

## Introduzione

Pierluigi Properzi

IL RdT si modifica e cresce. Le modifiche sono nello spirito stesso del Rapporto che registra i cambiamenti del Piano nelle complesse vicende del territorio, viceversa la crescita in termini di pagine e di argomenti è riferibile ad una perdurante incertezza nel riprogettare uno statuto disciplinare tradizionalmente debole e ad una difficoltà nel contenere la natura ancora narrativa e retorica degli esiti delle attività di pianificazione all'interno di tabelle e diagrammi.

Un RdT quindi ampio, argomentato e implicitamente problematico, al di là delle intenzioni degli estensori e del curatore. Questo assume ancor più rilievo in relazione alla cadenza biennale che pone il problema di valutare il cambiamento sulla base di indicatori "sperimentali" e di variazioni quantitative spesso modeste. Le novità che il RdT 2007 propone sono in parte legate a queste considerazioni.

**"Una sintesi del cambiamento"** intende in qualche modo ovviare a questa prospettiva corta che la cadenza biennale comporta. I temi e gli autori delle sintesi pongono pertanto in un'ottica più ampia l'impianto documentale del Rapporto, fornendo chiavi interpretative di quanto sta avvenendo da punti di vista disciplinari diversi.

Anche nelle passate edizioni ai singoli paragrafi erano affiancate interviste a personaggi autorevoli delle aree disciplinari interagenti con la pianificazione; in questa edizione si è inteso porre la questione del cambiamento come filo conduttore anche in relazione al tema del congresso: *il nuovo piano*.

Si è inoltre ritenuto di rinnovare la positiva esperienza della prima edizione del Rapporto che aveva affrontato il tema della "rete" degli attori, integrandolo con quelli della formazione e della riforma amministrativa.

Ne è derivata una seconda parte del Rapporto che per la sua struttura e per la sua finalità di costruire e allargare la dimensione reticolare del mondo della pianificazione si propone anche editorialmente in forma separata.

Questa seconda parte è costituita da una riflessione interna sull'avanzamento della Riforma Urbanistica, coordinata da C. A. Barbieri e che ne costituisce l'asse portante, in relazione alle incertezze che una riforma istituzionale molto orientata alla efficienza ha prodotto in un sistema rigido e al contempo molto diversificato nelle diverse realtà territoriali, quale quello della pianificazione.

A questa insufficienza o incompletezza della riforma non sono estranee le componenti istituzionali locali ma soprattutto quelle formative universitarie. Il quadro che infatti emerge dalle analisi e dalle interviste che ha coordinato Michele Talia mette a fuoco alcune delle questioni che oggi sono sul tavolo di un altro scenario di riforma continua e incompiuta quale quella dell'Università.

Intorno ai temi della riforma si è inteso proporre la ricostruzione e in prima analisi il riconoscimento della esistenza di una rete di Rapporti, intesa come una dimensione interattiva e potenzialmente cooperativa di conoscenze del territorio e del piano.

Il seminario che è stata l'occasione di verifica e di lancio di un potenziale Rete di Rapporti ha consentito di mettere a fuoco i temi degli indicatori (troppi e non colloquanti) e quello delle trasformazioni (mai adeguatamente quantificate).

Anche la parzialità e la segmentazione delle conoscenze dei fenomeni sono tra le concause della mancata riforma o meglio della sua deriva efficientistica sui processi e sugli strumenti in assenza di una consapevolezza delle trasformazioni e di una analisi dei fenomeni nelle loro interazioni e complessità.

Il consumo di suolo e i nuovi cicli edilizi così come la natura dei nuovi diritti di cittadinanza nelle dimensioni metropolitane sono alcuni dei fenomeni che una Rete consapevole può affrontare anche in una fase caratterizzata da risorse scarse e da afasia politica.

La struttura tradizionale del RdT è stata quindi rinnovata e diversamente articolata nella sequenza logica delle parti e dei capitoli.

Questo in relazione ad una voluta maggiore corrispondenza dell'indice del Rapporto alla più ampia attività editoriale dell'Istituto, pensando alla costruzione di un metaindice che possa rendere più utilizzabile da ricercatori e studenti l'intero sistema della editoria e delle Ricerche dell'Istituto, ma anche ad una reinterpretazione delle relazioni "gerarchiche" e tra le parti costitutive del RdT.

La nuova sequenza propone una lettura ordinata che parte dalla "ampiezza" territoriale dei temi e quindi dei piani di area vasta (parte prima) e dal loro tradizionale ordine istituzionale per arrivare al piano comunale (parte terza) ed alle sue nuove dimensioni complesse ed al tema dell'abitazione sociale.

La lettura dell'attività di pianificazione e legislazione delle regioni vede una relativa sistematizzazione dei piani e dei quadri che trova in alcune esperienze più recenti un indubbio rilancio (Toscana-Puglia) a fronte di una sostanziale stasi dell'attività legislativa che sembra aver tratto dalla mancata riforma della legge statale e dalla pluralità di forme di piano in via di sperimentazione la necessità di una riflessione. La intensa attività legislativa regionale che aveva caratterizzato la dimensione "tentativa" il passato biennio e che vedeva ben sette regioni in fase di revisione innovazione dei propri impianti, si è rallentata e solo una regione e due province autonome hanno riformato i propri impianti legislativi sul biennio.

**L'attività delle province** (cap. 2) è caratterizzata da una continuità che tende alla progressiva anche se lenta copertura territoriale (6 PCP) comunque in linea con l'andamento, già rappresentato nel Rdt 2005, fortemente diversificato tra nord e sud.

Il cap. 3 che tratta **i temi ambientali** ha avuto un maggiore rilievo sia in relazione alla ripresa peraltro, incerta e complessa nelle interazioni regioni-stato, della pianificazione paesaggistica sia per l'ingresso ritardato e temuto della VAS.

Il Rapporto documenta questa evoluzione ma da conto anche delle pianificazioni settoriali sia nella loro configurazione territoriale, (Parchi-Bacini-Energia) sia in quella urbana che registrano ritardi e scarsa correlazione con i temi centrali del piano.

La diffusione della **VAS** nei suoi aspetti strategici (formazione dei Documenti Preliminari) e operativi (Report Ambientali e indicatori) troverà un banco di prova nella praticabilità e certezza di protocolli che devono vedere soggetti proponenti (in special modo i comuni) e soggetti competenti, dichiaratamente e lealmente cooperativi per un avanzamento delle pratiche di pianificazione e per un superamento della dicotomia ambiente/sviluppo.

In questo senso il riconoscimento delle **reti ecologiche** come un tema centrale della pianificazione di area vasta da parte di molte regioni può essere riguardato come un percorso disciplinare di notevole interesse e ad esso il Rapporto fornisce, come in passato, un dovuto risalto.

La dimensione strategica rappresenta l'altro asse sul quale anche il precedente Rapporto declinava l'innovazione. Questo percorso ha trovato una sua evoluzione ma anche un tentativo di sistematizzazione disciplinare nella proposizione dei primi studi di fattibilità delle **Piattaforme Strategiche**. Il cap. 4 ne fornisce una compiuta e sistematica analisi comparativa che va letta in parallelo con il cap. 1 relativo ai piani e quadri regionali.

Si rappresentano non solo due concezioni diverse dei rapporti tra piano e istituzioni che rimettono in gioco le tradizionali gerarchie e tassonomie ma in termini più decisivi la questione della governance plurilivello in rapporto ai ruoli dei soggetti istituzionali.

Le due Italie, quella descritta dai Piani regionali (in verità non molti o non molto aggiornati) e dei piani Provinciali (in verità più descrittivi che previsivi) e quella delle Piattaforme sono due Italie molto diverse più di quanto non lo fossero quella del *Progetto '80* e quella della *Fasce infrastrutturali complesse*, entrambe contrapposte nel n. 57 di Urbanistica (metaforicamente riproposto in anastatica dal Ministero Infrastrutture – Dicoter insieme agli studi per le piattaforme) e il motivo non è solo quello di una evoluzione disciplinare e istituzionale.

Vanno in tal senso analizzate componenti di ordine più complesso che stanno modificando il paradigma interpretativi : policentrismo, metropolizzazione, regione urbana, corridoi, modelli sociali di sviluppo, pur nella loro parzialità e insufficienza pongono la necessità di un ridisegno delle geografie istituzionali nella scala più ampia delle megaregioni europee.

La dimensione strategica ha del resto investito (anche a seguito del finanziamento M. I. Dicoter) molte delle città ricomprese nelle aree dei fondi strutturali. Si tratta di una esperienza indubbiamente positiva che, in regioni con modeste esperienze di pianificazione ordinaria declinate essenzialmente sul versante regolativo (zonizzazione dimensionamento e std), ha introdotto il tema delle scelte strategiche rispetto alle quali non esistono piani di scala superiore cui riferirsi.

Questo è avvenuto con indubbie difficoltà e con la prevalenza di forme procedurali stereotipate introdotte dalle società di servizio che si sono aggiudicate i bandi, e ha posto i temi collaterali ma significativi della partecipazione, della comunicazione e della sostenibilità-compatibilità a fianco di quelli ordinari della pianificazione.

Può viceversa ritenersi superata la fase della contrapposizione strategico-strutturale sulla quale in un primo tempo si sono aperti dibattiti disciplinari tra i fautori di uno strutturale erede anche delle funzioni regolative del PRG di tradizione e quelli di uno strategico erede della breve stagione de regolativa dei programmi complessi.

L'altra componente innovativa oltre quella strategica nella pianificazione, che ancora non trova però nel Rapporto una sua esaustiva documentazione quantitativa è quella affrontata da V. Fabietti nel capitolo ***Armature urbane e welfare***.

La dimensione strutturale trova del resto nelle armature urbane la sua definizione più compiuta e quello che resta dell'impianto neocontrattuale degli standard non esaurisce più né la funzione perequativa sottesa allo scambio edificabilità-vincolo urbanistico che ha retto la costruzione dei piani, né la reale costruzione di una città pubblica.

Oggi non siamo ancora in grado di verificare la diffusione ed il successo delle nuove (ma sono ormai in uso da un decennio) prassi perequative introdotte nella pianificazione ma possiamo registrare un insieme di attività che caratterizzano un nuovo welfare urbano, intendendo con questo termine ricomprendere un nuovo atteggiamento che le pubbliche amministrazioni hanno nel ridefinire il proprio ruolo nella costruzione della città pubblica.

Sono cambiati gli oggetti (vedi Agende 21) le modalità di partecipazione dei soggetti privati ma anche il ruolo dello Stato e delle sue agenzie.

In questo senso il piano e in particolare il piano della parte pubblica assume un ruolo centrale quale "misuratore" dei diritti di cittadinanza e delle priorità ma anche nel definire una dimensione certa nei rapporti pubblico-privato.

Il ***piano dei comuni*** (cap. 7), la sua diffusione, e la sua capacità di aggiornamento e quindi la sua efficacia, pur nella compresenza di forme e modalità approvative diverse, nelle diverse regioni, resta il campo di analisi e in sostanza l'indicatore più interessante per valutare, nella dimensione nazionale, le variazioni e l'incidenza della attività di piano nei processi di sviluppo. In termini molto generali il processo di aggiornamento dei piani mantiene una leggera flessione (9,5 rispetto al 10,7% del precedente periodo di rilevazione). Si tratta di 734 piani post 2005 che riguardano una popolazione di circa 7.000.000 di abitanti.

Il 31% dei comuni italiani ha pertanto strumenti vigenti aggiornati.

Tra questi sono molti quelli strutturali nelle regioni che hanno rinnovato il proprio sistema di pianificazione adottando la separazione tra strutturale ed operativo (Veneto 8,3%, Emilia Romagna 14,1%, Toscana 38,4%, Umbria 14,1%).

Ma la statistica del piano non può rendere equivalenti situazioni diverse. Sono sicuramente da valutare in modo diverso le situazioni metropolitane dove i problemi delle aree di corona e quelli dei sistemi dei trasporti assumono un rilievo particolare. Si è pertanto ritenuto di mantenere e di approfondire le analisi che nel precedente rapporto M. Talia aveva curato relativamente alle principali ***aree metropolitane*** e di affrontare come temi urbani (Strategie e politiche urbane, cap. 8), sia quello della nuova questione abitativa, curata da F. Sbeti, che quello del Marketing urbano, curata da S. Stanghellini.

La lettura del Rapporto che avverrà per parti, per temi e senza una continuità narrativa, può trovare in questa introduzione una sua prima sintesi, ma sarà la diffusione del RdT tra gli studenti e i ricercatori a verificarne l'utilità e il senso e a sviluppare le reali potenzialità insite nella notevole documentazione prodotta per la costruzione di nuovi percorsi interpretativi delle diverse forme di pianificazione che si stanno sperimentando nel paese.

Più complesso è valutarne l'incidenza nel processo di riforma. L'Istituto si è fatto carico di quello che in altri paesi è un compito istituzionale: costruire e diffondere una conoscenza dello stato della pianificazione.

Questo è avvenuto la prima volta nel 2000, per una fortunata coincidenza di persone e di eventi, quando G. Fontana promosse la redazione del primo Rapporto, successivamente l'Istituto, con risorse proprie, ha garantito la continuità della rilevazione per una conoscenza di base, che è parziale, perfezionabile, ma comunque necessaria ai decisori per migliorare lo stato del governo del territorio.

Il disinteresse che ha accompagnato la riproposizione della Legge di riforma e l'assenza dei temi territoriali nei recenti programmi elettorali dei grandi partiti non fanno prevedere però nulla di buono.

L'Istituto nel riproporre il Rapporto si augura che una conoscenza dei fenomeni e dei problemi del territorio italiano e del suo governo possa servire anche ai futuri decisori politici per concludere il processo di riforma ormai matura e della quale appare evidente la assoluta necessità.