

Postfazione

► Federico Oliva

Anche una lettura solo parziale di questa seconda edizione del Rapporto del Territorio, interamente curata dall'INU, convince pienamente di come questa iniziativa debba continuare nel tempo, rispettando la cadenza biennale fino ad ora mantenuta. La ricchezza delle informazioni e l'approfondimento delle valutazioni contenute nel Rapporto sono, infatti, tali, da rimpiangerne la diffusione limitata, che le forze e le risorse dell'Istituto consentono, in forma peraltro quasi "miracolosa" se si pensa che l'intero volume è stato realizzato grazie ad un lavoro totalmente volontario, garantito da persone quindi un po' speciali, che riescono a produrre opere di notevole valore scientifico come questa, svolgendo un'altra attività, nella professione, nella pubblica amministrazione o nell'Università; d'altronde questa è la forza e la peculiarità del nostro Istituto, che lo rende diverso da ogni altra associazione.

Chi, come me, frequenta da molti anni la comunità scientifica, in particolare quella italiana, sa bene come documenti (per di più interpretativi) di questo spessore ed interesse siano rarissimi: negli ultimi trent'anni, non sono stati più di un paio, prodotti però grazie a finanziamenti pubblici di ricerca; mentre anche gli studi pubblicati da istituti specializzati non sono molto numerose e comunque realizzati da ricercatori di professione.

Il Rapporto, con i suoi ricchi e sintetici apparati conoscitivi ed interpretativi, sarebbe utilissimo nell'Università, non solo per gli studenti che accrescerebbero così notevolmente il proprio bagaglio informativo e magari troverebbero nuove ragioni d'interesse, ma anche per qualche docente che ha liquidato sbrigativamente le nuove esperienze di governo del territorio e con questo magari anche la funzione dell'INU; con il risultato però, di non sapere bene che cosa stia accadendo nel suo paese. Se c'è quindi un motivo di orgoglio di appartenenza che mi fa apprezzare il Rapporto 2005, vi è anche un oggettivo interesse professionale, un'utilità oggettiva che da esso scaturisce, che ne raccomandano la consultazione e ne auspicano la continuazione nel tempo.

Due sono i temi più rilevanti che emergono dal Rapporto: uno riguarda ancora la riforma urbanistica, tema centrale nell'esperienza dell'INU che ne è stato anche il principale promotore; il secondo riguarda il nuovo processo di trasformazione che sta investendo le città ed il territorio del nostro paese.

Quanto al primo tema, la riforma, il Rapporto registra l'innovazione sempre più diffusa a livello nazionale delle azioni di governo del territorio e le diverse velocità con le quali tali azioni si concretizzano a livello nazionale.

Il primo elemento non riguarda solo la riforma del piano e il relativo sviluppo della legislazione regionale, che pure ne rappresentano l'aspetto principale, ma anche tutte le altre iniziative, sperimentali o consolidate, relative a programmi, progetti e politiche che compongono il grande mosaico delle azioni di governo del territorio di oggi alle diverse scale e che del complessivo processo di riforma costituiscono una parte importante. Per quanto riguarda la riforma del piano, il mutamento rispetto al passato è evidente a tutti: gli strumenti regolativi di tipo generale sono sostituiti quasi dovunque e utilizzati solo nella parte operativa, per fare posto alla nuova pianificazione strutturale, anche se le caratteristiche fondamentali di quest'ultima, esclusivamente programmatiche e non conformative dei diritti proprietari, pur presenti in modo generalizzato, non sono sempre esplicitate in modo chiaro e incontrovertibile; mentre gli stessi caratteri della pianificazione operativa, limitata nel tempo e tale da garantire una perfetta equiparazione tra vincoli e diritti, non sono ancora stati generalizzati in modo soddisfacente. Il processo di riforma, avviato dall'INU oltre dieci anni fa è dunque saldamente in corso, ma è ancora incompiuto; il che non è incomprensibile, se si pensa al radicamento culturale e professionale che il vecchio modello comportava, dopo oltre cinquant'anni di applicazione. Le tante esperienze di riforma regionale, ormai maggioritarie nel quadro nazionale, senza un riferimento unitario relativo ai principi del governo del territorio, come vuole la norma costituzionale, possono inoltre risultare più o meno efficaci e risolutive, mentre il loro approfondimento definitivo sembra richiedere tempi più lunghi di quelli inizialmente immaginati. Manca quindi con evidenza - e il Rapporto lo sottolinea adeguatamente - il passaggio fondamentale della "legge di principi" nazionale, necessaria per stabilizzare la riforma gli elementi fondamentali dell'attuazione, come il modello perequativo-compensativo e l'uso della fiscalità locale, da molto tempo considerato uno strumento indispensabile per un buon governo del territorio, la cui utilizzazione tuttavia è sempre stata rinviata per non turbare, neppure in minima parte le necessità dello Stato. Una "legge di principi" per la quale l'INU si batterà anche nella XV Legislatura, con lo stesso spirito di collaborazione costruttiva che ha dimostrato nella passata, criticando i passaggi sbagliati e inaccettabili contenuti nella legge, come evidenziano i documenti ufficiali dell'Istituto smentendo ogni volgare falsificazione interessata, ma, al contempo, indicando le soluzioni da adottare per completare il processo della riforma. Come si batterà per il completamento delle leggi regionali, migliorando quelle esperienze che non hanno ancora sviluppato pienamente le innovazioni della riforma stessa.

Il secondo elemento, la velocità con cui la riforma È applicata nel paese, mostra invece due Italie diverse: il centro-nord quasi totalmente interessato dalla sua applicazione concreta alla scala comunale, ma anche a quella più ampia provinciale e il sud, dove la nuova pianificazione è ancora largamente da sperimentare. Le differenze storiche del nostro paese si ripetono e si manifestano quindi anche oggi, dove gioca un ruolo determinante anche la debolezza delle strutture pubbliche di gestione: Una situazione che tuttavia deve essere considerata transitoria, perché non sono poche le esperienze innovative sviluppate nelle Regioni meridionali, che testimoniano come anche in esse la riforma sia comunque in atto, seppure con forza e velocità diverse. D'altronde, non è forse inutile ricordare che la prima applicazione consistente della legge urbanistica del 1942 avvenne oltre quindici anni dopo la nascita della Repubblica e ben oltre la fine della fase di ricostruzione più intensa del paese e che anche allora la velocità di applicazione non fu certo uniforme a livello nazionale, mostrando le stesse differenze che registriamo oggi, anche se allora erano coinvolte nel ritardo anche alcune regioni del nord, dove le condizioni dello sviluppo erano assai più arretrate rispetto a quelle delle aree maggiormente investite dalla crescita industriale.

Il secondo tema cui il Rapporto dedica una parte importante e che evidenzia con una serie di indicatori significativi, riguarda la nuova dimensione geografica delle città italiane, ormai non più corrispondente a quella amministrativa (almeno nella maggioranza dei casi) e il relativo processo di metropolizzazione che sta investendo in modo sempre più significativo il territorio intorno alle città, in modo peraltro assai ampio rispetto al tradizionale ambito urbano-metropolitano; un processo che produce nuovi rilevanti squilibri territoriali legati soprattutto alla selezione funzionale che comporta e al modello di traffico esclusivamente automobilistico su cui si regge; un processo che determina quindi l'aumento assai consistente delle tradizionali patologie urbane (congestione, inquinamento, invivibilità), mentre lo stesso territorio viene consumato in quantità vertiginose, senza alcuna compensazione ambientale significativa. È quindi necessario affrontare questa nuova situazione con strategie urbanistiche del tutto diverse dall'approccio tradizionale, legato più ai temi della regolazione dell'espansione urbana, della diffusione dei servizi nelle periferie, della generica riduzione del consumo di suolo; una situazione che è oggetto di alcuni rilevanti progetti di ricerca, ma che non trova ancora un'adeguata ricaduta nella normativa e nella pratica urbanistica; ricadute che proprio il nostro Istituto, in quanto capace di coniugare conoscenza e capacità di amministrazione, può autorevolmente sollecitare, quali, per esempio, l'incentivazione nelle leggi regionali dell'associazione tra Comuni per la formazione di piani strutturali che superino la dimensione comunale, poco significativa nei territori metropolizzati o l'utilizzazione della pianificazione d'area vasta come strumento ordinario per gestire tali territori.

Quelli appena evidenziati, solo due esempi dell'utilità del Rapporto e delle ricadute che può avere nel promuovere azioni più incisive di governo del territorio e nel determinarne i nuovi strumenti. Da qui, l'impegno per garantirne una regolare continuità futura, e per ampliarne la capacità interpretativa e l'impatto sulla cultura di governo del Paese.

*Presidente INU
dall'Assemblea del 2, dicembre 2005*