

Gli urbanisti di fronte al cambiamento

Gli urbanisti hanno concentrato negli anni passati le loro attenzioni disciplinari relativamente alla forma del Piano, riguardandolo prevalentemente nella sua dimensione tecnica, e ne hanno verificato la adattabilità ai nuovi problemi, riflettendo solo indirettamente ed episodicamente anche su questi. In un mondo che è rapidamente cambiato e in una fase di innovazione disciplinare molto intensa, orientata ad una rivisitazione degli strumenti spesso in un'ottica di pura efficienza si è arrivati ad uno sprawl di piani, di tecniche e di pratiche (non sempre coerenti ai fini) senza che al contempo si ridefinisse il ruolo dell'urbanistica, la sua utilità e la sua natura dirigistica.

Il progetto del moderno che aveva definito le tradizionali coordinate del piano razionalità non si è concluso come dice Habermas e di questa mancata conclusione che è un tema essenzialmente politico e riguarda l'utilità del piano si è forse parlato poco.

Ne è derivato un duplice effetto, il primo è stato quello di far considerare inutili e o inefficaci gli strumenti, i mezzi (standard – dimensionamenti) ma spesso anche gli obiettivi (welfare state) e con essi sono venuti meno i due pilastri che sostenevano la interpretazione socialdemocratica dello sviluppo: democrazia ed equità redistributiva e questo ha corrisposto con la ventata neoliberista spesso conclusasi in dubbie formule deregolative. Il secondo effetto è stato quello di “accettare” un paese solo sfiorato da una modernizzazione di facciata, ma sostanzialmente arretrato nella qualità e nella completezza delle armature urbane, e ormai destrutturato nelle istituzioni e liquefatto in quella mucillagine sociale adattativa, senza prospettive e senza valori, che recentemente il Censis ci ha descritto, non sollevando peraltro molte reazioni oltre quella paternalistica del capo dello stato. L'accettazione della incompiutezza ha prodotto un adattamento dei pianificatori alla funzione retorica del piano.

Questa società, connotata da comportamenti individualistici, non ha probabilmente interesse per l'urbanistica (né quella di tradizione, né quella innovativa) che è comunque indissolubilmente legata ad una idea di istituzione e a processi garantisti.

E' una società che non ama la concretezza delle cose, la terra, la materialità, i rapporti anche conflittuali che ne determinano gli usi e i valori, ma si ferma alla superficialità dell'immagine; è oramai educata alla provvisorietà e all'ambiguità di *second life*, appesa agli sms e ai sottotitoli dei telegiornali, anche perché non riconosce valori nella famiglia, nel lavoro, nelle istituzioni, ma insegna la fluidità del capitale finanziario.

La stessa proprietà immobiliare e fondiaria, spauracchio della urbanistica d'annata, non guarda più come obiettivo prioritario alla edificazione prodotta dai piani, ma è attratta da giochi finanziari, sostiene scalate a gruppi editoriali, lucra aumenti di valore non più derivati da una destinazione urbanistica, ma garantiti da un affitto benevolo da parte di uno stato che dismette invece i propri beni.

Il consumo di suolo che per anni si è legato alla speculazione edilizia nella costruzione prima delle periferie, poi della città diffusa, non è oggi direttamente riducibile ai processi di metropolizzazione né alla questione abitativa, che presentano aspetti nuovi e prevalenti sulla dimensione puramente fondiaria quali la irrisolvibile carenza infrastrutturale, la duplicazione degli alloggi, un turismo sbagliato e distruttivo.

In questo quadro prettamente italiano, che non può essere annacquato nella globalizzazione, assumono poi un rilievo fosco le condizioni di emergenza legale e sociale che connotano le regioni in cui mafia, camorra, ndrangheta e sacra corona unita regolano e sfruttano le economie locali.

La incapacità di una classe politica, interessata più alla propria ricca sopravvivenza e che costruisce sistemi elettorali per esercitare un controllo diretto sulle candidature piuttosto che garantire una reale rappresentanza agli elettori ed una significatività al voto, che impedisce quindi qualsiasi rinnovo, il venir meno del filtro dei partiti tradizionali, hanno determinato una frattura insanabile tra società e politici che paradossalmente ne ha ridotto il potere reale enfatizzandone però i privilegi.

La politica non è più in grado di governare il paese e non solo per la questione numerica determinata da un maggioritario zoppo, ma perché non è capace di costruire nuovi valori che non siano retorici, buonisti, facili, ma che, invece, come tutti i valori reali, siano faticosi, impegnativi, selettivi, meritocratici ma legati ad una ida di sviluppo.

L'Urbanistica o meglio quel sistema di regole e di pratiche, e dei loro effetti preterintenzionali, che in questi anni abbiamo cercato di riformare (in buona fede) o di conservare (in mala fede) non si può proporre in termini tecnici asettici ed indifferenti alla società cui si dovrebbe applicare, richiamandosi ad analisi ideologiche vetero marxiste o riscoprendo la sovranità del mercato.

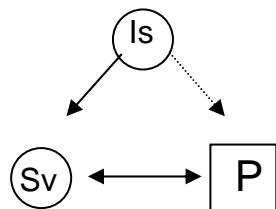
“Costruire”, ricostruire e o gestire città (e i loro territori) oggi in Italia è estremamente difficile ma al contempo elemento nodale di qualsiasi politica riformista.

Urbanisti, riformisti senza riforma

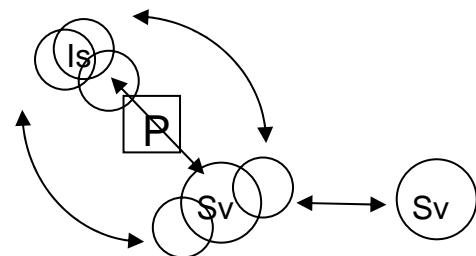
Gli urbanisti riformisti possono fare la loro parte, consapevoli delle incapacità della classe politica, della segmentazione sociale, delle conflittualità crescenti e della assenza di valori condivisi, ma non per questo devono aspettare passivi che la politica riassuma il proprio ruolo.

Ma se non c'è un sistema politico istituzionale cui riferirsi, né un progetto di società condiviso, si tratta probabilmente di invertire il modello classico e consolidato che informava la legge del '42 ma che ha connotato anche il dopoguerra e gran parte dell'era democristiana, nel quale l'Istituzione “definiva” il modello di sviluppo partecipandovi come primo attore (le partecipazioni statali) e lo “dava” in termini di trasferimenti finanziari.

Il piano in questa logica si poneva gerarchicamente in coerenza con quel modello. Negli anni si è compiuta una progressiva modificazione del ruolo del PRG, da provvedimento per la disciplina dei suoli è passato a presunto induttore di sviluppo e quindi a strumento per la formazione di consenso per l'istituzione attraverso la regolazione dei cicli edilizi, sempre all'interno del modello di sviluppo “dato”, sino alla attuale rottura delle relazioni tra istituzioni – sviluppo e piano. Istituzioni senza piani, Piani senza modelli di sviluppo.



Il Piano disciplinava la dimensione spaziale dello sviluppo il cui

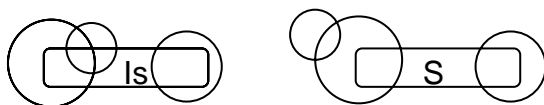


Il Piano “partecipa” a segmenti di processi di sviluppo locali senza essere interprete di un modello condiviso.

*modello era definito
dalle istituzioni.*

Da un rapporto gerarchico: Istituzione - Sviluppo - Piano si è passati a una circolarità riformatrice

Si può riguardare oggi in termini diversi a questo sistema di relazioni pensando al piano come ad un processo che “ri-forma” le istituzioni e che conferisce valore aggiunto ai progetti di sviluppo.



Il tema è quello di una declinazione diversa dello sviluppo o degli sviluppi (endogeno+globalizzato) e parallelamente quello di una ridefinizione nei fatti, cioè dove e come è possibile, della “dimensione” delle istituzioni, che assumono di volta in volta connotazioni plurilivello: (comunità, città, città metropolitane, regioni urbane, regioni geografiche, residui di nazionalità, etnie) e che al contempo praticano un mix tra *governance* e *gouvernement*. Il Piano, il nuovo piano, viene allora chiamato a ruoli diversi sia in relazione agli obiettivi, ai *fini*, di cui può ragionevolmente caricarsi sia in relazione ai *mezzi* di cui deve disporre.

Mezzi e fini, *coerenza* dei mezzi ai fini, *condivisione* dei fini, si tratta in sostanza dello spartiacque (solo teorico) tra: **politiche neocontrattuali** – regole prima e **politiche neoutilitariste** che privilegiano la definizione degli obiettivi rispetto alle regole.

La *condivisione delle regole* da per scontato che i fini siano condivisi da una parte della società, quella che chiameremo maggioranza democratica, e che essa stessa derivi dall'accettazione di regole per la sua determinazione. Di contro la *condivisione degli obiettivi* ovviamente in esito a processi democratici di condivisione e verifica prevede un successivo adattamento dei mezzi (anche del piano) agli obiettivi.

Il nodo resta in entrambi i casi quello delle forme democratiche di condivisione. Il logoramento implicito nell'uso della democrazia pone oggi ai diversi livelli nel paese la questione della partecipazione democratica alle scelte, le soluzioni neocomunitarie, movimentiste o di costruzione di élites schumpeteriane non forniscano alternative credibili, non ne hanno la forza.

Il piano è stato tradizionalmente riguardato in questa logica come un mezzo, uno strumento rispetto al quale si sono indebolite le regole di riferimento o non sono sufficientemente condivisi gli obiettivi.

Nella dimensione post moderna della globalità non si può pensare ad un recupero della scalarità riferita ad una logica neocentralista (statale – regionale – europea) che ordini (metta in ordine) la sequenza: Istituzione → Modello sociale di sviluppo →

Piano, ed attendere pertanto la compiuta conclusione della riforma delle istituzioni e/la conseguente conformazione al modello sociale (di sviluppo) europeo.

Si tratta di riconsiderare in questo quadro la natura e la finalità del Piano non attendendo più la compiutezza della “riforma” delle istituzioni, né la concretizzazione di un nuovo modello di sviluppo nazionale (derivato o meno da quello “sociale europeo”).

Una parte della disciplina ha ritenuto che fosse possibile accettare la riforma imperfetta e incompiuta delle istituzioni (Legge elettorale, nuovo Titolo V – federalismo – presidenzialismo – materie concorrenti, leggi regionali, etc.), o meglio che da un rapporto imperfetto ma stabilizzato tra stato e regioni fosse possibile configurare una dimensione istituzionale alla quale far corrispondere nuovi impianti legislativi “urbanistici” regionali che fissassero una forma di pianificazione innovativa dando per scontato che i contenuti (sostenibilità, strategicità, partecipazione, compatibilità, coerenza) fossero sufficientemente garantiti dalla evoluzione culturale o disciplinare di derivazione comunitaria.

Si è riconfigurato così un rapporto **nuove istituzioni ↔ nuovi piani**, all’interno della “coesione territoriale” europea ma questo passaggio ha prevalentemente interessato le zone del paese (quelle dei fondi strutturali) dove meno radicata era una tradizione di pianificazione ordinaria e si è spesso tradotto in una deregulation come alternativa al piano

Si può provare a superare questo impasse non considerando il piano solo nella sua natura di strumento regolativo ma piuttosto esso stesso come parte di un processo di costruzione di nuove istituzioni come strumento per garantire coesione territoriale attraverso verifiche di coerenza di diversi e spesso conflittuali assetti spaziali, e come verifica di compatibilità ambientale che, al di là delle intenzionalità buoniste alla “mulino bianco”, è anch’essa terreno di conflittualità istituzionale.

Il tema della crescente conflittualità di una società metropolizzata nel suo rapporto con il territorio è il tema centrale che non può essere risolto con un irrigidimento di un impianto istituzionale già di per sé sclerotico per una burocrazia inefficiente e per una rappresentatività politica inadeguata .

Una nuova dimensione del piano deve porsi il superamento di questi problemi

Pongo di seguito **tre riflessioni**:

- il piano come costruzione di coerenza territoriale – la natura strategica strutturale;
- la priorità della parte pubblica – i piani delle armature urbane.
- la condivisione dei quadri conoscitivi - la terzietà della valutazione;

La proposta dell'INU del 95 si colloca in questo quadro, ed è rifluita nelle nuove leggi regionali, che introducono separazione del piano e perequazione e che accettano le due modalità di pianificazione; una non conformativa della proprietà, quella strutturale, l'altra conformativa ma temperata da diverse forme di perequazione e proporzionata ai tempi della reale attuazione.

Per altro verso anche le diverse declinazioni della **pianificazione strategica** possono essere collocate all'interno di questa dimensione "riformista" leggera

Sono le esperienze pioniere della città che avviano nei primi anni 2000 i propri piani strategici, ma sono anche i Programmi complessi che sono evoluti nei PRUSST e poi nelle Piattaforme e che spostano l'attenzione delle città verso "Progetti di territorio" nel superamento dei confini amministrativi e nella ricerca di una dimensione territoriale dello sviluppo.

Non mi interessa aprire la querelle inutile dei rapporti (priorità – differenze) tra strutturale o strategico, quanto piuttosto ricavare da queste esperienze il senso che il territorio ha nei nuovi processi di sviluppo e di contro come il piano possa incidere positivamente in questi processi.

Sono state infatti queste esperienze, consapevoli di essere di per sé ulteriormente innovative rispetto al sistema istituzionale in essere, e al contempo influenzate dai processi di sviluppo locale, a proporre un nuovo ruolo per il piano (per la pianificazione)

Ne deriva l'accettazione di una dimensione imperfetta in cui non "viene prima" la definizione di un sistema "ordinato" dei rapporti istituzionali, ma è il piano, capace di conferire valore aggiunto ai processi strategici di sviluppo (locale) che tende a riconformare esso stesso le nuove istituzioni.

Un piano, forse più semplice, probabilmente ancora costituito con parte del bagaglio strumentale della razionalità disciplinare tradizionale e del suo più recente aggiornamento, che propone però nuove forme di "democrazia" per la sua formazione, intesa come capacità di conferire razionalità agli schemi di assetto

corrispondenti ai processi di sviluppo. Razionalità e relazionalità, in forme parziali che tendono a costruire istituzioni.

Sono nuove forme di organizzazione sociale nate intorno alle attività di piano che influenzano quindi dal basso una “riforma delle istituzioni”.

In questa logica l'intero sistema *Modello Sociale – Istituzioni – Piano* tende a momenti progressivi di coerenza con forti interazioni tra le diverse componenti

Non è estranea a questo processo la natura (etica) del nuovo piano.

Sono quindi le etiche relative alle politiche pubbliche quelle che possono essere assunte come riferimento e se assumiamo una concezione “repubblicana”, un impegno, una responsabilità nei confronti della cosa pubblica che appare, come ci dice L.Mazza quella più vicina alla natura del piano, emerge allora nella sua essenzialità e centralità **il ruolo dell'armatura urbana** nella nuova pianificazione.

La definizione dell'armatura urbana, la sua attuazione, e la sua gestione rappresentano in estrema sintesi il nodo centrale della nuova pianificazione e rispetto ad essa possono essere rimodulati in termini di efficacia e di coerenza gli strumenti e tra essi in particolare la perequazione e i progetti urbani complessi la cui potenzialità deve essere “ordinata” da un progetto condiviso della armatura urbana e delle sue prestazioni.

L'altra questione che a mio avviso caratterizza in termini problematici e sostanziali la novità del piano, quello relativo al **rapporto tra conoscenza e scelte** che non può essere più circoscritto alla dimensione di una coerenza “implicita” così come la razionalità astenghiana ha per molto tempo garantito, né tanto meno quella “ufficialità” della conoscenza istituzionale, così come ci viene proposta nei Rapporti ambientali per la Vas.

Si tratta della necessaria separazione dell'impianto della conoscenza (per la valutazione del piano) dal piano stesso e dalle sue parti e dalla loro razionalità.

La evoluzione delle attività di pianificazione verso prassi valutative strutturate ed esplicite comporta necessariamente una differenziazione tra formazione di Quadri Conoscitivi per la valutazione e formazione di impianti di razionalità giustificativi degli assetti proposti.

Si configura una dimensione “esterna” alla pianificazione ma con essa interagente proprio in funzione della loro “necessaria” separazione che è stata anticipata dall'INU

nella L.R. 23/99 della Basilicata, ma che trova corrispondenze anche se parziali, in altri impianti legislativi. (vedi Toscana, Emilia, Liguria, Calabria).

Questa “separazione” alimenta una libertà dell’assetto spaziale derivato dal progetto di piano, non più condizionato, ma neanche condizionante rispetto alla conoscenza condivisa.

Si ricostituiscono così le condizioni ottimali del “velo di ignoranza” (Rawls) necessario per la terzietà del decisore.

Ma emergono anche alcune questioni quali: la limitazione di una conoscenza non orientata ad un progetto, in quanto separata dal piano.

La natura anomala di un “atto” tecnico-urbanistico non riconducibile alla compiuta complessità giuridica di un piano (regolativo + previsivo) ma neanche banalizzabile nella definizione del GIS.

Relativamente al primo aspetto si deve avere consapevolezza del notevole valore neocontrattuale che può assumere la costruzione di un impianto conoscitivo orientato alla valutazione ma anche alla condivisione, una sorta di patto tra società locali e società inter e sovra regionali.

Le “regole-prima” richieste dalle politiche pubbliche neocontrattuali risiedono nel patto che coinvolge le società locali e le diverse istituzioni nella costruzione-definizione delle conoscenze condivise per la pianificazione: Carte, Statuti, conoscenza fondativa.

Ma paradossalmente queste conoscenze “senza progetto” (separata dal piano) libera quest’ultimo in termini di autonomia propositiva e lo responsabilizza in termini di necessità di “verificarsi” rispetto alla conoscenza condivisa.

Questa separazione agisce in termini di perfezionamento ciclico tra la conoscenza condivisa per la valutazione e quella giustificativa di progetto con un bilancio finale sicuramente positivo,

Ma non sono questi pur significativi risultati che interessano una interpretazione del “nuovo Piano” nello scenario di radicale rinnovamento che ci si augura per il paese.

L’elemento essenziale resta quello di essere considerata una delle componenti essenziali di una riforma in cui fare i piani sia un valore e non un mezzo.

Un valore aggiunto alla costruzione di progetti di sviluppo, un valore nella definizione di nuove forme istituzionali e relazionali, un valore disvelativo nella ridefinizione dei concetti di pubblico e privato e con essi di una nuova democrazia.