesione sociale non tanto come una nostalgica invocazione di una condizione passata e perduta, ma come il modo per curarsi del mantenimento di un'area di interesse comune, per trattare la frammentazione attraverso un processo collettivo di costruzione del senso (Weick 1995) che possa legittimare l'azione pubblica.

llo local. Las imágenes espaciales, de la ciudad, de cualquier barrio, de las posibles evoluciones son, a menudo, lo que tenemos más a mano para orientarnos, para entrar en conexión con la ciudad y con la sociedad, y para huir del peligro de basarnos en un mero conjunto de fragmentos en movimiento.

De todo lo que hemos dicho, surge el tema del territorio como elemento posible de la reconstrucción de las conexiones.

"Creo que la manera de gobernar al territorio no puede ser sino a través del "governance"; es decir, no es una intervención directa, física sobre las cosas sino es co-activa con los sujetos que tengan (o se cuiden en de tener) relaciones con las cosas, y quienes, a través de ello, establecen relaciones entre sí: entran en conflicto, compiten, negocian, cooperan y forman toda una serie de redes de relaciones" (Dematteis 1999).

Claro que tenemos que salir del determinismo ambiental de cualquier tipo, y tomar en serio las características de la ciudad contemporánea, intentar hacer un tratamiento más laico del espacio físico, consecuente con su personalidad intangible donde pesan mucho las distintas transformaciones urbanas, no sólo de una manera estructural sino de cada elemento de representación física.

La nueva demanda de planeamiento espacial es general y, por lo tanto, ligado esencialmente al problema de la legitimación de las opciones más que de la certificación de los derechos: a la potencialización de la capacidad de acción más que a la imposición de las opciones basándose en los principios de racionalidad técnica. Estamos enfrentándonos más a una exigencia de marcos de referencia que nos permitan promover la cooperación y la convergencia en tiempos altamente inestables y fragmentados. Está altamente relacionado con el tema de la consolidación de unos puntos de consenso.

La Comunidad

A la luz de todo lo que hemos adelantado, tiene sentido, por lo tanto, hacer un tipo clásico del "planning theory", que es la actividad del planeamiento como una actividad de la reconstrucción de una comunidad política.

Es interesante destacar como, en este proceso fuerte de fragmentación, sale cada vez con mayor insistencia, el tema de la comunidad. Se trata de un concepto "algo incómodo" como observa Bagnasco (1999), ya que se utiliza de modos diversos

La attività di pianificazione fisica è in una posizione privilegiata per occuparsi di queste dimensioni ricostruttive ma in questo senso la dimensione partecipativa diventa essenziale. Ancora non è il territorio per se che può legare i frammenti è il territorio inserito in rappresentazioni pertinenti e condivise.

La partecipazione non è soltanto un modo per evitare conflitti paralizzanti coinvolgendo nelle decisioni pubbliche attori rilevanti, ma anche una strategia per trattare con i caratteri disgregativi della frammentazione sociale per la sfera pubblica.

Spesso negli approcci partecipativi o *Consensus building* tendiamo a sottolineare come, al di là dei risultati diretti dei processi di coinvolgimento di attori laici nei processi di piano, ci siano effetti secondari che sono stati variamente descritti come la produzione di “capitale intellettuale, sociale e politico” (Innes e altri 1994), ciò che voglio suggerire qui è che questo tipo di capitali –costituiti da informazione condivisa, fiducia reciproca ed alleanze per azioni future– non debbono essere interpretati solo come effetti secondari, ma come importanti passi nella direzione di una ricostruzione della sfera pubblica in una società altamente frammentata.

Vista da questa prospettiva l’idea della comunità (ed il tema della coesione) perdono ogni carattere naturale per diventare immagine, progetto, qualcosa da costruire e ricercare.

Da questo punto di vista non credo sia importante oggi giungere ad una definizione ultima di quali siano gli strumenti più adatti ad affrontare questi compiti. Che si tratti di un certo modo di costruire il Piano regolatore, di uno strumento ad hoc o della iniziativa assunta da soggetti esterni all’amministrazione. È importante incoraggiare la sperimentazione di contesti che consentano processi di discussione ed argomentazione pubblica delle missioni, delle priorità e delle azioni da compiere in un territorio definito, che affrontano il problema di indirizzare, attraverso gli strumenti della rappresentazione, della argomentazione e persuasione (Majone 1989, Forester 1999), un insieme di attori pubblici, privati e del terzo settore una volta riconosciuta l’inefficacia dell’azione di indirizzo per via autoritativa.

La pianificazione generale è dunque chiamata ancora ad offrire una visione comprensiva dei destini della città e del territorio slegandola però da aspirazioni di controllo generale.

Deve puntare ad orientare l’azione degli attori non attraverso la affermazione di astratte definizioni dell’interesse comune, ma perché presenta descrizioni convincenti del territorio che sono in grado di ricostituire territorialità. Muovendosi in campi nuovi perché le antiche territorialità hanno perso significato e quelle nuove non siamo ancora in grado di interpretarle.

y porque “las propuestas se juzgan por su impacto sobre la comunidad”. Los proyectos que tienen más probabilidad de rechazarse son los proyectos que se ven como amenazas a la comunidad tal como existe en ese momento. Se ofrece a las comunidades en los distritos rurales y urbanos la posibilidad de involucrarse en actividades de varios tipos “diseñados para garantizar el desarrollo de la comunidad” (Healey 1997). Vamos a ver algunas de las acepciones de la palabra “comunidad” tal como se encuadra en el campo del planeamiento.

Se suele hablar de “community development” (desarrollo de la comunidad) refiriéndose a procesos de participación diseñados para tratar problemas complejos de la regeneración urbana. Hay un amplio consenso con respecto a los programas de re-qualificación, rehabilitación y desarrollo en áreas sub-desarrolladas (a) por ejemplo, que deben ser capaces de superar los confines de las formas sectoriales de intervención y que (b) tendrán éxito sólo cuando movilicen a los actores locales. Programas tales como *Developpement social des quartiers* en Francia, “City Challenge” en Gran Bretaña, “Community Empowerment Zones” en los estados Unidos y los “Contratti di Quartiere” en Italia, son maneras de estructurar este tipo de organización comunitaria mientras que pro-

yectos como URBAN han funcionado como instrumentos de reconocimiento institucional y de difusión del concepto.

La noción de “policy community” fue introducida dentro del Policy Analysis de Richardson y de Jordan (1983), como reacción a las otras metáforas utilizadas para la interpretación de procesos demasiado rígidos de policy –como el proceso de los “triángulos de hierro”– o, el extremo opuesto, las políticas demasiado blandas tales como el “issue network” propuesta por Hecló al principio de los años 70: la idea, dentro del concepto de la *policy community*, de que los políticos estén controlados por una “comunidad de actores”, con roles formales, y con asociaciones claras con grupos de interés o con sectores muy diversos de la sociedad, interesados, sin embargo, en atraer recursos para desarrollar áreas específicas y comunes de *policy*.

Es interesante notar que el concepto de *policy community*, que fue acuñada específicamente para describir las modalidades de organización de las arenas políticas en la sociedad compleja, se utiliza a menudo con fines normativos para delucidar la construcción de inter-conexiones entre actores capaces de superar la fragmentación política: el planeamiento estratégico asume abiertamente el objetivo de crear *policy community* para sus políticas urbanas.

Per questo non può trattarsi di una operazione tecnica separata, né di una operazione che ha il suo luogo centrale nei piani.

Il suo luogo centrale sono i processi di produzione e validazione delle rappresentazioni nei quali far partecipare gli attori allo stesso processo di definizione degli orientamenti, legandoli in questo modo al riconoscimento di alcune nuove dimensioni dell'identità e di alcune aree di comune interesse.

Da questo punto di vista l'affollamento delle arene decisionali costituisce una risorsa anziché un ostacolo e la costruzione positiva del consenso attorno alle prospettive di sviluppo è una azione consapevole della sua costante instabilità, ma proprio per questo è una azione continua.

Ciò che emerge dalle esperienze più interessanti di pianificazione strategica, dai tentativi di costruzione di luoghi della partecipazione più o meno istituzionalizzati, dagli intenti della programmazione negoziata, è l'importanza della costruzione di un *policy discourse* capace di orientare la moltitudine delle azioni che l'autorità formale del piano non potrà mai determinare né condizionare efficacemente.

Gli approcci *consensus building* di scuola americana (Innes e Booher 1999), le esperienze degli Urban Center (Fareri 1995), i casi più interessanti di pianificazione strategica (Healey 1997), le più indirette strategie dell'IBA Emscher Park (Kunzmann 1995), indicano con chiarezza che solo partecipando alla definizione degli orientamenti gli attori si orientano (Balducci 1999a): strategie e costruzione delle coalizioni sono due termini indissolubili (Mazza 2000).

Certo valgono tutte le cautele su cui insiste in particolare Pierluigi Crosta (1999), sul carattere non completamente strutturabile dell'interazione sociale nell'ambito del processo di piano, tuttavia è evidente che la nuova domanda di pianificazione apre un campo di sperimentazione e di ricerca sulle istituzioni, le forme e gli strumenti per costruire strategie che sappiano produrre convergenze da parte di attori caratterizzati da scarsi livelli di dipendenza gerarchica ma elevati livelli di interdipendenza, attraverso l'apprendimento che è dato dalla partecipazione alla definizione degli orientamenti generali.

Una volta abbandonate le aspirazioni taumaturgiche e di controllo, la pianificazione può ritrovare il suo valore di istituzione, fra le poche, che costitutivamente deve occuparsi delle interconnessioni fra i diversi frammenti della città e della società.

Il suo radicamento nello spazio, purchè non diventi attenzione esclusiva, è in questa prospettiva un importante ancoraggio ad una dimensione che non possiamo che condividere. Come ciò possa avvenire in contesti che hanno perso molte delle istituzioni che naturalmente lavoravano in passato in questa direzione

En Italia, sigue un interesante debate sobre la experiencia de los Pactos territoriales. De Rita y Bonomi (1998) destacan, por otra parte, como la formación de coaliciones para el desarrollo local tiene que pasar por el objetivo más general de la construcción de unas "comunidades artificiales" de actores locales, capaces de crear una infra-estructura importante no-material para el desarrollo.

En resumen, nos referimos a menudo a las experiencias de "community planning" para describir una manera específica de construcción de instrumentos de planeamiento, a través de la participación de actores locales. Muchas de estas experiencias nos demuestran que la involucración de las asociaciones locales y de los habitantes de la zona resulta ser una manera eficaz de resolver los problemas de planificación y de proyectos urbanos, a la vez que refuerza el sentido de la identidad y de la cohesión, que son recursos importantes para la actividad política y social.

Los ejemplos que he citado son, de alguna manera, un intento de ofrecer varias perspectivas bastante diversas sobre el mismo tema. No podemos tratar eficazmente los problemas urbanos si no intentamos profundizar en las relaciones sociales, bien sea para juntar todos los asuntos importantes de las diferentes áreas políticas sobre el mismo tapete, bien sea para

legitimizar la movilización de los recursos públicos hacia un fin específico.

Todo lo anteriormente reseñado sirve para reflejar el hecho de que por una parte tenemos una pluralidad de actores involucrados en cualquier tipo de acción pública que acometamos, y por otra parte, de que hay una fragmentación social y una atomización en comportamientos individuales e intransferibles. Las dos dimensiones están estrechamente ligadas entre sí pero pueden, no obstante, analizarse por separadas. Lo que queda fuera de la definición naturalista del *governance* es el intento de entrar en comunicación no sólo con la pluralidad de los agentes sociales ya movilizados sino también la tentativa de enfrentarse con el proceso de la fragmentación social que "tira" por momentos de las políticas públicas en varios y diversos sentidos hasta que se queden vaciadas de todo contenido público (Donolo 1997). Si reconocemos que la noción de *governance* se presta a interpretaciones ambivalentes que abran la puerta para una retirada total del Estado de la arena de la gestión de la cosa pública, podemos igualmente interpretar que ahora el hecho de que se fije de nuevo en la comunidad y en la cohesión social representa no tanto una nostálgica invocación de una condición pasada y perdida sino la manera de curarse en salud del mantenimiento de

è la sfida che si apre negli anni a venire. Una sfida che, come afferma Lindblom (1995), costringe a passare dagli ideali di democrazia che erano propri dei tentativi del passato, all'esercizio effettivo delle possibilità di utilizzare la democrazia per orientare l'azione di una pluralità di soggetti. Una sfida che è fatta di sperimentazioni e di un riavvicinamento tra riflessione teorica ed esperienze condotte nelle pratiche.

- Balducci, A.** (1991). *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Società editrice Il Mulino, Bologna, Collana Il Mulino/Ricerca.
- (1999a). "Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 64.
 - (1999b). "Agenzie di sviluppo locale come nuovi attori della governance urbana" in *Urbanistica*, n. 112 gennaio-giugno.
 - (2000). "Le nuove politiche della governance urbana" in *Territorio* n. 13, Marzo.
 - (2001). "New tasks and new forms for comprehensive planning in Italy" in Albrechts, Alden and da Rosa Pires (eds.) *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Aldershot, UK: Ashgate 2001.
- Bagnasco, A.** (1999). *Tracce di comunità*, Bologna: Il Mulino.
- Bolocan, M. e Pasqui, G.** (a cura di) (1998). *Accompagnare lo sviluppo*, Provincia di Milano, Assessorato Economia, Lavoro e Formazione Professionale, Milano.
- Calvaresi, C.** (1997). Provenienze e possibilità della pianificazione strategica, in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 59.
- Crosta, P. L.** (1999). "Il piano e l'interazione sociale: il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche" in Indovina F. (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca Daest* Venezia: Daest Collana Convegni n. 4.
- Dematteis, G.** (1999). "Sul crocevia della territorialità urbana", in Dematteis, G.; Indovina, F.; Magnaghi, A.; Piroddi, E.; Scandurra, E.; Secchi, B.; *I Futuri della città. Tesi a confronto*. Milano: Franco Angeli.
- Dente, B.** (1985). *Governare la frammentazione*, Bologna: Il Mulino.
- De Rita, G. e Bonomi, A.** (1998). *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino: Einaudi.
- Donolo, C.** (1997). "Affari Pubblici" in *Rassegna Italiana di Sociologia*, a XXXVIII, n. 2.
- Farelli, P.** (1995). *Urban Center: l'esperienza statunitense*, Milano: Camera di Commercio di Milano.
- Forester, J.** (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, The MIT Press, Cambridge.
- Friedmann, J.** (1987). *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton.
- Healey, P.** (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Society*. London: Macmillan.
- Kunzmann, K.** (1995). "Developing the Regional Potential for Creative Response to Structural Change", in J. Brotchie, J. Batty et al. (eds), *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*, Longman, Melbourne Australia.
- Innes, J.; Gruber, J.; Neuman, M. and Thompson, R.** (1994). *Coordinating Growth and Environmental Management Through Consensus Building*, California Policy Seminar Report Berkeley.
- Innes, J. E. e Booher D. E.** (1999). "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning" in *Journal of American Planning Association*, Volume 65, n. 4 Autumn.
- Lindblom, C.** (1995). "Market and Democracy-Obliquely" in *Political Science & Politics*, vol 28 (4).

áreas de intereses comunes porque representa una manera de enfrentarse a la fragmentación a través de un proceso colectivo de construcción del sentido (Weick 1995) que pueda legitimar la acción pública.

La actividad de planificación física está en una posición privilegiada para ocuparse de las dimensiones de la re-construcción. Sin embargo, en este sentido, la dimensión participativa es esencial. No es el territorio el que puede unir los fragmentos, sino que es el territorio visto como una serie de representaciones y co-divisiones pertinentes.

La participación no es sólo una manera de evitar conflictos que pueden llegar a paralizar a toda actividad, gracias a que involucra a todos los agentes relevantes, sino también es una estrategia que permite a la esfera pública atajar los problemas presentados por la fragmentación social.

A menudo, cuando hablamos de la participación a través del *Consensus building* solemos subrayar como, más allá de los resultados directos de los procesos de involucración de los agentes laicos en los procesos de planeamiento, hay efectos secundarios que se describen como la producción de "capital intelectual, social y político" (Innes e altri 1994). Lo que quisiera proponer es que este tipo de capital que consiste en información compartida, fe recíproca y alianzas para accio-

nes en el futuro - no deben interpretarse sólo como efectos secundarios sino como pasos importantes en el camino hacia la reconstrucción del poder público en una sociedad altamente fragmentada.

Cuando vemos la idea de la comunidad desde esa perspectiva (además del tema de la cohesión), pierden ambos su carácter natural para convertirse en imágenes, proyectos, y cualquier cosa que se pueda construir e investigar.

Vistas las cosas desde esa perspectiva, no creo que sea importante hoy en día meternos a analizar profundamente cuáles son los instrumentos más adecuados para enfrentarnos a estos retos. Más bien se trata de una manera determinada de construir un Plan Regulador, de un instrumento ad hoc o de las iniciativas asumidas por sujetos ajenos a la administración. Es importante que se fomente la experimentación con soluciones que permitan una discusión y una consulta pública sobre las actuaciones y las prioridades para cualquier territorio específico: soluciones destinadas a enfrentarse con el problema de dirigir un conjunto de agentes públicos, privados y del sector terciario a través de instrumentos de representación, argumentación y persuasión (Majone 1989, Forester 1999), siempre y cuando se haya reconocido la ineficacia de todo acto dirigido, de tipo autoritario.

Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, London and New Haven.

Martinotti, G. (1993). *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna: Il Mulino.

Mazza, L. (2000). "Strategie e strategie spaziali", *Territorio*, n. 13.

Palermo, P. C. a cura di (1997). *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese. Atlante delle trasformazioni insediative*, Milano: Franco Angeli.

Richardson, J. and Jordan, A. B. (1983). "Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections," in *Policy Sciences*, 15, pp. 247-268.

Rigamonti, P. (2000). *Uno spazio ragionevole per il Piano di Area Vasta*, relazione non pubblicata presentata alla Conferenza dell'Archivio Osvaldo Piacentini il 29-1-2000.

Rullani, E. (1997). "Più locale e più globale: verso una economia postfordista del territorio" in A. Bramanti e M. A. Maggioni (a cura di) *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Angeli, Milano.

Sassen, S. (1991). *The Global City*, Princeton University Press, Princeton.

Secchi, B. (1999a). "Viaggio di formazione" in *Urbanistica*, n. 112 gennaio-giugno.

– (1999a). "Brescia frattale. Un esempio di transizione al contemporaneo nella perdita di un'identità unitaria" in *L'Indice*, Dossier n. 2 giugno.

Savitch H. (1998). "Global challenge and institutional capacity. Or how We Can Refit Local Administration for the next Century", *Administration and Society*, vol. 30, no 3, July 1998.

Webber, M. (1963). "Order and Diversity: Community without Propinquity" in L. Wingo Jr (a cura di), *Cities and Space*, Baltimora, The John Hopkins Press.

Weick, K. (1995). *Sensemaking in Organisations*, Thousands Oaks, Sage Publications.

- 1 Un fenómeno tratado con largo anticipo da Melvin Webber (1963), con riferimento alla città americana degli anni '50, e solo oggi leggibile con chiarezza nella città diffusa europea.
- 2 E' sempre più evidente, in molti contesti caratterizzati o dalla precedente presenza della grande industria, o dalla evoluzione di distretti industriali formati nel corso degli ultimi trenta anni, che la situazione di deindustrializzazione o di maturità del distretto indebolisce fortemente o addirittura sottrae una leadership economica da parte di soggetti del settore privato che sono stati in passato protagonisti della impetuosa crescita economica delle rispettive aree territoriali. Questo indebolimento scarica sul governo locale una nuova domanda di assunzione di responsabilità in questo campo.
- 3 "Proposals are judged in terms of their impact on «the community». Projects are resisted as likely to threaten the existing community. Communities in urban and rural areas are offered the opportunity to get involved in «community development» activities of various kinds" (Healey 1997).

La planificación general, por lo tanto, tiene que ofrecer una visión exhaustiva de los destinos proyectados para la ciudad o para el territorio en cuestión, desligándola de toda aspiración de control general.

Debemos intentar orientar las acciones de los agentes sin utilizar las fórmulas de las definiciones abstractas de los intereses comunes del pasado, sino a través de las descripciones convincentes del territorio que, visiblemente, son capaces de reconstruir la territorialidad. Debemos movernos en campos nuevos porque las antiguas ideas con respecto a la territorialidad han perdido su significado y no estamos en condiciones aún para interpretar las nuevas.

Por estas razones, entonces, no se puede quedar al nivel de una operación técnica aislada ni de una operación que se basa intrínsecamente en los planes.

La base del plan la constituyen los procesos de producción y los agentes públicos representados, los cuales participarán en la definición misma de las orientaciones de la actuación, imbuyéndola así con el reconocimiento de algunas nuevas facetas de la identidad y de algunas áreas de interés común. Desde este punto de vista, el hecho de que son muchos los protagonistas que van a poblar la arena de la toma de decisiones resulta ser a la vez un recurso y un obstáculo, y la

construcción positiva del consenso con respecto a las perspectivas de desarrollo se convierte en una actividad que es consciente de su inestabilidad constante pero, a la vez, de su constancia.

Lo que surge de las experiencias más interesantes de planificación estratégica y de los intentos de construir lugares de participación que resultan más o menos institucionalizados, de las tentativas de proyectos programados negociados, es la importancia de posibilitar un *policy discourse* que engloba la mayoría de las acciones que no podrán jamás determinarse ni condicionarse eficazmente por la autoridad formal del proyecto.

El abordaje del *consensus building* de la escuela americana (Innes and Booher 1999), junto con las experiencias de los Urban Center (Fareri 1995), los casos más interesantes de la planificación estratégica (Healey 1997), y las estrategias más indirectas de la IBA Emscher Park (Kunzmann), indican claramente que sólo se orientan los agentes a través de la definición de las directrices (Balducci 1999a). Las estrategias y la construcción de coaliciones son dos conceptos intrínsecamente ligados (Mazza 2000).

Por supuesto, toda cautela es poca, como insiste sobremano Pierluigi Crosta (1999), cuando subraya el carácter no-

estructurable de la interacción social en el proceso de la elaboración del plan. Es evidente que la nueva demanda de la planificación abre todo un campo de experimentación y de investigación con respecto a las instituciones, las formas y los instrumentos para construir estrategias capaces de producir convergencias entre unos agentes caracterizados por sus escasos niveles de dependencia jerárquica, y sus elevados niveles de interdependencia, a través del aprendizaje que redundará en la participación en la definición de las directrices generales.

Quisiera observar a este respecto que en el contexto de la evolución de los sistemas del gobierno, la planificación puede volver a desempeñar un papel preponderante en el mantenimiento y en la reconstrucción de la esfera pública en contextos complejos. Es de todo evidente que la proliferación de las demandas y de los mecanismos de respuesta puedan "tirar" de las políticas públicas en muchos sentidos a la vez, hasta vaciar al término "público" de todo sentido (Donolo 1997).

Si abandonamos nuestras aspiraciones taumatúrgicas de control, la planificación puede volver a tener valor como institución, como una de las pocas que debe ocuparse de las interconexiones entre los diversos fragmentos de la ciudad y de la sociedad.

Su ubicación en el espacio, siempre y cuando no llegue a ser foco exclusivo de la atención, es, desde esta perspectiva, un anclaje fundamental de una dimensión que no podemos sino compartir. El reto al que nos enfrentamos en el futuro es que, como tal, puede figurar en contextos que ya no son la provincia de muchas instituciones que trabajaban en ese sentido en el pasado. Este reto, como dice Lindblom (1995), nos obliga a abandonar los ideales democráticos propios del pasado para pasar al ejercicio efectivo de la posibilidad de utilizar la democracia para orientar las acciones de toda una pluralidad de sujetos. Es un reto basado en la experimentación y la vuelta al terreno después de la reflexión teórica y las experiencias realizadas en la práctica.

- 2 Es cada vez más evidente, en muchos contextos caracterizados o bien por la presencia prevaleciente de la gran industria, o bien por la evolución de los recintos industriales a lo largo de los últimos treinta años, que la situación de des-industrialización o de madurez del recinto industrial debilita la posición o el derecho al liderazgo económico por parte del sector privado que fue el protagonista del boom económico de las respectivas áreas territoriales en el pasado. Esta debilidad hace que el peso de la responsabilidad recaerá cada vez más en el gobierno local. Resulta cada vez más evidente, en muchos contextos donde había antes grandes industrias o donde la evolución de los barrios industriales se consolidaron en los últimos treinta años, que la situación de des-industrialización o de excesiva madurez del barrio debilita el liderazgo económico antes ostentado por los sujetos del sector privado que fueron los protagonistas del boom económico y el crecimiento desmedido de sus respectivas áreas territoriales, o bien de una manera sustancial o totalmente. Esta posición de debilidad, a su vez, repercute en el gobierno local ya que tienen que asumir responsabilidades en este campo. Los dos ejemplos más destacados fueron los del área Norte de Milán y el caso de Pesaro que, aunque netamente diferentes entre sí, no obstante, son altamente ilustrativos del tema.
- 3 Quisiera ofrecer aquí sólo un ejemplo para especificar esa afirmación un tanto general: es notorio que las agencias responsables de la gestión del patrimonio público de casas oficiales, no llegan a encontrar una respuesta para uno de los asuntos más apremiantes, que es la demanda de la inmigración, ni siquiera para los inmigrantes con sus papeles en regla, debido a la rigidez de los trámites de asignación. Es igualmente notorio que estas mismas agencias tienen partes substanciales de su patrimonio abandonadas e inutilizadas. La Fundación San Carlo di Milano llegó a un acuerdo, hace algunos años, por el que el Aler le concede los apartamentos deteriorados durante un periodo de veinte años, los re-estructura gracias a las aportaciones de entes privados y de las fundaciones bancarias, y los entrega a los inmigrantes con los papeles en regla que se hallan en una situación de necesidad extrema.