

XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Area vasta (*Pianificazione strategica e politiche territoriali*)

Territori in cerca di piano

Franco Corsico, Federica Corrado (Politecnico di Torino)

Questo intervento prende le mosse dall'osservazione dei tanti ritagli territoriali che sono stati creati/fatti emergere - a partire dal 1995 sino ad oggi - all'interno di quella varietà di programmi che hanno costituito la cosiddetta nuova programmazione, al fine di poter partecipare a bandi promossi per l'avvio di azioni di riqualificazione urbana e territoriale, sviluppo locale sostenibile, recupero urbano, etc..

Il dato evidente che emerge da questa osservazione empirica è che il territorio dell'azione di programmazione e sviluppo locale è oggi sempre meno quello dei territori istituzionali (comune e provincia, in particolare) per diventare invece sempre più costruzione volontaria e dinamica di soggetti pubblici e privati, i quali condividono obiettivi e risorse. Questo vuol dire che il territorio per l'azione non può oggi essere considerato come un territorio "dato", con confini relativamente fissi nel tempo e una posizione territoriale intesa in modo puramente fisico-amministrativo; quanto piuttosto si tratta di un territorio esito di un processo di condivisione tra diversi soggetti territoriali, che hanno *realmente* qualcosa da condividere (un patrimonio territoriale, anzitutto).

Diciamo realmente perché le pratiche attuali hanno mostrato anche territori che non hanno saputo costruire aggregazioni ma semplici coalizioni per ottenere un finanziamento, spesso impiegato in una moltitudine di rivoli che non hanno contribuito in alcun modo allo sviluppo dei territori stessi, ma piuttosto a colmare le lacune fisico-territoriali dovute alle scarse finanze delle istituzioni locali, aprendo in tal modo la strada a una denuncia - ormai stanca - sulla retorica del territorio.

È chiaro che questo fenomeno di creazione-emersione dei territori sia stato in parte facilitato proprio dall'avvento della globalizzazione e quindi dall'affermarsi di una società delle reti (per dirla *à la* Castells), la quale ha permesso interconnessioni territoriali che consentono il superamento dei livelli di potere tradizionale (lo Stato-nazione, in primo luogo) e offrono la possibilità di istituire in modo diretto collegamenti locale-globale.

In relazione a ciò, la cosiddetta nuova programmazione ha fatto propria questa tendenza della creazione-emersione dei territori, favorendone così lo sviluppo, e talvolta anche forzando dall'alto questo processo (il caso delle semplici coalizioni a cui si accennava prima) che in realtà proprio perché volontario non può che rispondere a logiche di tipo bottom-up.

Al di là comunque dei successi e degli insuccessi di questa stagione dello sviluppo, emerge una realtà chiara e ormai poco trascurabile: è necessario prendere atto che esiste una scala territoriale dell'azione che può essere definita "intermedia". Una scala, dunque, che non corrisponde ad un Comune ma non è detto che corrisponda ad una

provincia e non è detto nemmeno che sia un livello di azione interno ad una stessa provincia ma può essere formato da parti di province diverse.

Una scala, quindi, in cui il locale è il risultato di un insieme composito ma armonico di locali (comuni, ad esempio) che formano un ritaglio territoriale omogeneo e compatto che però non corrisponde ad un preciso livello o organismo istituzionale (questo discorso vale anche per molte Comunità Montane, ad esempio).

Una immagine che esemplifica quanto detto sinora è quella del territorio dell'area metropolitana torinese (fig. 1). Territorio all'interno del quale è possibile riconoscere aggregazioni volontarie e strategiche con caratteri diversi e che definiscono aree di intervento che vanno oltre al confine amministrativo della provincia di Torino o anche si autoescludono dal territorio metropolitano torinese per gravitare su altri sistemi (il Canavese, l'Alta Valle di Susa, per fare qualche esempio)

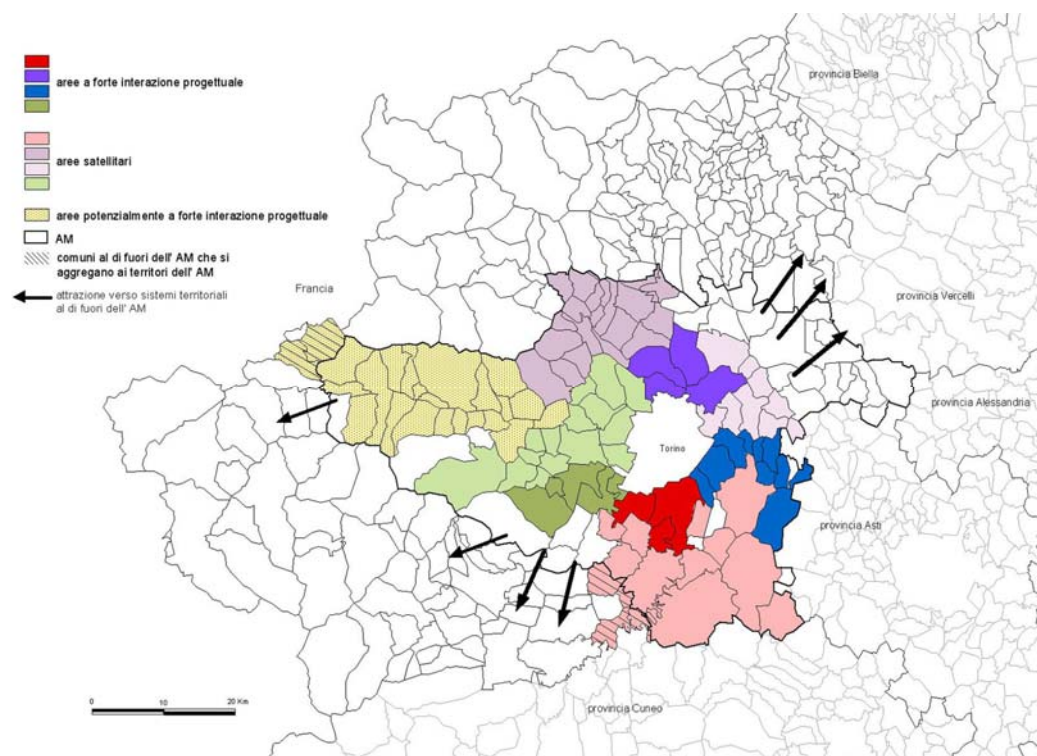


Fig. 1 – Le aggregazioni territoriali nell'area metropolitana torinese (Fonte: Corrado F., Giaino C., a cura di, 2007, *Città e territorio metropolitano contemporaneo. Rapporto da Torino*, Franco Angeli, Milano).

E' dunque questo livello intermedio che necessita adesso di una pianificazione coerente e ascrivibile all'interno di un processo di pianificazione più generale e strutturato. Gli strumenti della nuova programmazione hanno rappresentato sicuramente il campo di allenamento migliore per questi territori, ma ora questi territori che hanno saputo "fare squadra" chiedono anche un riconoscimento, una rappresentatività (spesso già *in nuce* sotto forma di comprensorio, sotto un marchio collettivo, etc.), forme di pianificazione formalizzata.

La questione che allora si pone è la seguente: come poter prefigurare forme di pianificazione e programmazione tradizionali, cioè ascrivibili a quella stagione razional-comprendiva dell'urbanistica, per cui il piano è uno strumento con un carattere prescrittivo e normativo, con una valenza temporale stabilita e con un riferimento

territoriale relativamente stabile nel tempo - dunque essenzialmente rigido - se la realtà di cui ci si dovrebbe occupare è quella di un territorio complesso con confini a geometria variabile e quindi mutevoli nel tempo?

Questa questione va posta ancor più se si condivide l'idea che sia assolutamente necessario che azioni di trasformazione, conservazione, riqualificazione e sviluppo del territorio vadano concepite all'interno di una visione che non è né settoriale né occasionale, ma complessiva, condivisa e strutturata all'interno di una descrizione generale. Dunque, spazio e tempo diventano le variabili-problema della questione, ma non solo in relazione alla realtà da pianificare (i territori emergenti) ma anche in relazione alla costruzione di un quadro territoriale generale che può arrivare fino al livello regionale.

In altre parole, c'è un problema "orizzontale" che riguarda il come formalizzare l'azione strutturante dello sviluppo di territori intermedi rispetto a quello che sono gli strumenti attuali di pianificazione (dal PRG al Ptcp); e c'è un problema "verticale" che va riferito al come mettere in rapporto la pianificazione dei territori intermedi con la pianificazione di livello superiore (Ptcp nuovamente e PTR).

Un primo passo per affrontare la questione può essere quello di sviluppare un'azione di pianificazione intesa come interazione fra i diversi strumenti che il pianificatore ha a disposizione. Vi è una pluralità di tecniche e strumenti che possono essere mobilitati all'interno dell'arena decisionale: costruzione di scenari, proposizione di futuri desiderabili (*visions*), valutazioni di impatto, previsioni, progetti, programmi, piani, etc.

L'uso di questi strumenti dovrebbe essere indirizzato a dare voce e struttura alle diverse aspirazioni ed interessi presenti sul territorio evitando di costringerli, con un atteggiamento riduttivistico, a definire troppo presto soluzioni per definire piuttosto un comune territorio di possibili intese. Gli esiti di questa azione possono quindi, successivamente, assumere la forma di "accordo" che ha ragione d'essere in quanto documento che, da un lato, consente l'applicazione di strategie di sviluppo inclusive, dall'altro lato permette di attivare e sostenere quel processo di concertazione e cooperazione che è alla base della formazione-emersione dei nuovi territori urbani.

Il consenso tra differenti soggetti (pubblico-pubblico, pubblico-privati) coinvolti in un progetto di sviluppo viene elaborato all'interno di una arena decisionale in cui trovano rappresentanza i soggetti portatori di vari interessi di cui l'ente pubblico dovrebbe farsi carico e diventare garante durante tutto il processo di formazione del/dei progetto/i in quanto portatore di interessi relativi all'intera collettività. Si profila dunque, anche riguardo al rapporto pubblico/privato, l'idea di un processo in cui il pubblico non disegna più limiti e strategie da applicare in un quadro definito *a priori* ma li sviluppa in forma negoziale in un processo decisionale di tipo inclusivo che costruisce un consenso da ratificare con un accordo che sostituisce la tradizionale figura del piano prescrittivo e onnicomprensivo.

Questi accordi necessitano però di un quadro di riferimento generale, di trovare posto in una azione di pianificazione complessiva che abbia le caratteristiche cui si è fatto cenno. Dall'altro lato occorre che le tecniche e gli strumenti richiamati vengano calibrati e resi appropriati nei confronti delle specifiche realtà in cui si interviene. Si può così sviluppare un processo che ha una forte componente di apprendimento ed evita di cadere nella trappola dell'uso "rituale" (e quindi inefficace, quando non mistificatorio) di tali strumenti.

Può così emergere ed affermarsi una strategia che non viene costruita dall'alto, ma è il risultato, meglio, l'immagine complessiva di strategie territoriali condivise.