

Introduzione

> Pierluigi Properzi

Il Rapporto dal Territorio 2005 (RdT) rappresenta il risultato di un impegno, che l'INU si è assunto da tempo nel dare continuità alle proprie attività di monitoraggio e di interpretazione dei processi di pianificazione in atto nel paese, e al contempo propone, in questa edizione, una evoluzione significativa del tradizionale impianto di lettura che ha caratterizzato i precedenti Rapporti. L'aver mantenuto la periodicità biennale fornisce all'Istituto e più in generale al mondo disciplinare e professionale, che con esso interagisce, uno strumento interpretativo che proprio nella periodicità e nella sistematicità trova la sua principale, anche se banale, utilità che si riscontra nel sempre più diffuso uso del RdT nelle facoltà e nel lavoro dei ricercatori.

Si è d'altro canto ritenuto di dover migliorare il sistema di raccolta dei dati, ma anche la loro "rappresentazione" sia in termini grafici e tabellari, ma soprattutto nella loro dimensione relazionale. A tal fine si sono inserite rispetto alle passate edizioni due novità: l'aggregazione per macro aree e l'uso di indicatori sintetici di carattere essenzialmente socio economico per la descrizione dei contesti di riferimento.

L'aggregazione in macro aree geografiche si differenzia in parte dalle aggregazioni Istat in relazione alla natura più marcatamente legata al "governo del territorio" che le analisi del RdT hanno. Ne è derivata una articolazione in 5 macro aree: Nord-O/Nord-E/Centro, ricomprensivo dell'Emilia e dell'Abruzzo / Meridione /Isole.

Gli indicatori sintetici di descrizione dei contesti (per Regioni e Province) sono stati costruiti in parte derivandoli da indicatori prodotti da altri Istituti di Ricerca ed in parte derivandoli dai dati del RdT

Per l'elaborazione dei grafici, delle tabelle e degli indicatori si sono avviate due positive collaborazioni con il Laboratorio di Urbanistica del DSU, della Facoltà di Architettura di Roma Tre e con il Laboratorio Antea del DAU della facoltà di Ingegneria dell'Aquila.

I nove capitoli in cui è strutturato il RdT descrivono in termini ordinati e scalari il sistema istituzionale della pianificazione e le sue particolarità ed interazioni.

Ogni capitolo è affidato ad un curatore che ha coordinato l'attività di numerosi ricercatori senza i quali sarebbe stata impossibile la realizzazione stessa del RdT.

La Dicoter del MITT, che del primo Rapporto sullo Stato della pianificazione /2000 è stato nella persona del suo direttore Gaetano Fontana il promotore, cura integralmente la prima sezione del RdT – "Verso il Quadro Strategico Nazionale" proseguendo una tradizione ed una collaborazione istituzionale che ha garantito nel passato la elaborazione di un prodotto informativo e culturale di cui da più parti si sentiva la necessità.

La pubblicazione del RdT/2005 si pone in continuità anche con l'altro obiettivo che l'Istituto si è posto al momento della realizzazione del primo Rapporto, quello di "verificare" aldilà della dimensione puramente quantitativa e classificatoria, la reale utilità della pianificazione in una prospettiva riformista.

Si tratta di un tema delicato, non tanto per la sua natura dichiaratamente neoutilitarista in controtendenza rispetto alla tradizione neocontrattuale del piano di tradizione (etica del benessere v/s etica dell'equità) quanto per la necessaria riflessione che esso comporta sugli strumenti di valutazione della utilità. Compito del RdT è infatti quello di superare una consolatoria dimensione quantitativa della pianificazione: quanti piani sono stati fatti, e interrogarsi sul come sono stati fatti, in relazione a quali prospettive di sviluppo; e in termini ancora più profondi se essi, proprio in una logica sostanzialmente riformista, servano a far vivere meglio le società locali che li hanno elaborati, adottati e utilizzati.

Questo si è rappresentato sin dall'inizio come il tema centrale del RdT, ma le difficoltà di una ricerca sistematica in tal senso appaiono evidenti, resta pertanto ancora affidato alla numerosa pubblicistica dell'Istituto il compito di investigare questo tema.

In questa edizione del RdT si è cercato di avviare comunque una più sistematica analisi delle relazioni che legano i caratteri delle società locali alle forme di pianificazione ed alle loro caratteristiche, si sono pertanto da un lato diversificati gli 8.101 comuni in classi, sulla base dei tradizionali caratteri strutturali (dimensione, densità, etc.) per le singole regioni, dall'altro questi caratteri si sono posti in relazione con i caratteri descrittivi dell'efficienza del sistema di pianificazione (età dei piani, procedure formative, etc.)

Ne è derivata una lettura sistematica che articola i piani comunali in fasce dimensionali, aree geografiche ed età, ma pone queste dimensioni in relazione ai processi di interazione con gli altri strumenti che costituiscono i sistemi di pianificazione regionali (Piani Regionali – Piani di coordinamento Provinciali – Piani paesistici) ma anche con le forme innovative di pianificazione (PRUS-ST, STU, etc.) e con i caratteri socioeconomici delle Regioni di appartenenza (indice di infrastrutturazione, PIL, Indice di innovazione, dotazione ambientale, etc.)

Questa lettura sicuramente non è esaustiva né definitiva, ma può aiutare nella interpretazione del concetto di utilità, declinato nella sua accezione di strumento-comportamento orientato allo sviluppo sostenibile di una società locale e di un territorio.

Intorno al Piano comunale ed al suo nuovo ruolo nel governo del territorio è stato ordinato l'intero RdT.

In particolare **la prima parte (Sviluppo e Regolazione)** fornisce una sintetica descrizione delle attività legislative e di pianificazione che interagiscono nella definizione del governo del territorio a livello statale (cap. 1 - verso il Disegno Strategico Nazionale) e regionale (Cap. 2 - Sistemi e Processi di Pianificazione) anche in riferimento alla Unione Europa (Cap. 3 - L'Unione Europea). Sviluppo inteso appunto come capacità di costruire progetti tra loro coerenti e compatibili: la coerenza territoriale europea, e Regolazione intesa come interazione tra diritti di cittadinanza, non più affidanti a standard quantitativi o a indici di edificabilità, ma ad accessibilità, mobilità, sicurezza.

In particolare il capitolo 1 (Verso il Quadro Strategico Nazionale) dà conto delle attività messe recentemente in atto dalla Dicoter-MITT per la definizione del QSN. Ne emerge una complessa interazione tra programmi di ricerca (SISTEMA) e attività di accompagnamento delle diverse Amministrazioni locali (Porti & Stazioni, Piani strategici e Piani Urbani delle mobilità). Questa interazione è volutamente orientata alla individuazione di Piattaforme Territoriali di diverso ordine (Internazionali, Interregionali), deputate a cogliere e mettere in valore le dimensioni intermedie di competitività tra le città e di sinergia con i corridoi europei.

Il Capitolo 2 (Sistemi e Processi di Pianificazione) descrive la complessità e la diversificazione dei sistemi di governo del territorio messi in atto dalle regioni. Si tratta di caratterizzazioni ormai evidenti di stili di governo che tendono a configurare dimensioni geografiche omogenee. Una Italia che si riconosce in sistemi compiuti (dove tutti i livelli di pianificazione vengono praticati) e coerenti (dove i piani interagiscono) e altre Italie che praticano parti del sistema (solo piani comunali o solo piani comunali e regionali) e non ne praticano affatto (senza legge quadro – senza Piani e quadri regionali).

Il capitolo registra infine la perdurante incertezza indotta dalla mancanza di una legge Quadro statale che neanche questo governo è stato in grado di definire.

Il capitolo 3 (Europa, Territorio e Infrastrutture) affronta le difficoltà che l'essere europei comporta (fine dei contributi strutturali – modalità cooperativa, etc.) a fronte di risultati comunque significativi (Urban- Interreg.) e di nuove prospettive (3° Rapporto di coesione); esso va letto in relazione al capitolo 1.

Il tema della coesione territoriale si propone infatti come uno scenario comune per le iniziative regionali e statali; sulle capacità di costruire progetti di sviluppo così caratterizzanti si giocheranno le carte della competitività nazionale e locale.

La seconda parte (I Piani delle città) come si è detto costituisce il nucleo tradizionale e centrale del RdT e si articola in un capitolo introduttivo Governo del Territorio e pianificazione locale che propone la lettura per macro aree dei processi di pianificazione comunale nelle loro componenti dimensionali e strutturali; la lettura per macro aree facilita la comprensione dei fenomeni esaminati e fornisce una chiave interpretativa anche per comprendere il legame tra processo di sviluppo, piani e "storie" regionali. In questo capitolo viene trattato anche il tema dell'abusivismo che nelle sue differenziazioni tipologiche è strettamente legato al piano ed alla sua storia. Il capitolo 5 (La Questione Metropolitana) descrive in termini sintetici gli "avvenimenti" urbanistici nelle principali città ed in quelle metropolitane, ma registra anche i casi di intercomunalità, inserendoli nello scenario delle grandi trasformazioni territoriali del paese.

Il sesto e ultimo capitolo della 2° parte: Le politiche e il piano, dà conto dei processi paralleli che caratterizzano il governo delle città, dai Programmi complessi che, esaurita la loro spinta innovativa sono entrati nella pianificazione ordinaria (sia nelle forme di risposta alla nuova domanda abitativa che in quelle di Progetti Urbani in cui si confrontano nuova imprenditoria e amministrazioni) al Marketing urbano che delle politiche diviene la forma più evidente e accattivante e verso la quale si orientano Fondi immobiliari e grandi operatori.

Una particolare attenzione viene dedicata ai Piani Strategici che hanno rappresentato in questi anni una innovazione nei modi di governo della città, ma che non si pongono come una alternativa alla pianificazione di carattere strutturale.

La terza parte (Territori e piani) anch'essa articolata in tre capitoli tratta i temi dell'Area Vasta di cui descrive non solo le dimensioni evolutive nel processo di L'area vasta tra coerenze e compatibilità (Piani approvati, adottati, in elaborazione) ma anche le diverse modalità con le quali le province hanno declinato i due temi delle coerenze delle armature territoriali e della sostenibilità ambientale.

Questa caratterizzazione dei Piani Provinciali, che spesso non intercetta la progettualità locale orientata a processi di sviluppo, anche incoerenti e conflittuali ma più effettuali (PIT, Patti Territoriali, etc.) pone come centrale la questione delle due alternative disciplinari alla forma istituzionale del "coordinamento" che nel venir meno dei processi gerarchico –autoritativi ha perso ruolo e spesso anche significato. Ne derivano formule ibride di pianificazione più o meno carat-

terizzate da contenuti strategici o valutativi che il capitolo tende a ricondurre ad una unica dimensione.

L'ottavo capitolo (Pianificazioni separate e conoscenze condivise) trae dalla ricognizione dei Piani di tutela: Piani paesistici – Piani dei Parchi - Piani di Bacino e dalle prospettive evolutive che le reti ecologiche aprono alla disciplina, un quadro del sistema di tutela, conservazione e valorizzazione che oggi vede il paese in una posizione sicuramente di primaria importanza nella dimensione europea pur con ritardi e contraddizioni

Si è ritenuto di coniugare questo tema con quello della conoscenza (Carte e Statuti) sia per il rilievo che esso è andato assumendo nelle legislazioni e nelle prassi regionali sia per una personale, ma non isolata, convinzione che una "autonomia" degli impianti conoscitivi ed una loro condivisione, attraverso forme istituzionali di costruzione, falsificazione, perfezionamento, costituisca una strada innovativa che può fornire ai processi di pianificazione e valutazione una sostanziale maggiore credibilità.

Il nono e ultimo capitolo (Welfare e qualità della vita) propone il tema del welfare urbano e delle tematiche ambientali ad esso connesse.

La centralità dell'Ambiente nella pianificazione costituisce del resto l'elemento intorno al quale ruotano non solo una serie di strumenti settoriali (Piani dell'Energia, delle discariche, del rumore, etc.) ma più in generale la stessa natura di un nuovo welfare, quello che Giorgio Ruffolo indica come welfare market e che definisce la sfera pubblica che caratterizza non solo i nuovi diritti di cittadinanza, ma in termini più sostanziali la costruzione e la gestione delle Armature Urbane e le nuove responsabilità di amministrazioni utenti e realizzatori.

L'accessibilità, i trasporti, la logistica, ma anche le politiche della Grande distribuzione definiscono infatti un quadro, fortemente condizionante della nostra qualità di vita, ma in cui il piano è spesso assente.

L'editing del RdT si è quindi modificato sia nella struttura, che vede un ritorno dei quadri generali, degli scenari strategici, come elementi ordinatori di piani e politiche, sia nella veste tipografica dei capitoli che oltre ai testi di commento ai dati hanno un importante impianto cartografico e fotografico e una serie di box per i riferimenti necessari ad una lettura di approfondimento.

La legislazione di riferimento, i richiami alla pubblicistica INU (Urbanistica, Urbanistica Informazioni, Dossier, Quaderni di Urbanistica) per ogni tema trattato fanno del RdT un valido strumento sia per i ricercatori che per gli amministratori e gli operatori in genere.

Le interviste ad interlocutori privilegiati vogliono fornire un quadro prospettico di "che cosa succederà domani" mettendo a confronto responsabilità, saperi ed esperienze diverse che nel territorio operano e su di esso progettano e investono.

Responsabile scientifico