

Luca Gullì

Ministero dei Beni Culturali | luca.gulli@cultura.gov.it

KEYWORDS

Emilia-Romagna; politiche urbane; patrimonio pubblico; beni collettivi; partecipazione

ABSTRACT

Le profonde trasformazioni che hanno segnato la tradizione civica sulla quale si è retto per molto tempo il sistema emiliano di governo dell'economia e della società locali emergono in modo evidente quando si esaminano le politiche territoriali degli ultimi trent'anni.

Esaminare la parabola di lungo periodo segnata dalle pratiche urbanistiche delle città emiliane permette un diretto confronto con il profondo cambiamento che i sistemi politico-decisionali e l'assetto sociale hanno attraversato. Questo contributo cercherà di restituire questa evoluzione del municipalismo emiliano e dell'azione pubblica sui temi urbanistici, a partire dagli anni del "governo di partito," per giungere ai tempi recenti, portatori di profondi cambiamenti nei rapporti tra società civile, stato e rappresentanza politica.

English metadata at the end of the file

La parabola del modello municipalistico emiliano e i cambiamenti delle politiche urbane



1

IL "MODELLO EMILIANO" IN POLITICA E NELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Gli studiosi della storia istituzionale e politica del II Dopoguerra italiano riconoscono una specificità all'esperienza amministrativa della regione Emilia-Romagna. Le vicende del governo locale di questa regione presentano infatti alcune particolarità che la differenziano da quelle riscontrabili nel resto del Paese, dove alle autonomie territoriali è stata per lungo tempo attribuita scarsa capacità di azione.¹ Lo sviluppo socioeconomico dell'Emilia-Romagna in quegli stessi anni ha invece mostrato, rispetto al resto del Paese, una configurazione inusuale, grazie alla quale il persistente governo del Partito Comunista si è posto come "involucro politico" per una compagine sociale-territoriale che ha visto l'intreccio tra un vivace dinamismo produttivo,² una partecipazione politica diffusa e un civismo altamente sviluppato,³ una società aperta e tollerante, uno stato sociale inclusivo.⁴ Tale combinazione di fattori è stata capace di garantire le condizioni di un lungo e duraturo sviluppo re-

gionale.⁵ Tutto questo viene convenzionalmente descritto come il "laboratorio politico emiliano"⁶ o (con minor enfasi) il "modello emiliano."⁷

Non interessa in questa sede vedere effettivamente quale sia stata la reale unitarietà e coerenza di quell'assetto socioeconomico, ovvero se la retorica sulla sua eccezionale spinta produttiva e innovazione sociale sia giustificata o meno.⁸ Sembra invece più fertile seguire un approccio di tipo comparativo e assumere tale modello come unità di analisi,⁹ storicamente determinata, in ragione dei suoi peculiari aspetti di struttura e di coerenza interna. Infatti, dal momento che ci si trova di fronte a una forma dell'organizzazione collettiva nella quale imprenditoria, rappresentanza politica, base civica e azione istituzionale costituiscono un aggregato strettamente connesso, allora intraprendere l'analisi di un aspetto specialistico e settoriale di questo aggregato porta in via spontanea a potere ricostruire il più

generale quadro storico-politico d'insieme.

Un tale metodo d'indagine sembra ancora più pertinente se, quale settore privilegiato di ricerca, si considera la politica territoriale. Difatti, per la natura spaziale che la caratterizza, questa presenta più di ogni altra attività amministrativa la vocazione a dare trattamento complessivo e simultaneo a tutti i fattori della dinamica sociale che entrano nella sua costruzione.¹⁰ In sintesi, in Emilia-Romagna più che altrove esaminare le modificazioni nel tempo delle pratiche di pianificazione del territorio significa confrontarsi contestualmente con i più estesi rapporti tra società civile, rappresentanza politica e apparati dei pubblici poteri.¹¹

Sembra a questo punto opportuno esplicitare le ragioni specifiche per le quali il governo urbanistico delle città emiliane offre una prospettiva di analisi privilegiata. Queste ragioni sono riconducibili sia a peculiarità dovute al contesto locale, sia alla congiuntura storica¹² e al dibattito urbanistico nazionali:

- a causa delle condizioni di contesto particolarmente favorevoli di cui hanno usufruito, le politiche territoriali emiliane si sono poste come la punta di sperimentazione per la cultura urbanistica italiana del II Dopoguerra,¹³ potendo al meglio recepire le riflessioni del più avanzato dibattito coevo su alcuni temi cruciali e sfruttando al meglio i dispositivi di legge e i cicli di spesa pubblica nazionali che venivano proprio allora messi a punto;
- per scelta mirata delle amministrazioni locali, è stata assunta proprio la politica territoriale quale spina dorsale per il sostegno e il coordinamento di tutte le altre politiche pubbliche (sanità, istruzione, servizi alla persona, attività produttive, salvaguardia del paesaggio

agricolo), nonché delle forme di regolazione dei rapporti tra progetti istituzionali e dinamiche dell'azione collettiva.¹⁴

Attraverso le proprie scelte di politica territoriale, pertanto, l'Emilia-Romagna veniva così investita a livello nazionale di "un compito metastorico di innovazione sociale."¹⁵

Il grande sforzo in termini di risorse materiali, politiche e intellettuali, che l'intera regione ha riversato nelle politiche urbanistiche del tempo puntava poi a fare leva su due scelte concrete di assetto:

- un esito di giustizia spaziale che caratterizzava i progetti pubblici in ambito urbano, capaci di diffondere sul territorio una rete efficiente di servizi per la cittadinanza;
- una strategia di rafforzamento della partecipazione civica, con la quale si è data veste pluralistica a uno stile di governo altrimenti di tipo accentrato, contaminando questo con un tessuto sociale che era tradizionalmente portatore di relazioni orizzontali di solidarietà, riconoscimento e mutuo aiuto.¹⁶

I due determinanti fattori di giustizia spaziale e attivismo civico hanno trovato concreta realizzazione nella politica di decentramento municipalistico che ha istituito i Centri di quartiere: è in questi organi periferici che si è per lungo tempo realizzato il più concreto rapporto tra città e democrazia in Emilia-Romagna.

L'istituzione dei quartieri è avvenuta a Bologna con largo anticipo rispetto al resto del Paese (tra il 1960 e il 1964)¹⁷ e ha rispecchiato la costitutiva natura policentrica del territorio della città capoluogo.¹⁸ Questi istituti hanno rappresentato quindi un inedito (in Italia) laboratorio di sperimentazione

deliberativa, nel quale “partecipazione sociale, riformismo e mobilitazione politica erano strettamente correlate.”¹⁹ Anche se nei consigli di quartiere e nei servizi territoriali non si realizzava un pieno autogoverno delle comunità locali, poiché i meccanismi di partecipazione erano guidati e governati dalla federazione del Partito Comunista,²⁰ il policentrismo municipalistico avviato in quegli anni ha fatto di questi istituti territoriali il canale di discussione e trasmissione dal basso delle istanze espresse dalla domanda sociale.²¹ Ancor più, la presenza interistituzionale e intersettoriale del partito a tutti i livelli non ha impedito la nascita di iniziative di mobilitazione civica, le cui rivendicazioni erano portatrici di un’accesa contrapposizione rispetto ai vertici amministrativi, sia nell’ambito delle politiche di quartiere (come mostra la esemplare vicenda di attivismo dal basso del Comitato inquilini del Peep Pilastro a Bologna),²² sia nell’ambito dei servizi sociali (con i “comitati di gestione scuola-società” e la gestione comunitaria dei sistemi sanitari).²³ Allora come ora, era stato proprio il contributo portato dalla “democrazia quotidiana”²⁴ delle iniziative civiche e dal basso a contribuire radicalmente a una riformulazione e a un miglioramento delle decisioni centralistiche del governo municipale. La disponibilità di spazi adatti all’emersione del conflitto ha quindi permesso che si aprissero arene di negoziazione e mobilitazione, grazie alle quali interessi collettivi e soggetti autonomi sono riusciti a portare avanti reali progetti di innovazione sociale.²⁵

La lunga parabola della tradizione civica e municipalistica emiliana qui sopra descritta si è ormai da tempo esaurita, così come una simile dinamica di erosione sembra avere investito anche le presenze sul territorio delle strutture del-

lo stato sociale cittadino.²⁶ Resta ora molto più incerto il compito di definire quale sia la forma di politica istituzionale che è succeduta a quel modello e che, in corrispondenza al diversificarsi e moltiplicarsi dei fenomeni di esclusione e disparità all’interno delle aree urbane, ha visto una crescente frammentazione dei soggetti che possono potenzialmente mobilitare risorse a sostegno della collettività.²⁷

I sistemi di governo, secondo una classica distinzione, guidano le trasformazioni sociali facendo ricorso in modo variabile a dispositivi di programmazione e calcolo (quando seguono uno stile autoritativo) oppure facendo leva sull’interazione sociale (quando si opera all’interno di sistemi pluralistici e di mercato):²⁸ attualmente in Emilia-Romagna non emerge il profilo di un riconoscibile e univoco stile di governo del territorio. È difficile, difatti, ravvisare coerenti meccanismi di interazione e ascolto capaci di fare emergere le domande attraverso la partecipazione alle scelte amministrative cruciali;²⁹ al contempo, si è imposto un approccio deliberativo che ha abbandonato la cultura della programmazione e che invece si trova a investire prevalentemente sull’estensione impropria di un momento ideativo preconfezionato e deterministico.³⁰ Le politiche di intervento sulle città, quindi, si trovano ad attingere in modo dispersivo a strategie di *geo-marketing*, incerte pratiche partecipative, ricorso giustificativo a meccanismi di selezione concorsuale e, in ultimo, grandi progetti di investimento con i quali si cerca di trovare un compendio agli interessi in campo.³¹

In sintesi, era forse inevitabile che si verificasse l’indebolimento del centralismo democratico nel governo municipale delle città emiliane, ma non si è avuta alcuna azione rimediata rispetto alla definitiva perdita di confidenza con la real-

tà sociale, che invece a quel sistema di governo verticistico aveva fatto da interlocutore e da contraltare.³²

Proprio un autore che ha molto insistito sul carattere plurale della città contemporanea rammenta che il territorio è un vuoto pieno di interessi.³³ In conseguenza di questo, al vuoto lasciato dal "modello emiliano" si sono sostituiti altri meccanismi e altre istanze, anche in conflitto tra di loro: una crescente moltiplicazione e dispersione decisionale tra i livelli istituzionali,³⁴ con formazione di arene negoziali multiple, nelle quali le forme di confronto tra società, mercato e istituzioni sono state delegate a soggetti a-politici di intermediazione, con conseguenze destabilizzanti sul controllo democratico delle decisioni.³⁵ In parallelo, emerge la tendenza sempre più netta a prendere decisioni sulla base di una malintesa "mano che nasconde," che vorrebbe assicurare una linea di massima fluidità al corso delle deliberazioni pubbliche.³⁶

Nella trattazione che segue si proveranno a descrivere i principali momenti e i temi essenziali che hanno caratterizzato le politiche territoriali emiliane dell'ultimo cinquantennio, concentrandosi poi in particolare su come nelle recenti vicende pubbliche le scelte d'uso e gestione dello spazio collettivo siano mutate in relazione alle dinamiche decisionali e agli attori che le stanno guidando.

EVOLUZIONE DEL LIVELLO REGIONALE DI GOVERNO: CULTURA DELLA PROGRAMMAZIONE E PRODUZIONE DI NORME

Anche prima della sua costituzione formale, a partire dall'inizio degli anni Sessanta l'amministrazione regionale aveva avviato la formazione di alcuni strumenti di auto-governo del proprio territorio.³⁷ Si è trattato di un periodo di sperimentazione, coordinata da un organo di natura eminentemente politica (la Consulta urbanistica regionale), nel quale la messa a punto di programmazioni di livello sovracomunale recepiva le elaborazioni prodotte dalla più avanzata cultura urbanistica dell'epoca.³⁸ La presenza maggioritaria del Partito Comunista faceva in modo che queste deliberazioni, prese su progetti di portata territoriale estesa all'interno di organi solo consultivi, avessero poi recepimento nell'ambito delle sedi che regolavano le relazioni inter-istituzionali.³⁹

Si veniva a definire in modo anticipato quella cultura della programmazione che ha segnato tutto il primo ciclo di politiche per lo sviluppo territoriale della regione Emilia-Romagna (dal 1970): una impostazione che non seguiva le competenze o le attribuzioni di legge, ma che studiava e intercettava in via prioritaria alcuni fenomeni territoriali essenziali, riconducendoli a uno schema complessivo di assetto, attraverso un processo di montaggio trasversale che ricomponesse le diverse politiche di settore.⁴⁰

Esempio di questo approccio, che vedeva il piano territoriale generale come integrazione di progetti parziali, ognuno dei quali era portatore di un approfondimento concreto e diretto dei fenomeni in atto, è costituito dal ben noto "Progetto Appennino." Redatto sotto la guida di Osvaldo Piccentini a partire dal 1975, il "Progetto Appennino" è stato il momento sperimentale attraverso il quale si è sviluppato un insieme di approfondimenti tematici (vulnerabilità terri-

toriale, attività e usi reali del suolo, distribuzione delle attrezzature pubbliche e delle funzioni specialistiche, politiche di riequilibrio demografico e campionamento delle comunità minori in crisi, incentivi, sostegno alle attività agricole) che hanno fatto da riferimento per la successiva impostazione delle politiche regionali e hanno costituito l'impalcatura di metodo di quasi tutti i primi piani paesistici italiani.⁴¹

Questa stessa impostazione ha riguardato a livello regionale tutti i temi territoriali di maggiore importanza (attività produttive, infrastrutture, politiche sanitarie, poli di sviluppo e distretti scientifico-culturali), ma sicuramente sono state le politiche abitative ad avere costituito il maggiore elemento di integrazione e coordinamento tra gli strumenti di programmazione ordinaria regionale e i piani delle singole città.

Difatti, la programmazione abitativa e i piani per l'edilizia economica e popolare (Peep) hanno, fin dalla loro istituzione (1962-63), costituito lo strumento primario sul quale le municipalità emiliane hanno impostato un intero ciclo di crescita cittadina guidata prioritariamente dalla mano pubblica. La programmazione dei Peep si poneva quale strumento generalizzato di intervento sulla città, con il quale si determinavano al contempo linee e tempi dello sviluppo urbano⁴² e, in modo coordinato, veniva inserita in questo stesso programma anche la localizzazione di tutte le principali dotazioni della città pubblica (verde urbano, scuole, ambulatori di quartiere, sedi per le attività culturali).⁴³ Infine, dare ai Peep questa impostazione per nuclei insediativi integrati e attrezzati li ha resi lo strumento di politica pubblica che ha fatto da veicolo alla stagione del policentrismo amministrativo e della partecipazione democratica: l'istituzione dei quartieri (quasi tutti i Centri di quartiere bolognesi si trovano all'interno dei primi Peep).⁴⁴ In tal modo, la stagione della casa pubblica, che ha rappresentato il culmine di quella inaugurale strategia di decentramento municipalistico, si è strettamente legata alla realizzazione di una rete diffusa di attrezzature al servizio della collettività, marcando così la differenza tra la crescita periferica delle città emiliane maggiori e quella del resto del Paese.⁴⁵

L'integrazione delle politiche a livello locale si rispecchiava a livello regionale nella voluta corrispondenza tra previsioni insediative per l'edilizia residenziale pubblica e politiche di bilancio contenute nel programma regionale di sviluppo.⁴⁶ Le politiche abitative regionali, in questo approccio integrato di programmazione territoriale, costituivano lo spazio di confronto e regolazione negoziale tra i diversi livelli istituzionali, offrendo così un quadro di riferimento che portava la rilevazione dei fabbisogni e le previsioni di intervento sulle aree urbane a confrontarsi in modo serrato con la domanda sociale, i soggetti economici, gli istituti per la casa e le municipalità.⁴⁷

A seguito della definitiva cancellazione del livello statale di programmazione delle risorse per l'edilizia residenziale pubblica (1998), la regione ha rapidamente smantellato questo modello coordinato di intervento, affidando le proprie strategie per il settore abitativo a una combinazione tra incentivi, sussidi e fondi assistenziali, senza più alcuna proiezione territoriale. La realizzazione fisica degli insediamen-

ti di edilizia pubblica o sociale è stata invece affidata allo strumento dei bandi per i programmi integrati/compleksi (per loro natura discontinui e con obiettivi sempre diversi). Un vero bilancio sugli esiti di questa lunga stagione di politiche abitative, che da una programmazione pluriennale è passata a strumenti di intervento speciali, tutti diversi tra loro e ogni volta formulati in base a criteri eterogenei (Pii, Priu, Pru, Cdq I e II, Pruacs, Pipers, Piers, Pinqua), non è mai stato operato (se non con generali valutazioni di conformità).⁴⁸ Alcune analisi di massima, però, offrono elementi per pensare che questo intero ciclo di bandi e programmi abbia impropriamente sovrapposto gli obiettivi specifici delle politiche abitative con un insieme eterogeneo di altre finalità strategiche⁴⁹ (sperimentazione produttiva, politiche energetiche, esplorazione partecipativa, stimolo agli investimenti privati, per arrivare alle distorsioni portate dall'ultima e incerta stagione dei bandi sulla rigenerazione urbana).⁵⁰ La principale conseguenza è quella di avere generato molti effetti perversi: il primo è stato l'alto costo unitario degli alloggi; poi l'aver dirottato quasi tutte le risorse su case a riscatto e convenzionate, lasciando un'esigua eredità di dotazioni a disposizione delle pubbliche amministrazioni;⁵¹ si è infine provato a sostituire le politiche e le programmazioni con dispositivi negoziali, che hanno natura di operazioni singolari,⁵² quindi tutto l'opposto dei dispositivi di programmazione continuativa ai quali la regione aveva da sempre fatto affidamento. A queste considerazioni si aggiunge in ultimo la tendenza di molte municipalità a confondere la politica per la casa con alcune esemplari sperimentazioni di abitare collaborativo (*co-housing*), che (in ragione degli alti costi e della selettività con la quale individuano la platea di soggetti occupanti) notoriamente non possono essere minimamente riferibili a una strategia pubblica della "casa come servizio," che senza dotazioni e attrezzature adatte a farla funzionare si risolve in "un deserto e un inganno."⁵³ Infine, riguardo al cambiamento che ha investito le forme di azione pubblica regionali, vale la pena di fare un accenno ai contenuti della recente legge emiliana n. 24/2017 "sulla tutela e uso del territorio," limitando le osservazioni al modello di decisione pubblica che implicitamente viene da questa legge promosso. Non è infatti qui il caso di aprire un ragionamento esteso sull'impostazione di questa disciplina normativa, che ha al contempo suscitato profonde critiche ("scomparsa della funzione programmatica"⁵⁴) e aperture di interesse ("minimalismo normativo e adattamento operativo"⁵⁵). In questa sede sembra appropriato adottare un punto di vista più mirato e generalmente poco considerato, che attiene al funzionamento diretto degli strumenti e ai meccanismi amministrativi di attuazione: l'introduzione di una logica dell'azione urbanistica "per competenze" (ovvero a ogni ente che interviene sul territorio è data autonomia e titolarità specifica sui temi che attengono al proprio perimetro di governo). Tale criterio di separazione delle attribuzioni amministrative, oltre che essere difficilmente applicabile per via generalizzata (le sovrapposizioni su funzioni, settori o materie sono ineludibili, soprattutto quando si trattano temi territoriali), è proprio la negazione di quell'approccio alle politiche territoriali che in Emilia-Romagna ha visto i

temi di settore e i progetti speciali trovare una cornice complessiva di coerenza e le condizioni del proprio montaggio politico in un più ampio schema di sviluppo del territorio. A fronte di una così drastica svolta normativa, che ricorda come anche la produzione di regole amministrative sia un problema di democrazia, sembra utile rimarcare come le arene di costruzione consensuale e di confronto tra soggetti e istituzioni costituiscano il passaggio obbligato per dare fondamento democratico alla deliberazione pubblica sui sempre conflittuali temi di governo del territorio.⁵⁶

IL CICLO DEI GRANDI PROGETTI DI RICONVERSIONE DELL'ESISTENTE E L'EROSIONE DELLA CITTÀ PUBBLICA

Le città, in definitiva, si trasformano per progetti e questo costituisce un argomento che ha portato a rivedere drasticamente il ruolo del piano urbanistico quale dispositivo utile a regolarne e guidarne lo sviluppo. L'inadeguatezza del piano non fa però sì che i progetti "di trasformazione" si debbano realizzare in assenza di qualsivoglia cornice di politica urbana.

Inoltre, la necessità di un più alto presidio per la deliberazione democratica è motivata dal fatto che un approccio alla trasformazione per progetti fa assumere centralità soprattutto alle operazioni di intervento e modificazione dell'ambiente urbano esistente, che da sempre sono un possibile "esempio dei soprusi che possono venire compiuti applicando delle sanzioni in nome del benessere generale"⁵⁷ e che per tale ragione hanno generato il più alto grado di conflittualità tra i diversi attori della scena urbana.⁵⁸

Ancora più delle questioni territoriali esaminate in precedenza, le strategie di intervento urbanistico sull'ambiente costruito da riqualificare possono pertanto costituire un filtro di indagine per vedere come è mutato il rapporto tra istanze della società, decisione politica e funzioni degli apparati pubblici. A questi progetti di trasformazione sono legati i temi di maggiore evidenza nell'attuale agenda urbana: dalla necessità di fermare il consumo di suolo, a quel campo esteso di pratiche che va sotto l'ambigua locuzione di rigenerazione urbana.

In Emilia-Romagna i temi della tutela dell'esistente e della salvaguardia del territorio libero non sono in realtà un portato delle recenti stagioni della riqualificazione/rigenerazione urbana, ma risalgono ai primi testi delle leggi regionali in materia urbanistica, dove già si affermava la priorità di arrestare "ogni spreco e parassitismo nell'uso del suolo"⁵⁹ (si tratta non a caso di leggi redatte in parallelo ai primi progetti di ricerca nazionali su questi fenomeni). La convinzione, da parte degli esponenti più in vista dell'urbanistica emiliana,⁶⁰ che già da allora fosse necessario un approccio di tipo conservativo e cautelativo per le previsioni di espansione urbana, con un ragionato riuso del costruito già disponibile, è stata alla base delle politiche per i centri storici emiliani. A questi progetti pionieristici di tutela i progettisti e gli amministratori avevano cercato ancora una volta di dare una portata che non si limitasse alla salvaguardia monumentale, ma che si facesse carico di strategie complessive di conservazione del suolo (agricolo) e di complessivo rie-

quilibrio insediativo.⁶¹ Tutte queste previsioni si sono rivelate inconsistenti: nonostante un ventennio di vigenza dei c.d. “piani della qualità urbana,” secondo i quali l’offerta di aree di trasformazione interstiziali e incuneate nel tessuto della città consolidata avrebbe costituito un’alternativa alla dispersione insediativa,⁶² l’Emilia-Romagna ha alla fine consumato più suolo di quasi ogni altra regione italiana.⁶³ In questo lungo e travagliato periodo, fenomeni di sostituzione e trasformazione interna degli insediamenti, di densificazione dei centri abitati metropolitani, di crescita diffusa delle frange urbane e dei centri minori si sono verificati contemporaneamente, nell’assenza di una qualsivoglia politica territoriale che si facesse carico di valutare quale tra queste dinamiche dovesse essere oggetto di maggiore regolazione, rispetto alle altre.

La crisi di mercato che ha duramente impattato sullo scomposto ciclo edilizio dei primi anni Duemila ha prodotto nel settore delle costruzioni “un eccesso di beni privati e una scarsità di beni pubblici”⁶⁴ e ha aperto le porte a una fase diversa del ciclo edilizio, molto più concentrata sui vantaggi posizionali, riconducibili soprattutto al destino dei grandi compendi immobiliari pubblici dismessi. Si tratta di complessi che hanno carattere di “città interdette,” cioè aree che per il loro profilo di recinti specialistici sono sempre state estranee alla vita urbana circostante, ma che per la loro storia, localizzazione strategica e consistenza sono portatrici di un eccezionale ventaglio di valori e potenzialità d’uso (ambientali, culturali, fruibili, di connessione e dialogo tra parti di città estese). La previsione di una loro riconversione e restituzione alla cittadinanza apre quindi a difficili questioni che devono soppesare la salvaguardia dell’eredità culturale dei luoghi e le dimensioni inedite di tutela e reintegrazione delle dotazioni ecologico-ambientali, assieme ai vincoli della fattibilità economica e dell’equilibrio di gestione.⁶⁵ Si tratta di processi di trasformazione particolarmente complicati da governare, poiché investono strategie di dismissione e alienazione di immobili pubblici in capo ad alcuni organi e istituti statali che si dispongono in modo trasversale tra pubblici poteri e mercato (l’Invimit, la Cassa depositi e prestiti: Cdp, la FS sistemi urbani spa: FSSU, le diverse Siiq) e che sono poco disposti a negoziare con la comunità locale.⁶⁶

Questa recente fase delle politiche urbane centrate sulla riconversione dei grandi compendi immobiliari pubblici sta quindi generando anche nelle città emiliane un ciclo di trasformazioni disarticolate, che configurano la città come “insieme di beni d’uso di cui si afferma, *frammentariamente*, il possesso”⁶⁷ e per i quali, non senza ricorrere a retoriche e indebite semplificazioni, si prevede un obbligato passaggio di privatizzazione e messa sul mercato.⁶⁸

Il primo asse strategico di aree destinate a essere collocate sul mercato fa riferimento ai grandi scali ferroviari dismessi presenti in molte delle città emiliane capoluogo.

Si tratta di un tema al centro delle politiche urbanistiche degli ultimi anni in tutte le maggiori città italiane e che presenta una costante: la titolarità degli immobili fa capo ad alcune grandi imprese pubbliche nazionali, di natura privatistica ma sotto il pieno controllo societario delle istituzioni

governative. Rispetto a queste grandi realtà aziendali anche le maggiori municipalità mostrano di essere in condizione di minorità.

A Milano, dove il dibattito sul destino dei grandi scali ferroviari disposti ad anello attorno a tutta l’area centrale della città dura almeno da venticinque anni, si è avuta un’accelerazione improvvisa del processo di alienazione e riconversione, che ha visto il Comune e la società controllata delle ferrovie (la FSSU) stipulare e rivedere più volte un controverso accordo quadro (2012–18). La vicenda di questo accordo, la cui approvazione ha visto una quasi totale estromissione del Consiglio comunale,⁶⁹ ha mostrato in modo evidente quali erano i rapporti tra i soggetti in campo e ha evidenziato una decisa condizione di debolezza negoziale da parte dell’amministrazione municipale: al soggetto pubblico venivano lasciate marginali compensazioni⁷⁰ e, soprattutto, la trasformazione degli scali era stata ridotta a un insieme di *singole occasioni di progetto*,⁷¹ con la rinuncia a considerarli come tema di riorganizzazione alla scala metropolitana.⁷² Si tratta di un modello di intervento che si sta riproducendo in quasi tutte le grandi città italiane e che vede realizzarsi un processo decisionale guidato da meccanismi oligopolistici e da soggetti oligarchici,⁷³ per i quali il destino di queste aree viene deciso attraverso una negoziazione diretta tra amministrazione e proprietà.⁷⁴

Le maggiori città emiliane stanno anch’esse affrontando le medesime questioni territoriali e, come nel caso precedente, il processo decisionale che è scaturito da accordi quadro o da protocolli d’intesa ha aggirato ogni dibattito pubblico. Il caso bolognese restituisce ed esemplifica al meglio questi meccanismi: dei due grandi scali ferroviari in gran parte inutilizzati, lo scalo merci è troppo grande (il più grande d’Europa) ed esterno al centro abitato per potere offrire prospettive di riconversione certe, mentre lo scalo c.d. Ravone (dimensionalmente più contenuto, ma con una ubicazione altamente strategica) è oggetto di previsioni di trasformazione da quasi trent’anni.

Non si può in questa sede ricostruire una così intricata vicenda urbanistica, che si lega alla realizzazione della stazione dell’alta velocità (ben lungi dal giungere al proprio completamento) e a un progetto (altrettanto incerto e incompiuto) di riconfigurazione del settore di città al di là della ferrovia. Per gli scopi di questo scritto, che attengono alla ricostruzione dei rapporti tra forme di decisione pubblica e trasformazioni della città fisica, è sufficiente dire che una lunga fase di riconversione graduale, per la quale si è anche fatto ricorso allo strumento degli usi temporanei e delle concessioni a soggetti del privato sociale,⁷⁵ è stata recentemente cancellata dall’improvvisa approvazione (aprile 2022) di un accordo di programma tra comune e FSSU, che prevede di impiegare i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per realizzare il c.d. Distretto dell’innovazione sociale e culturale nella parte centrale dello scalo (il resto verrà destinato a funzioni private, da realizzarsi in base ai risultati di un futuro concorso internazionale di progettazione).⁷⁶ Grazie a questo atto bilaterale lo scalo Ravone viene avviato a una riconversione totalmente interna, senza che su di esso si sia sviluppato alcun dibattito

pubblico. Soprattutto, le previsioni di riconversione di questa area cruciale non sono oggetto di alcuna valutazione che le riporti a un minimo schema di coerenza rispetto agli altri temi prioritari dell'agenda urbana⁷⁷ (se non per la definizione di un vago schema di relazioni con gli altri luoghi sui quali precipitano le restanti previsioni del PNRR).⁷⁸

Ancora più carico di indicazioni su quali siano i fattori determinanti che caratterizzano il presente ciclo di rigenerazione di patrimoni pubblici in corso di alienazione è il caso delle aree ex-militari. Queste, per estensione e diffusione localizzativa, nonché per la qualità specifica del patrimonio architettonico e delle dotazioni territoriali che contengono, rappresentano una componente fondamentale sulla quale, a condizione che le si riesca a integrare nelle politiche di piano e nelle previsioni di sviluppo urbanistico, si deciderà la forma futura delle maggiori città emiliane.⁷⁹

Sul grande complesso di aree militari di Piacenza è stato scritto molto, soprattutto per il particolare rapporto tra l'estensione complessiva dei comparti dismessi e la dimensione media della città.⁸⁰ Piacenza e le sue aree militari rappresentano un caso di scuola, per come negli anni si è tentato di sperimentare le più diverse forme di accordo politico, che però si sono scontrate con la resistenza e unilaterali delle posizioni prese dal Ministero e dagli organi statali titolari degli immobili. Il possibile sblocco di questa situazione, ormai ferma da anni, richiederebbe di combinare opportunamente strategie e dispositivi negoziali diversi, magari cominciando da una graduale trasformazione delle aree più centrali.⁸¹ Un processo di tale estensione e impegno finanziario può essere affrontato solo avviando giochi cooperativi tra mondo imprenditoriale, proprietà governativa e Comune, tali da spostare i contenuti contrattuali dalla cessione di proprietà alla concessione d'uso (mantenendo così alcuni essenziali requisiti di tutela).⁸²

Ancora una volta, sembra però che sia il caso delle aree bolognesi a restituire con particolare evidenza le strategie e la natura degli attori che nell'attuale fase decidono su questi temi essenziali per la vita della città.

Bologna, infatti, ha all'interno della città consolidata un insieme di aree militari dismesse di grande ampiezza e distribuite in modo diffuso a corona dell'area centrale. Come più volte detto, il processo di riconversione di un complesso così ampio e variegato di immobili meriterebbe di essere inquadrato secondo una strategia di assetto territoriale generale e minimamente coerente, così da potere conferire a questi luoghi strategici il ruolo di snodi, porte e centralità per l'intera compagine urbana, e permettere loro di fare da riserva di spazi per rilanciare i temi più urgenti di politica urbana (casa, energia, tutela storica e paesaggistica, mobilità, servizi e stato sociale territoriale). Il Comune già da tempo aveva definito un piano di vendita per questi immobili, il Puv (Programma unitario di valorizzazione, come a Piacenza), frutto di un Protocollo d'intesa tra Demanio e Comune di Bologna (2009-10), nel quale si prevedeva la messa sul mercato delle prime nove caserme (su venti).⁸³

Questo primo documento, nonostante affermi l'intenzione di temperare esigenze economiche e urbanistiche, non fa molto più che definire un assortimento percentuale

di usi pubblici e privati, e determinare le capacità edificatorie per ognuno dei comparti militari indicati.

I successivi passi di questo esteso programma di alienazioni mostrano una ancor più marcata distanza dal dibattito pubblico e una sempre più pervasiva presenza degli interessi avanzati dalle società-veicolo statali, nel frattempo subentrate al Demanio quali titolari delle aree.

Esempio estremo di questo radicale scollamento tra decisioni istituzionali e istanze della base sociale è la vicenda dei Prati di Caprara, la più grande area militare cittadina: un esteso campo di addestramento (400.000 m²), molto centrale (è ubicato lungo l'asse della Via Emilia e accanto a un polo ospedaliero di primaria importanza), che nei decenni di abbandono era andato incontro a una riforestazione spontanea. Una radicale riconversione immobiliare di questo luogo era stata concordata nel 2016 tra il Comune di Bologna e l'Invimit (società veicolo, totalmente sotto il controllo del ministero dell'economia), e inserita nel Piano urbanistico tematico chiamato "Piano operativo di Rigenerazione dei patrimoni pubblici."⁸⁴ Un prezioso patrimonio per la comunità cittadina, determinante per il riequilibrio ambientale della città e del tutto simile alle Oasi urbane presenti nelle città inglesi o del Nord Europa,⁸⁵ sarebbe stato destinato a una traumatica densificazione edilizia che ne avrebbe compromesso per sempre la funzione di principale nodo della rete ecologica urbana⁸⁶ se una grande mobilitazione civica non avesse portato a una drastica inversione di rotta da parte dell'amministrazione comunale⁸⁷ (in modo simile a quanto avvenuto all'incirca nello stesso periodo con la mobilitazione per la salvaguardia della Piazza d'armi a Milano-Baggio).⁸⁸ Senza la mobilitazione dal basso della cittadinanza, è certo che l'amministrazione comunale di Bologna non solo non avrebbe avuto capacità e peso contrattuale, ma forse non avrebbe nemmeno maturato la consapevolezza della necessità di questo cambio di politica.⁸⁹

Ancor più esemplificativa dell'approccio da *oligopolio collusivo* intrapreso da queste strategie di messa sul mercato dei grandi compendi immobiliari pubblici è l'accelerazione delle decisioni di trasformazione che ha investito le altre grandi aree militari bolognesi. Attraverso deliberazioni ancora una volta blindate e bilaterali, il cui momento di svolta si è avuto con la firma del Protocollo d'intesa tra Comune di Bologna e Ministero della difesa (febbraio 2020), questi due attori pubblici hanno fissato le linee generali per la progressiva immissione sul mercato delle maggiori proprietà del demanio militare presenti in città. L'estremizzazione nell'approccio da "mano che nasconde" che ha caratterizzato l'avvio di questa nuova strategia immobiliare sta nella comparsa di una inedita clausola di riservatezza all'interno dell'accordo, che impone alle parti contraenti (Comune e Ministero) di secretare nei confronti dell'opinione pubblica ogni successiva decisione di conversione delle aree.⁹⁰ Un atto così estremo è evidentemente il segnale di una frattura insanabile tra rappresentanza politica e dibattito cittadino, fortemente contraddittoria rispetto al grande sforzo divulgativo che invece l'amministrazione bolognese ha investito negli ultimi anni sui temi della partecipazione e dell'incoraggiamento alla cittadinanza attiva.⁹¹

Per tale ragione, le diverse modalità con le quali nel tempo le città emiliane hanno visto cambiare i propri istituti partecipativi si pongono come ultimo tema di portata generale, vera lente attraverso la quale esaminare le mutazioni dell'arena pubblica e della deliberazione democratica emiliana.

LA LUNGA METAMORFOSI DELLA PARTECIPAZIONE E DELL'IMPEGNO CIVICO

Le pratiche partecipative con obiettivi di accompagnamento per le decisioni di intervento sul territorio si sono negli ultimi anni diffuse in modo inesauribile, ma tale estensione non è sempre stata proporzionale alla qualità degli esiti sortiti.⁹² Come accade spesso nella sfera della vita collettiva, l'allargamento troppo ampio di una iniziativa dei pubblici poteri porta a depotenziarne la funzione, le finalità, i contenuti.⁹³

Le città emiliane non costituiscono sotto questo aspetto un'eccezione. Coerentemente con i processi di allentamento dei legami che storicamente in questa regione intercorrevano tra sistemi di rappresentanza e dinamiche di mobilitazione civica, anche qui le espressioni e gli istituti della partecipazione civica hanno mostrato una moltiplicazione dei propri caratteri, in corrispondenza con la struttura "segmentata, reticolare, policefala" assunta dai movimenti sociali e dalle loro istanze.⁹⁴ In conseguenza di questo, anche gli obiettivi che le forme di coinvolgimento della cittadinanza si ponevano hanno sofferto di una vistosa perdita nella propria messa a fuoco: queste si presentano alternativamente come forme di integrazione e socializzazione dei soggetti sociali al fine di rafforzare il processo decisionale,⁹⁵ possono svolgere una funzione formativa per una comunità cui si pone il problema di un confronto con le istituzioni politiche,⁹⁶ possono avere una funzione di anticipazione dei conflitti a fronte di decisioni istituzionali in evidente crisi di rappresentanza,⁹⁷ infine possono essere impiegati come dispositivi strumentali di *cattura dei decisori* e costruzione del consenso.⁹⁸

In pratica, la varietà di forme delle pratiche partecipative non può essere solo riferita alle due estreme espressioni di "autogoverno o eterodirezione,"⁹⁹ ma va invece esaminata nella concreta condizione storico-contestuale che vede in queste il momento di emersione e formazione di soggetti, domande, contese riguardo a specifici beni urbani di cui si rivendica l'uso e il possesso o da cui si viene esclusi.¹⁰⁰

Tutto questo configura un quadro di pratiche partecipative frammentato e incerto, ben diverso da quello che aveva caratterizzato l'esperienza storica dell'attivismo civico e municipalistico emiliano. Nel "modello emiliano," le forme di civismo e municipalismo, radicate nel comportamento sociale e nella prassi delle cellule territoriali del Partito Comunista, mostravano una combinazione di partecipazione istituzionalizzata (vita politica, associazioni, centri religiosi)¹⁰¹ e non-istituzionalizzata (nella quale possiamo inserire anche forme di auto-organizzazione nate come rivendicazioni dal basso e poi entrate nell'agenda amministrativa).¹⁰² Questo variegato panorama di iniziative sostenute dall'attivismo e dalla mobilitazione civica trovava la propria concreta realizzazione nella dimensione dei quartieri e delle politiche di de-

centramento, quale luogo dove le scelte dell'amministrazione venivano spiegate e condivise, dove si programmava e discuteva la localizzazione dei servizi,¹⁰³ e, soprattutto, dove (anche in maniera conflittuale) la base territoriale esprimeva domande e problemi.¹⁰⁴

È stato anche e soprattutto a causa del depotenziamento dei consigli di quartiere, retrocessi a semplici organi di gestione, che si è lasciato spazio a un insieme eterogeneo e spesso inconcludente di strategie partecipative, soprattutto sui temi urbanistici.

Tale svolta si deve anche al fatto che oggigiorno la partecipazione non si presenta più come una funzione svolta direttamente dall'amministrazione e all'interno della costruzione del progetto territoriale, ma fa riferimento a soggetti professionali con ruolo da mediatori e facilitatori, che gestiscono questi processi su incarico delle pubbliche istituzioni. Si tratta di un aspetto che ha compromesso un fondamentale requisito che i movimenti sociali chiedono alle arene pubbliche: ovvero di avere un legame diretto con le fonti del potere decisionale e di avere una visibilità diretta dei soggetti che queste leve esercitano.¹⁰⁵ In sostanza, visto che la partecipazione è intesa come bilanciamento dal basso "della razionalità cieca dei burocrati e dei *vested interests* dei politici,"¹⁰⁶ essa deve potere portare le proprie argomentazioni nel pieno di un'arena pubblica, con tutti i rischi di manipolazione plebiscitaria che questo comporta.¹⁰⁷

Come ha mostrato l'opacità che ha accompagnato le decisioni cruciali sul destino delle grandi aree militari dismesse, la presenza di soggetti e livelli di interessi così estranei al dibattito cittadino ha portato a un rafforzamento delle strategie "sovra-caricate" di esclusione dei soggetti locali dalle scelte fondanti sull'uso dei beni territoriali; una delle conseguenze è stata la promozione di pratiche di confronto pubblico su contenuti già disegnati e parametrati¹⁰⁸ e l'emersione di una nuova ondata di retoriche sugli spazi della creatività e dell'innovazione, presentati come motore di una acquietante cooperazione priva di conflitto.¹⁰⁹

Alcune città emiliane si sono dotate di un bilancio partecipativo, ma l'esiguità di risorse messe a disposizione e i meccanismi di funzionamento molto formalizzati impediscono qualunque trasferimento reale di potere ai cittadini, e hanno reso esornativo questo strumento;¹¹⁰ molte altre città (Bologna è stata la prima) si sono dotate di un Regolamento sui c.d. Patti di collaborazione tra cittadinanza e amministrazione, che dovrebbero promuovere iniziative capaci di produrre valore sociale. Nella realtà, questo si è risolto in accordi per la gestione di micro-spazi urbani o la cooptazione dei cittadini con logiche di sussidiarietà che non riconoscono grandi facoltà di progetto alla base sociale. La moltiplicazione indeterminata di questi Patti, che la città di Bologna ha sperimentato negli ultimi anni, mostra come questo strumento possa essere utile alla progettualità dal basso solo quando si pone come forma concertata di riconoscimento per esperienze già avviate: solo così può avviare forme di apprendimento ed esperienze di riuso radicate.¹¹¹ Infine, va rilevato che il nodo ancora da sciogliere per questa costellazione di iniziative così difformi è nella costruzione di un minimale quadro di coerenze rispetto alle

strategie e agli strumenti del governo urbanistico cittadino, requisito che al momento sembra più un auspicio che non un riconoscimento reale.¹¹²

Nella gran parte delle pratiche partecipative avviate in maniera più o meno convinta sui grandi progetti territoriali l'obiettivo sembra piuttosto quello di ottenere una sterilizzazione del conflitto. Il caso più evidente è stato nel "confronto pubblico" sull'opera infrastrutturale maggiormente impegnativa che le città emiliane hanno in previsione per il prossimo decennio: il raddoppio della tangenziale di Bologna all'interno del tracciato attuale. Un'opera il cui impatto si dispiegherà sugli abitanti dell'intera area urbana è stata oggetto di una esigua serie di incontri tenutisi nei quartieri periferici in piena estate,¹¹³ con un meccanismo che si muoveva entro i vincoli delle decisioni già prese e che ai pochi partecipanti ha lasciato solo margini decisionali ininfluenti.¹¹⁴

Tutti gli esempi sopra riportati si inseriscono in quelle dinamiche di professionalizzazione della politica che un acuto studioso delle forme di azione collettiva individuava già da tempo come il fattore che aveva determinato (anche e soprattutto nelle regioni governate dal Partito Comunista) l'allontanamento dei decisori dalla loro base sociale.¹¹⁵ L'insorgere di una nuova burocrazia della partecipazione, professionalizzata e al servizio dell'istituzionalizzazione dei processi di dialogo sociale (qual è ad esempio la Fondazione per l'innovazione urbana di Bologna, che su questi temi agisce come braccio operativo del Comune) ha avuto come primo obiettivo quello di ignorare il conflitto insito nelle contese sui beni urbani.¹¹⁶ Soprattutto, però, è a causa dell'improprio tentativo di ridurre a procedure le istanze della partecipazione¹¹⁷ che si è generata la sempre più radicata convinzione, da parte dei soggetti sociali, di non avere poi alcun ruolo all'interno del processo decisionale. La conseguenza che si rileva sempre in presenza di questo meccanismo distorsivo è lo spegnimento dell'attivismo civico, che fa subentrare cinismo e disincanto.¹¹⁸

Eppure, quando le istituzioni politiche non mostrano più di avere al proprio interno la capacità di elaborare la domanda sociale e di affrontare il conflitto da cui questa viene alimentata, allora si verifica una politicizzazione della società stessa, al cui interno si moltiplicano i canali di espressione delle esigenze dal basso e le forme di azione collettiva auto-organizzata.¹¹⁹

In assenza dei legami ormai spenti che facevano capo alla mediazione politica, probabilmente sarà questa forma di attivismo a raccogliere il testimone proveniente dalla storia del municipalismo emiliano.

¹ Gabriel A. Almond, and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 1963), 166.

² Arnaldo Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, (Bologna: Il Mulino, 1977), 192.

³ Robert D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane* (Milano: Mondadori, 1993), 134.

⁴ Matteo Troilo, "Introduzione. Il «laboratorio» emiliano-romagnolo dalle origini del movimento socialista a oggi," in *Il «modello emiliano» nella storia d'Italia*, cur. Carlo De Maria (Bologna: Bradypus, 2014), 5–22, in part. 6.

⁵ Luca Baldissara, "Conflitti d'identità. Municipalismo, localismo e integrazione politica in area padana," *Meridiana* 32 (1998): 63–95, in part. 68.

⁶ Paul Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi* (Torino: Einaudi, 1989), 401–02.

⁷ Carlo De Maria, "Introduzione. Il «laboratorio» emiliano-romagnolo dalle origini del movimento socialista a oggi," in *Il «modello emiliano» nella storia d'Italia*, cur. Carlo De Maria (Bologna: Bradypus, 2014), 5–22, in part. 6.

⁸ Gianfranco Baldini, Piergiorgio Corbetta e Salvatore Vassallo, *La sconfitta inattesa* (Bologna: Il Mulino, 2000), 7.

⁹ Guy B. Peters, *Comparative Politics* (Houndsville, Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Press, 1998), 14.

¹⁰ Pier Luigi Crosta, "Introduzione," in *La costruzione sociale del piano*, cur. Pier Luigi Crosta (Milano: Franco Angeli, 1983), 19–53, in part. 31.

¹¹ Pier Luigi Crosta, *La politica del piano* (Milano: Franco Angeli, 1990), 20.

¹² Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, 399.

¹³ Vezio De Lucia, *Se questa è una città* (Roma: Donzelli, 2006), 38–40; Paolo Avarello, *Il piano comunale* (Milano: Il Sole 24 Ore, 2000), 86.

¹⁴ Pier Paolo D'Attorre, "Introduzione," in *Bologna. Città e territorio tra '800 e '900*, cur. Pier Paolo D'Attorre (Milano: Franco Angeli, 1983), 9–51, in part. 40.

¹⁵ Baldini, Corbetta e Vassallo, *La sconfitta inattesa*, 156.

¹⁶ Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, 104.

¹⁷ Umberto Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa* (Milano: Giuffrè, 2009), 240–42.

¹⁸ Athos Belletini, *La città e i gruppi sociali* (Bologna: Clueb, 1984), 67.

¹⁹ Robert D. Putnam, Robert Leonardi, e Raffaella Y. Nannetti, *La Pianta e le radici* (Bologna: Il Mulino, 1985), 163.

²⁰ Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, 403.

²¹ Baldini, Corbetta e Vassallo, *La sconfitta inattesa*, 157.

²² Giovanna Cristina, *Il Pilastro. Storia di una periferia nella Bologna del dopoguerra* (Milano: Franco Angeli, 2017), 93–4.

²³ Mauro Boarelli, "Partecipazione e governo dei cittadini. Nascita dei quartieri e gestione sociale della scuola a Bologna negli anni Sessanta," in *Partecipazione ed empowerment*, cur. Margherita Garza, Chiara Giustini, Ilaria Pitti, Alessandro Tolomelli e Stella Volturo (Milano: Franco Angeli, 2014), 153–66, in part. 161–62.

²⁴ Cristina, *Il Pilastro*, 287.

²⁵ Alberto Melucci, *Culture in gioco* (Milano: Il Saggiatore, 2000): 146–47.

²⁶ Matteo Troilo, "Bologna e il Welfare locale. Appunti per una storia," *E-Review Dossier* 1 (2013): 109–24, in part. 124.

²⁷ Alberto Melucci, *L'invenzione del presente* (Bologna: Il Mulino), 102–04.

²⁸ Charles E. Lindblom, *Politica e mercato* (Milano: Etas, 1979; ed. or. New York: Basic Books, 1977): 112.

²⁹ Teresa Carlone, "Non ci resta che partecipare. Una riflessione sulla partecipazione civica a Bologna," *Tracce urbane* 12 (2022): 94–117, in part. 100.

³⁰ Giovanni Laino, *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo* (Milano: Franco Angeli, 2012), 125–26.

³¹ Matteo G. Bolocan, *Urbanistica e regolazione locale* (Bologna: Dunod, 1997), 15.

³² Baldini, Corbetta e Vassallo, *La sconfitta inattesa*, 11.

³³ Ludovico Quaroni, *La Torre di Babele* (Padova: Marsilio, 1967), 214.

³⁴ Robert A. Dahl, *I dilemmi della democrazia pluralista* (Milano: Il Saggiatore, 1988), 106.

³⁵ Theodore J. Lowi, *La scienza delle politiche* (Bologna: Il Mulino, 1999), 158.

³⁶ Albert O. Hirschman, *Come complicare l'economia* (Bologna: Il Mulino), 209.

³⁷ Giuseppe Campos Venuti, "Comprensori e comuni in un ordinamento urbanistico democratico," *Urbanistica* 42-43 (1965): 160–64, in part. 161.

³⁸ Giuseppe Campos Venuti, "Due alternative per l'assetto territoriale dell'Italia Padana," *Urbanistica* 45 (1965): 5–8.

³⁹ Valeria Erba, "Progetto Appennino: una metodologia di pianificazione integrata," *Edilizia Popolare* 160 (1981): 87–95, in part. 87.

⁴⁰ Patrizia Gabellini, "Le prospettive politiche della pianificazione per progetti," *Edilizia Popolare* 160 (1981): 98–108, in part. 99.

⁴¹ Osvaldo Piacentini, "La logica del progetto Appennino," in *Il progetto Appennino*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato alla programmazione e agli affari generali (Bologna, 1980), 69–80, in part. 72–3.

- ⁴² Giuseppe Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica* (Torino: Einaudi, 1967), 106.
- ⁴³ Luca Gulli, "Lo sviluppo della città di Bologna nell'esperienza dei piani di edilizia economica e popolare," in *Bologna. Centro storico e nuovi quartieri*, cur. Paola Furlan (Bologna: Persiani, 2019), 75–154, in part. 124–25.
- ⁴⁴ Giuseppe Campos Venuti, "Comprensori e comuni in un ordinamento urbanistico democratico," 162.
- ⁴⁵ Pierluigi Cervellati, *La città bella* (Bologna: Il Mulino, 1990), 58–9.
- ⁴⁶ Regione Emilia-Romagna, *Programma regionale di sviluppo (1986-1988)* (Regione Emilia-Romagna, 1986), 101–04. Regione Emilia-Romagna, Dipartimento ambiente territorio trasporti, *La casa realizzata* (Regione Emilia-Romagna, 1987), 29 ss.
- ⁴⁷ Regione Emilia-Romagna, *Programmazione nazionale e piani casa regionali. Problemi e prospettive* (Regione Emilia-Romagna: Dipartimento ambiente-territorio-trasporti, 1979), 83–7.
- ⁴⁸ Pier Carlo Palermo e Gabriele Pasqui, *Ripensando sviluppo e governo del territorio*, (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2008), 22–3.
- ⁴⁹ Paola Capriotti e Luca Gulli, "Rendimento territoriale e bilancio contabile nelle recenti formule di edilizia residenziale sociale in Emilia Romagna," in *Opportunità abitative nelle periferie rigenerate. Atti della XXII Conferenza Siu*, cur. Giovanni Caudo e Paola Savoldi (Roma-Milano: Planum Publisher, 2020), 175–80, in part. 179–80.
- ⁵⁰ Ilaria Agostini ed Enzo Scandurra, *Miserie e splendori dell'urbanistica* (Roma: DeriveApprodi, 2018), 111; concetto ripreso anche in Carlo Cellamare, "La rigenerazione senza abitanti," in *Territorio senza governo*, cur. Giancarlo Storto, (Roma: DeriveApprodi, 2020), 203–26, in part. 204.
- ⁵¹ Luca Gulli, *L'organizzazione urbana come forma e gestione* (Bologna: Bononia Univ. Press, 2015), 225.
- ⁵² Agostini e Scandurra, *Miserie e splendori dell'urbanistica*, 114.
- ⁵³ Carlo Donolo, *Il sogno del buongoverno* (Milano: et. al. edizioni, 2011), 61.
- ⁵⁴ Ilaria Agostini e Sergio Caserta, "In conclusione: ipotesi per una diversa urbanistica," in *Consumo di luogo*, cur. Ilaria Agostini (Bologna: Pendragon, 2017), 103–06, in part. 106.
- ⁵⁵ Patrizia Gabellini, *Mutazioni dell'urbanistica* (Roma: Carocci, 2018), 44
- ⁵⁶ Paolo Caretti, *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità* (Torino: Giappichelli, 2003), 97–8.
- ⁵⁷ Melvin M. Webber, "Pianificazione globale e responsabilità sociale," in *L'urbanista di parte*, cur. Pier Luigi Crosta (Milano: Franco Angeli, 1973), 55–71, in part. 69.
- ⁵⁸ Carolina Pacchi, *Iniziativa dal basso e trasformazioni urbane* (Milano: Bruno Mondadori, 2020), 51.
- ⁵⁹ Regione Emilia-Romagna, *La tutela e l'uso del territorio nella legislazione dello Stato e della regione Emilia-Romagna* (Bologna: Patron, 1979), 15. Il passo completo è il seguente: "con la l.r. 47/78 si rende operante il riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente [...] la difesa e la valorizzazione del contesto produttivo della città e della campagna, eliminando contemporaneamente ogni spreco e parassitismo nell'uso del suolo, ormai non più compatibile con un corretto sviluppo economico."
- ⁶⁰ Giuseppe Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica* (Milano: Franco Angeli, 1990), 64.
- ⁶¹ Pier Luigi Cervellati e Mariangela Miliari, *I centri storici* (Rimini-Firenze: Guaraldi, 1977): 22 e 37–8; Pier Luigi Cervellati, "Fuori le mura o dentro le bocche dei leoni," in *I segni del sociale*, cur. Paolo Guidicini (Milano: Franco Angeli, 1980), 18–40, in part. 30.
- ⁶² Giancarlo Mattioli, Roberto Matulli, Roberto Scannavini e Paolo Capponcelli, *Bologna. Una città per gli anni '90* (Venezia: Marsilio, 1985), 61–3 e 172.
- ⁶³ Legambiente Emilia-Romagna, *Il valore del suolo* (Bologna: ed. Negri, 2012), 24–6.
- ⁶⁴ Giacomo Vaciago, "Gli immobili pubblici... ovvero purché restino immobili," in *Invertire la rotta*, cur. Ugo Mattei, Edoardo Reviglio e Stefano Rodotà (Bologna: Il Mulino, 2007), 325–39, in part. 331–32.
- ⁶⁵ Vaciago, "Gli immobili pubblici," 338.
- ⁶⁶ Gabriele Pasqui, "Il Master Plan per le aree militari di Piacenza. Progetto, attori e forme di conoscenza," *Territorio* 62 (2012): 58–63, in part. 63.
- ⁶⁷ Manfredo Tafuri, *Architettura italiana 1944-1985* (Torino: Einaudi, 1985), 193 (corsivo dell'autore).
- ⁶⁸ Agostini e Scandurra, *Miserie e splendori dell'urbanistica*, 156–57.
- ⁶⁹ Alessandro Balducci, "Il mancato accordo sugli scali ferroviari," *Territorio*, n. 82 (2017): 38–9, in part. 38.
- ⁷⁰ Emilio Battisti, "Milano scali, progetti in corso," *Eco Web Town*, n. 20 (2019): 101–19 in part. 103.
- ⁷¹ Pier Carlo Palermo, "Milano-Bigness. Quando la crescita non è sviluppo," in *Milano al futuro*, cur. Andrea Arcidiacono e Laura Pogliani (Milano: et. al. Edizioni, 2011), 127–56, in part. 138.
- ⁷² Balducci, "Il mancato accordo sugli scali," 39. Lo studioso, ai tempi assessore reggente all'urbanistica del comune di Milano, con una certa onestà intellettuale ammette queste distorsioni presenti nell'Accordo, provando però pragmaticamente a rimandare la questione a un futuro intervento migliorativo. Si tratta di una molto discussa questione di metodo: se nei progetti di sviluppo si possa proficuamente adottare un approccio per "una cosa alla volta," cui Hirschman si mostra contrario
- e che spesso può portare a una vistosa compressione delle facoltà di deliberazione democratica. Cfr. Albert Hirschman, *Autosovversione* (Bologna: Il Mulino, 1996), 94 ss.
- ⁷³ Giovanni Laino, *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo*, 90.
- ⁷⁴ Pier Carlo Palermo, "Urbanistica del progetto urbano: ambiguità e ipocrisie," *Eco Web Town*, n. 15 (2017): 21–43, in part. 30.
- ⁷⁵ Nicola Marzot, "Dalla società dello spettacolo allo spettacolo della società. La rigenerazione urbana come pratica di rivendicazione del dismesso," *FAM Magazine* 42 (2017): 67–79, in part. 70. Luca Gulli e Ambra Migliorisi, "Premises and Uncertainties of Temporary Uses in Emilia-Romagna, Italy," *Lo Squaderno* 55 (2020): 9–13, in part. 11.
- ⁷⁶ Comune di Bologna, P.G. 132426/2022, *Approvazione dello schema di protocollo d'intesa fra comune di bologna e ferrovie dello stato spa, rete ferroviaria italiana spa, grandi stazioni rail spa, trenitalia spa e fs sistemi urbani srl per la riqualificazione urbana delle aree ferroviarie del territorio di Bologna*. Allegato Protocollo di intesa, art. 3, 6.
- ⁷⁷ Palermo, "Urbanistica del progetto urbano," 39.
- ⁷⁸ Valentina Orioli e Martina Massari, *Praticare l'urbanistica* (Milano: Franco Angeli, 2022), 109–10.
- ⁷⁹ Davide Ponzini e Marco Viani, "Immobili militari e trasformazioni urbane," *Territorio* 62 (2012): 13–8, in part. 17.
- ⁸⁰ Pasqui, "Il Master Plan per le aree militari di Piacenza," 59.
- ⁸¹ Michela Milani, "Piacenza verso la valorizzazione del patrimonio immobiliare militare dismesso," *in_bo* 3 (2011): 44–56, in part. 55.
- ⁸² Vaciago, "Gli immobili pubblici," 337–38.
- ⁸³ Francesco Evangelisti, "Bologna: un campo di sperimentazione tra Psc e Puv," *Territorio* 62 (2012): 22–6, in part. 23.
- ⁸⁴ Piergiorgio Rocchi, "Le previsioni urbanistiche sui Prati di Caprara," in *Il bosco urbano dei Prati di Caprara*, cur. Giovanni Trentanovi, Alessandro Alessandrini e Benedetta Roatti (Bologna: Patron, 2021), 10–7, in part. 12.
- ⁸⁵ Carolina Pacchi, *Iniziativa dal basso e trasformazioni urbane*, 60.
- ⁸⁶ Giovanni Trentanovi, Giuseppe Segno, Thomas Campagnaro, Paolo Semenzato e Tommaso Sitzia, "Boschi selvatici, occasione di rigenerazione urbana," *Territorio* 89 (2019): 131–37, in part. 133–34.
- ⁸⁷ Roberta Bartoletti, "Processi partecipativi autogestiti dalla cittadinanza: ParteciPrati e ParteciPratiche," in *Il bosco urbano dei Prati di Caprara*, cur. Giovanni Trentanovi, Alessandro Alessandrini e Benedetta Roatti (Bologna: Patron, 2021): 124–28.
- ⁸⁸ Francesco Gastaldi e Federico Camerini, "Verso una nuova fase del processo di valorizzazione del patrimonio militare?," *Territorio* 80 (2017): 151–56, in part. 153.
- ⁸⁹ Pacchi, *Iniziativa dal basso e trasformazioni urbane*, 83–4.
- ⁹⁰ Ministero della difesa, Comune di Bologna, *Protocollo d'intesa per la razionalizzazione e la valorizzazione di immobili militari sul territorio del comune di Bologna*, Bologna 17 gennaio 2020, art. 8, 7.
- ⁹¹ Carlone, "Non ci resta che partecipare," 109.
- ⁹² Paola Savoldi, *Giochi di partecipazione* (Milano: Franco Angeli, 2006), 136.
- ⁹³ Jürgen Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (Roma-Bari: Laterza, 1977), 14.
- ⁹⁴ Melucci, *L'invenzione del presente*, 79.
- ⁹⁵ Alfredo Mela, Maria Belloni e Luca Davico, *Sociologia e progettazione del territorio* (Roma: Carocci, 2000), 107.
- ⁹⁶ Melucci, *L'invenzione del presente*, 104. Savoldi, *Giochi di partecipazione*, 64.
- ⁹⁷ Melucci, *L'invenzione del presente*, 62.
- ⁹⁸ Pacchi, *Iniziativa dal basso e trasformazioni urbane*, 21–2.
- ⁹⁹ Alberto Magnaghi, *Il progetto locale* (Torino: Boringhieri, 2010), 82.
- ¹⁰⁰ Melucci, *L'invenzione del presente*, 57.
- ¹⁰¹ Marzio Barbagli e Alessandro Maccelli, *La partecipazione politica a Bologna* (Bologna: Il Mulino, 1985), 53–6.
- ¹⁰² Mauro Boarelli, "Partecipazione senza potere," in *A che punto è la città*, cur. Gruppo bolognese della rivista *Gli asini* (s.l.: Edizioni dell'Asino, 2018), 24–38, in part. 32–3.
- ¹⁰³ Barbagli e Maccelli, *La partecipazione politica a Bologna*, 121–22.
- ¹⁰⁴ Baldini, Corbetta e Vassallo, *La sconfitta inattesa*, 117.
- ¹⁰⁵ Melucci, *L'invenzione del presente*, 87.
- ¹⁰⁶ Giandomenico Amendola, *Le retoriche della città* (Bari: Dedalo, 2016), 60.
- ¹⁰⁷ Amendola, *Le retoriche della città*, 64–5.
- ¹⁰⁸ Carlone, *Non ci resta che partecipare*, 109–10.
- ¹⁰⁹ Orioli e Massari, *Praticare l'urbanistica*, 54.
- ¹¹⁰ Boarelli, "Partecipazione senza potere," 25.
- ¹¹¹ Pacchi, *Iniziativa dal basso e trasformazioni urbane*, 33–4.
- ¹¹² Orioli e Massari, *Praticare l'urbanistica*, 104.
- ¹¹³ Boarelli, "Partecipazione senza potere," 27.

¹¹⁴ Luigi Bobbio, "La partecipazione imperfetta," *Sentieri urbani* 21 (2016): 28–31, in part. 28 e 30.

¹¹⁵ Alberto Melucci, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali* (Milano: Feltrinelli, 1977), 54.

¹¹⁶ Michele D'Alena, *Innovazione civica* (Roma: Luca Sossella, 2021): 109 e ss.

¹¹⁷ Melucci, *L'invenzione del presente*, 105.

¹¹⁸ Almond and Verba, *The Civic Culture*, 178–79.

¹¹⁹ Melucci, *Sistema politico*, 55–6.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINI, ILARIA, E SERGIO CASERTA. "In conclusione: ipotesi per una diversa urbanistica." In *Consumo di luogo*, a cura di Ilaria Agostini, 103–06. Bologna: Pendragon, 2017.

AGOSTINI, ILARIA, ED ENZO SCANDURRA. *Miserie e splendori dell'urbanistica*. Roma: DeriveApprodi, 2018.

ALLEGRETTI, UMBERTO. *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*. Milano: Giuffrè, 2009.

ALMOND, GABRIEL A., AND SIDNEY VERBA. *The Civic Culture*. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 1963.

AMENDOLA, GIANDOMENICO. *Le retoriche della città*. Bari: Dedalo, 2016.

AVARELLO, PAOLO. *Il piano comunale*. Milano: Il Sole 24 Ore, 2000.

BAGNASCO, ARNALDO. *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino, 1977.

BALDINI, GIANFRANCO, PIERGIORGIO CORBETTA E SALVATORE VASSALLO. *La sconfitta inattesa*. Bologna: Il Mulino, 2000.

BALDISSARA, LUCA. "Conflitti d'identità. Municipalismo, localismo e integrazione politica in area padana." *Meridiana* 32 (1998): 63–95.

BALDUCCI, ALESSANDRO. "Il mancato accordo sugli scali ferroviari." *Territorio* 82 (2017): 38–9.

BARBAGLI, MARZIO, E ALESSANDRO MACCELLI. *La partecipazione politica a Bologna*. Bologna: Il Mulino, 1985.

BARTOLETTI, ROBERTA. "Processi partecipativi autogestiti dalla cittadinanza: ParteciPrati e ParteciPratiche." In *Il bosco urbano dei Prati di Caprara*, a cura di Giovanni Trentanovi, Alessandro Alessandrini e Benedetta Roatti. Bologna: Patron, 2021: 124–128.

BATTISTI, EMILIO. "Milano scali, progetti in corso." *Eco Web Town* 20 (2019): 101–19.

BELLETTINI, ATHOS. *La città e i gruppi sociali*. Bologna: Clueb, 1984.

BOARELLI, MAURO. "Partecipazione e governo dei cittadini. Nascita dei quartieri e gestione sociale della scuola a Bologna negli anni Sessanta." In *Partecipazione ed empowerment*, a cura di Margherita Garzya, Chiara Giustini, Ilaria Pitti, Alessandro Tolomelli e Stella Volturo, 153–66. Milano: Franco Angeli, 2014.

BOARELLI, MAURO. "Partecipazione senza potere." In *A che punto è la città*, a cura del Gruppo bolognese della rivista *Gli asini*, 24–38. S.l.: Edizioni dell'Asino, 2018.

BOBBIO, LUIGI. "La partecipazione imperfetta." *Sentieri urbani* 21 (2016): 28–31.

BOLOCAN, MATTEO G.. *Urbanistica e regolazione locale*. Bologna: Dunod, 1997.

CARLONE, TERESA. "Non ci resta che partecipare. Una riflessione sulla partecipazione civica a Bologna." *Tracce urbane* 12 (2022): 94–117.

CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE. "Due alternative per l'assetto territoriale dell'Italia Padana." *Urbanistica* 45 (1965): 5–8.

CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE. "Comprensori e comuni in un ordinamento urbanistico democratico." *Urbanistica* 42–43 (1965): 160–64.

CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE. *Amministrare l'urbanistica*. Torino: Einaudi, 1967.

CAMPOS VENUTI, GIUSEPPE. *La terza generazione dell'urbanistica*. Milano: Franco Angeli, 1990.

CAPRIOTTI, PAOLA E LUCA GULLÌ. "Rendimento territoriale e bilancio contabile nelle recenti formule di edilizia residenziale sociale in Emilia Romagna." In *Opportunità abitative nelle periferie rigenerate*.

Atti della XXII Conferenza Siu, a cura di Giovanni Caudo e Paola Savoldi, 175–80. Roma-Milano: Planum Publisher, 2020.

CARETTI, PAOLO. *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità*. Torino: Giappichelli, 2003.

CELLAMARE, CARLO. "La rigenerazione senza abitanti." In *Territorio senza governo*, a cura di Giancarlo Storto, 203–26. Roma: DeriveApprodi, 2020.

CERVELLATI, PIER LUIGI. "Fuori le mura o dentro le bocche dei leoni." In *I segni del sociale*, a cura di Paolo Guidicini, 18–40. Milano: Franco Angeli, 1980.

CERVELLATI, PIERLUIGI. *La città bella*. Bologna: Il Mulino, 1990.

CERVELLATI, PIER LUIGI, E MARIANGELA MILIARI. *I centri storici*. Rimini-Firenze: Guaraldi, 1977.

CRISTINA, GIOVANNI. *Il Pilastro. Storia di una periferia nella Bologna del dopoguerra*. Milano: Franco Angeli, 2017.

CROSTA, PIER LUIGI. "Introduzione." In *La costruzione sociale del piano*, a cura di Pier Luigi Crosta, 19–53. Milano: Franco Angeli, 1983.

CROSTA, PIER LUIGI. *La politica del piano*. Milano: Franco Angeli, 1990.

DAHL, ROBERT A. *I dilemmi della democrazia pluralista*. Milano: Il Saggiatore, 1988.

D'ALENA, MICHELE. *Innovazione civica*. Roma: Luca Sossella, 2021.

D'ATTORRE, PIER PAOLO. "Introduzione." In *Bologna. Città e territorio tra '800 e '900*, a cura di Pier Paolo D'Attorre, 9–51. Milano: Franco Angeli, 1983.

DE LUCIA, VEZIO. *Se questa è una città*. Roma: Donzelli, 2006.

DE MARIA, CARLO. "Introduzione. Il «laboratorio» emiliano-romagnolo dalle origini del movimento socialista a oggi." In *Il «modello emiliano» nella storia d'Italia*, a cura di Carlo De Maria, 5–22. Bologna: Bradypus, 2014.

DONOLO, CARLO. *Il sogno del buongoverno*. Milano: et. al. edizioni, 2011.

ERBA, VALERIA. "Progetto Appennino: una metodologia di pianificazione integrate." *Edilizia Popolare* 160 (1981): 87–95.

EVANGELISTI, FRANCESCO. "Bologna: un campo di sperimentazione tra Psc e Puv." *Territorio* 62 (2012): 22–6.

GABELLINI, PATRIZIA. "Le prospettive politiche della pianificazione per progetti." *Edilizia Popolare* 160 (1981): 98–108.

GABELLINI, PATRIZIA. *Mutazioni dell'urbanistica*. Roma: Carocci, 2018.

GASTALDI, FRANCESCO, E FEDERICO CAMERINI. "Verso una nuova fase del processo di valorizzazione del patrimonio militare?" *Territorio* 80 (2017): 151–56.

GINSBORG, PAUL. *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*. Torino: Einaudi, 1989.

GULLÌ, LUCA. *L'organizzazione urbana come forma e gestione*. Bologna: Bononia Univ. Press, 2015.

GULLÌ, LUCA. "Lo sviluppo della città di Bologna nell'esperienza dei piani di edilizia economica e popolare." In *Bologna. Centro storico e nuovi quartieri*, a cura di Paola Furlan, 75–154. Bologna: Persiani, 2019.

GULLÌ, LUCA, E AMBRA MIGLIORISI. "Premises and Uncertainties of Temporary Uses in Emilia-Romagna, Italy." *Lo Squaderno* 55 (2020): 9–13.

HABERMAS, JÜRGEN. *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Roma-Bari: Laterza, 1977.

HIRSCHMAN, ALBERT O. *Come complicare l'economia*. Bologna: Il Mulino, 1988.

HIRSCHMAN, ALBERT O. *Autosovversione*. Bologna: Il Mulino, 1996.

LAINO, GIOVANNI. *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo*. Milano: Franco Angeli, 2012.

LEGAMBIENTE EMILIA-ROMAGNA. *Il valore del suolo*. Bologna: ed. Negri, 2012.

LINDBLOM, CHARLES E. *Politica e mercato*. Milano: Etas, 1979.

LOWI, THEODORE J. *La scienza delle politiche*. Bologna: Il Mulino, 1999.

- MAGNAGHI, ALBERTO. *Il progetto locale*. Torino: Boringhieri, 2010.
- MARZOT, NICOLA. "Dalla società dello spettacolo allo spettacolo della società. La rigenerazione urbana come pratica di rivendicazione del dismesso." *FAM Magazine* 42 (2017): 67–79.
- MATTIOLI, GIANCARLO, ROBERTO MATULLI, ROBERTO SCANNAVINI E PAOLO CAPPONCELLI. *Bologna. Una città per gli anni '90*. Venezia: Marsilio, 1985.
- MELA, ALFREDO, MARIA BELLONI, E LUCA DAVICO. *Sociologia e progettazione del territorio*. Roma: Carocci, 2000.
- MELUCCI, ALBERTO. *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*. Milano: Feltrinelli, 1977.
- MELUCCI, ALBERTO. *L'invenzione del presente*. Bologna: Il Mulino, 1991.
- MELUCCI, ALBERTO. *Culture in gioco*, Milano: Il Saggiatore, 2000.
- MILANI, MICHELA. "Piacenza verso la valorizzazione del patrimonio immobiliare militare dismesso." *in_bo* 3 (2011): 44–56.
- MINISTERO DELLA DIFESA, COMUNE DI BOLOGNA. *Protocollo d'intesa per la razionalizzazione e la valorizzazione di immobili militari sul territorio del comune di Bologna*. Bologna 17 gennaio 2020.
- ORIOLO, VALENTINA, E MARTINA MASSARI. *Praticare l'urbanistica*, Milano: Franco Angeli, 2022.
- PACCHI, CAROLINA. *Iniziative dal basso e trasformazioni urbane*. Milano: Bruno Mondadori, 2020.
- PALERMO, PIER CARLO. "Milano-Bigness. Quando la crescita non è sviluppo." In *Milano al futuro*, a cura di Andrea Arcidiacono e Laura Pogliani, 127–56. Milano: et al. Edizioni, 2011.
- PALERMO, PIER CARLO. "Urbanistica del progetto urbano: ambiguità e ipocrisie." *Eco Web Town* 15 (2017): 21–43.
- PALERMO, PIER CARLO, E GABRIELE PASQUI. *Ripensando sviluppo e governo del territorio*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli (2008).
- PASQUI, GABRIELE. "Il Master Plan per le aree militari di Piacenza. Progetto, attori e forme di conoscenza." *Territorio* 62 (2012): 58–63.
- PETERS, GUY B.. *Comparative Politics*. Houndsville, Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Press, 1998.
- PIACENTINI, OSVALDO. "La logica del progetto Appennino." In *Il progetto Appennino*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato alla programmazione e agli affari generali, 69–80. Bologna, 1980.
- PONZINI, DAVIDE, E MARCO VIANI. "Immobili militari e trasformazioni urbane." *Territorio* 62 (2012): 13–8.
- PUTNAM, ROBERT D.. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori, 1993.
- PUTNAM, ROBERT D., ROBERT LEONARDI, E RAFFAELLA Y. NANNETTI. *La Pianta e le radici*. Bologna: Il Mulino, 1985.
- QUARONI, LUDOVICO. *La Torre di Babele*. Padova: Marsilio, 1967.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA. *La tutela e l'uso del territorio nella legislazione dello Stato e della regione Emilia-Romagna*. Bologna: Patron, 1979.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA. *Programmazione nazionale e piani casa regionali. Problemi e prospettive*. Regione Emilia-Romagna: Dipartimento ambiente-territorio-trasporti, 1979.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA. *Programma regionale di sviluppo (1986-1988)*. Regione Emilia Romagna, 1986.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA. Dipartimento ambiente territorio trasporti. *La casa realizzata*. Regione Emilia Romagna, 1987.
- ROCCHI, PIERGIORGIO. "Le previsioni urbanistiche sui prati di Caprara." In *Il bosco urbano dei Prati di Caprara*, a cura di Giovanni Trentanovi, Alessandro Alessandrini e Benedetta Roatti, 10–7. Bologna: Patron, 2021.
- SAVOLDI, PAOLA. *Giochi di partecipazione*. Milano: Franco Angeli, 2006.
- TAFURI, MANFREDO. *Architettura italiana 1944.1985*. Torino: Einaudi, 1985.
- TRENTANOVI, GIOVANNI, GIUSEPPE SEGNO, THOMAS CAMPAGNARO, PAOLO SEMENZATO E TOMMASO SITZIA. "Boschi selvatici, occasione di rigenerazione urbana." *Territorio* 89 (2019): 131–37.
- TROILO, MATTEO. "Bologna e il Welfare locale. Appunti per una storia." *E-Review Dossier* 1 (2013): 109–24.
- TROILO, MATTEO. "Introduzione. Il «laboratorio» emiliano-romagnolo dalle origini del movimento socialista a oggi." In *Il «modello emiliano» nella storia d'Italia*, a cura di Carlo De Maria, 5–22. Bologna: Bradypus, 2014.
- VACIAGO, GIACOMO. "Gli immobili pubblici... ovvero purché restino immobili." In *Invertire la rotta*, a cura di Ugo Mattei, Edoardo Reviglio e Stefano Rodotà, 325–39. Bologna: Il Mulino, 2007.
- WEBBER, MELVIN M.. "Pianificazione globale e responsabilità sociale." In *L'urbanista di parte*, a cura di Pier Luigi Crosta. Milano: Franco Angeli, 1973, 55-71.

Municipal Traditions in the Government of Emilia-Romagna Region and the Long-period Changes in Urban Policies

Luca Gulli

KEYWORDS

Emilia-Romagna; urban policies; public estates; commons; participation

ABSTRACT

Community planning and civic engagement have a long and enduring tradition within the Emilia-Romagna region. This is particularly relevant when we examine the many connections between local government policies concerning social issues and the making of urban policies for most of the Post-war period. The paper is intended to describe how this Civic Culture has changed, from its early years to the recent times. The long period development of this political experience shows how a decision-centered approach to urban planning (led by the Communist Party), has recently turned into a more fragmented and uncertain profile, due to the rise of new and influencing actors that have deeply changed the public domain.

Luca Gulli

Ministero dei Beni culturali
luca.gulli@cultura.gov.it

Luca Gulli ha studiato al Politecnico di Milano e all'Università di Bologna, dove ha conseguito un dottorato di ricerca in Ingegneria edilizia e territoriale. Ha svolto in seguito attività di ricerca e di insegnamento per dieci anni presso l'Università di Bologna. Attualmente è funzionario del Ministero per i beni culturali.

Luca Gulli attended a Phd program in Building engineering and urban planning at the Milan Polytechnic and the University of Bologna. Then he worked as a temporary researcher for ten years at the University of Bologna.

He currently works at the Ministry of Cultural Heritage, in the field of architectural conservation and cultural policies.