

Presentazione

➤ Paolo Avarello

Anche a una prima lettura appare evidente che, pur mantenendo alcuni elementi di informazione e di documentazione, come è caratteristico appunto dei rapporti, la seconda edizione del "Rapporto dal territorio" dell'Inu si presenta per diversi aspetti molto differente da quella del 2003. E questa ristrutturazione del nostro Rapporto si avvia con tutta probabilità a diventare caratteristica ricorrente. Essa infatti risponde in qualche modo al tentativo di "seguire" i temi che più hanno suscitato attenzione negli ambienti di riferimento – in particolare le Regioni e gli Enti locali – ma riflette inevitabilmente anche l'attività propria dell'Istituto nel periodo.

L'Inu non è infatti una struttura di tipo accademico, che possa permettersi il lusso di riflessioni teoriche, magari raffinate o suggestive, ma sostanzialmente estranee, o comunque lontane da quanto avviene davvero sul territorio; a quanto viene messo in atto, nel bene o nel male, dalle amministrazioni che governano, o dovrebbero governare il territorio. E anche per questo abbiamo ormai rinunciato da tempo ai rigidi modelli della vecchia urbanistica: non solo perché ormai sono di fatto logori, anche dal punto di vista culturale, ma perché si dimostrano sempre più impraticabili, sempre meno capaci di dare risposte adeguate, sempre meno adatti a diventare davvero "strumenti" delle amministrazioni e, se possibile, strumenti utili.

Ed è appunto per questo che la miglior difesa della pianificazione, in senso ormai necessariamente ampio e plurale, consiste oggi nella ricerca di nuove forme e nuovi modi di organizzare in modo coerente ed efficace le scelte delle pubbliche amministrazioni nel loro insieme. Scelte che invece tendono sempre più, non solo a frammentarsi, sotto la spinta delle specializzazioni e dei campi di competenza, ma anche ad appiattirsi sul breve periodo, e non solo per la evidente carenza di risorse, in particolare finanziarie.

La "contiguità" con le amministrazioni di governo del territorio è comunque una caratteristica peculiare del nostro Istituto, che a noi sembra non solo dovuta per Statuto, ma anche preziosa dal punto di vista intellettuale e culturale. Ed è sostanzialmente sulle esperienze che si compiono, o si tentano, e sulle difficoltà che gli enti incontrano nel compierle, che il nostro Istituto tenta di costruire, giorno per giorno, i lineamenti di una cultura urbanistica non auto-referenziale, e ove possibile innovativa. O almeno rinnovata quel tanto che occorre a rispondere meglio a vecchi temi irrisolti, ai nuovi problemi che emergono, e a quelli vecchi che si manifestano in forme diverse dal passato.

Non vi è dubbio, in ogni caso, che la "urbanistica" italiana sia cambiata e stia cambiando molto velocemente. Anche se resta difficile capire quanto di questo cambiamento sia solo di tipo adattativo, ovvero messo in atto, magari con poca convinzione, semplicemente per adattarsi alle nuove condizioni istituzionali e operative, e quanto invece sia davvero mirato a risolvere vecchi e nuovi problemi. Pur senza alcun disprezzo per il primo atteggiamento, l'Inu preferisce ovviamente il secondo, e per questo intende continuare a muoversi in direzione dell'approfondimento critico a sostegno dell'innovazione. Anche se tra gli stessi urbanisti non mancano a volte nostalgie, e perfino richiami retoricamente reazionari al passato. A un passato per la verità solo sognato, dove il piano, come santa icona, avrebbe garantito di per se stesso lo "interesse pubblico", nonostante i comportamenti reali delle amministrazioni, inverandosi quindi miracolosamente.

Dai "vecchi" piani regolatori comunali, che di fatto esaurivano sostanzialmente l'esperienza "urbanistica" italiana, l'orizzonte si è ormai allargato a nuove tipologie di pianificazione, dai piani territoriali ordinari/generali, provinciali e regionali, a quelli specialistici e/o di settore, che affrontano nuove scale e nuovi temi; a volte – ma non sempre – con nuovi metodi, nuove tecniche e nuovi strumenti. Sono in genere evidenti, tuttavia, le difficoltà di ricondurre e finalizzare l'insieme delle pianificazioni, per altro spesso assai disorganico, a politiche territoriali integrate, così di sviluppo come di tutela del territorio stesso, dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali.

Permane inoltre il ricorso – che anzi tendenzialmente si accentua – a filiere decisionali, amministrative e finanziarie del tutto estranee ai processi di pianificazione, e per la verità anche di programmazione. Processi a volte subiti, in nome di superiori istanze, o con la giustificazione della ricerca di efficienza, ma spesso messi in campo, con motivazioni analoghe, anche dagli stessi enti territoriali. Processi che producono comunque trasformazioni del territorio, e comunque ricadute sul territorio, spesso assai più rilevanti di quelle immaginabili attraverso il filtro di una pianificazione.

Anche, ma non solo per le riforme legislative, e costituzionali degli ultimi anni, con la crescita delle autonomie regionali – e quella ancora largamente "imperfetta" degli enti locali – e con la nascita di nuovi "stili" di governo, si moltiplicano i soggetti decisionali, le competenze e le autonomie del loro esercizio e, soprattutto, i modi di esercitarle. In compenso, non solo si riducono sensibilmente le risorse, in particolare quelle finanziarie, ma vanno in crisi i relativi meccanismi di allocazione, di erogazione e di redistribuzione. Modalità, quest'ultima, che appare per altro ancora prevalente, nonostante la scarsità di risorse, appunto, e nonostante i buoni propositi, così spesso declamati, di perseguire orientamenti "strategici", che con tutta evidenza si dovrebbero basare piuttosto su (pochi) obiettivi determinati, e quindi necessariamente su scelte selettive.

Il processo di rinnovamento delle "discipline urbanistiche" – di nuovo e necessariamente ormai al plurale – non può non tenere conto di queste mutazioni, che hanno contribuito non poco allo sgretolamento dei vecchi ordinamenti, e che in assenza di risposte adeguate rischiano di travolgere ogni forma organizzata, coerente, e in definitiva davvero efficace, di esercizio dei poteri pubblici. E se questo vale in tutti i campi dell'amministrazione, vale a maggior ragione in campo urbanistico, dove l'oggetto stesso di qualunque possibile disciplina, appunto le trasformazioni del territorio, richiede comunque tempi lunghi di modificazione, risorse ingenti, e quindi obiettivi profondamente condivisi, stabilità, continuità, verifiche e controlli.

Avere abbandonato l'ipoteca della pianificazione "storica" (1942/1967) non significa però certamente – almeno per il nostro Istituto – rinunciare alla pianificazione tout court, e quindi a trovare ugualmente le strade per dare forza, coerenza, stabilità, credibilità e chiarezza agli obiettivi dell'azione pubblica, ma anche maggiore efficienza ed efficacia alle politiche e agli interventi che ne conseguono. Certamente non in maniera lineare, ormai lo sappiamo – e tanto meno attraverso i processi sottesi ai vecchi metodi di pianificazione, per altro mai verificati – ma attraverso la messa in campo di nuove conoscenze e competenze, di vere e proprie "strategie" – la sola menzione delle quali sembra tanto entusiasmare amministratori e operatori – ma anche delle conseguenti "tattiche", forse meno entusiasmanti, certamente più faticose, ma ugualmente necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati, o almeno alla loro approssimazione.

Prendere atto della realtà è una cura forse amara, ma certamente salutare, per l'urbanistica italiana. E non solo dal punto di vista culturale – pure per noi rilevante – ma anche perché apre nuovi orizzonti e nuovi campi di applicazione, induce nuovi comportamenti e in definitiva nuovi modi di pensare e di agire.

Anche nella pianificazione locale/comunale, più consolidata nella tradizione italiana, si sono manifestati del resto, e sono tuttora in corso significativi cambiamenti. Forse per la maggiore e più diretta vicinanza, sia agli interessi degli operatori, che ai bisogni/desideri della cittadinanza, la necessità di innovazione si è anzi manifestata qui prima e con più evidenza che altrove. Proprio a questo livello di pianificazione, infatti, si percepisce oggi con maggior chiarezza e impellenza la tendenza al fare, piuttosto che al regolamentare, sviluppando nuovi rapporti e nuovi comportamenti, nel tentativo di incorporare in qualche modo negli strumenti di pianificazione le dinamiche temporali – di fatto ignorate dai vecchi piani – e quindi anche una qualche forma di trattamento delle incertezze, piuttosto che considerarle un "difetto" della realtà che non si adegua al piano.

E anche in questo tipo di pianificazione, venuto meno il presupposto – anch'esso mai dimostrato – della "conformità" tecnico/amministrativa, si apre un grande spazio di lavoro, che tra l'altro richiede anche conoscenze e percorsi di formazione professionale ancora non codificati. E spesso del tutto ignorati anche dalle università, oltre che dalle organizzazioni professionali. E forse anche per questo la pianificazione stessa continua a essere considerata in questi ambiti – ma di fatto anche presso larga parte dell'opinione pubblica – essenzialmente una procedura amministrativa, particolarmente complicata e sostanzialmente inutile; anzi dannosa.

Il legame sempre più stretto tra processi di pianificazione e costruzione delle politiche di riqualificazione urbana, e più in generale, e necessariamente a scala più ampia, di "programmazione" dello sviluppo socio-economico, richiede oggi di affrontare ogni singola situazione e ogni singolo problema nella loro specificità, ricavando da questa le condizioni e le risorse per ogni progetto di intervento. E richiede la paziente produzione di "progetti" che siano in grado non solo di figurare assetti futuri, ma anche di mantenere in equilibrio, attraverso il progetto stesso e nei suoi esiti concreti, i diversi interessi che lo animano, lo sostengono ed eventualmente lo rendono "fattibile": anzitutto quelli dei diversi attori, pubblici e privati, che ovviamente non sono sempre di per se stessi "concorrenti", ma anche tra gli interessi attuali, che rispondono a bisogni immediati, e quelli che in prospettiva consegniamo alle generazioni future.

Perché si possa procedere lungo questo percorso, arrivando a risultati concreti, ci vuole ancora del tempo, molta fatica, ma soprattutto la più ampia diffusione possibile di una cultura urbanistica continuamente rinnovata. Questo è un compito istituzionale, per il nostro Istituto, che i soci dell'Istituto effettivamente impegnati nelle attività dell'Istituto stesso, assolvono con continuità giorno per giorno; come meglio possono, in regime di volontariato, e senza per questo rinunciare all'esercizio critico, che di fatto è alla base della nostra cultura, e forse ancor prima impresso nel Dna degli urbanisti. O almeno dei nostri soci.

Ma proprio da questo punto di vista la periodicità biennale del nostro "Rapporto dal territorio" costituisce una risorsa preziosa, che di fatto misura, appunto periodicamente, le tappe dei progressi compiuti, e del lungo percorso ancora da fare, contribuendo in modo sostanziale alla costruzione, prima, e alla diffusione, poi, di questa cultura, che non sarebbe neppure tale, se appunto non fosse costantemente aggiornata.

Presidente Inu