

VI Rassegna Urbanistica Nazionale Contributi alla discussione

Matera 3/14 marzo 2010

VI RUN

117
118

Rivista mensile
monografica
Anno XIV

Allegato al
n. 230 di
Urbanistica
Informazioni

€ 9,00

INU
Edizioni

a cura di Michele Talia

Sommario

VI Rassegna Urbanistica Nazionale Contributi alla discussione

a cura di Michele Talia

Presentazione	<i>Michele Talia</i>	<i>pag.</i>	2
Il punto di vista delle sezioni regionali			
Piemonte. Un lungo percorso verso la riforma	<i>Mauro Giudice</i>	<i>pag.</i>	5
Liguria. Il sistema dei piani	<i>Roberto Bobbio</i>	<i>pag.</i>	7
Lombardia. Dal documento di inquadramento al Pgt	<i>Fortunato Pagano</i>	<i>pag.</i>	8
Veneto. Un'occasione di verifica	<i>Marisa Fantin</i>	<i>pag.</i>	10
Emilia Romagna. Contenuti innovativi nel sistema di pianificazione	<i>Mario Piccinini e Sandra Vecchiatti</i>	<i>pag.</i>	12
Toscana. Dal dominio delle procedure al primato dei contenuti	<i>Silvia Viviani</i>	<i>pag.</i>	14
Marche. Il ritardo della riforma urbanistica regionale	<i>Claudio Centanni</i>	<i>pag.</i>	16
Lazio. Aggiornamenti sulla pianificazione	<i>Lucio Contardi</i>	<i>pag.</i>	18
Abruzzo. Uno scenario di luci e ombre	<i>Walter Fabietti</i>	<i>pag.</i>	19
Campania. Un bilancio non esaltante dell'ultimo quinquennio	<i>Roberto Gerundo, Isidoro Fasolino</i>	<i>pag.</i>	22
Puglia. Il rinnovamento nelle politiche regionali di governo del territorio	<i>Francesca Pace</i>	<i>pag.</i>	24
Basilicata. Un test positivo per i nuovi strumenti di governo del territorio	<i>Roberto Lo Giudice</i>	<i>pag.</i>	27
Calabria. Pianificare lo sviluppo	<i>Francesco Rossi</i>	<i>pag.</i>	28
Sicilia. Urbanistica negata	<i>Giuseppe Trombino</i>	<i>pag.</i>	31
L'apporto delle Commissioni e dei Gruppi di studio			
La dimensione energetica e ambientale nel governo del territorio locale	<i>Stefano Pareglio</i>	<i>pag.</i>	34
Paesaggio: passare dai piani ai progetti operativi	<i>Attilia Peano</i>	<i>pag.</i>	36
Le ragioni dell'area vasta	<i>Roberto Gerundo</i>	<i>pag.</i>	38
Potenzialità, nodi ed esitazioni nella pianificazione operativa	<i>Andrea Arcidiacono</i>	<i>pag.</i>	40
Dalla modernizzazione senza a quella con il territorio	<i>Sandro Fabbro</i>	<i>pag.</i>	43
Pianificazione provinciale: un servizio di coordinamento per il governo e la promozione del territorio	<i>Marco Pompilio</i>	<i>pag.</i>	45
La Vas da tecnica valutativa a sfida per la pianificazione	<i>Alessandra Fidanza</i>	<i>pag.</i>	47
La dimensione del piano nello spazio europeo	<i>Franco Migliorini</i>	<i>pag.</i>	49

Presentazione

Michele Talia*

Nella lenta evoluzione disciplinare che hanno caratterizzato il nostro sistema di pianificazione nel corso degli ultimi decenni le Rassegne Urbanistiche Nazionali (RUN) che sono organizzate ogni cinque anni dall'Inu costituiscono importanti occasioni per effettuare bilanci documentati sullo stato di salute della pratica urbanistica e, indirettamente, del territorio italiano. Non solo; l'analisi che in queste circostanze viene compiuta su piani, progetti, programmi e politiche che sono stati messi a punto da un vasto numero di amministrazioni pubbliche ed enti locali offre una interessante opportunità agli esperti e agli operatori del settore di confrontare valutazioni e arrischiare previsioni sulle linee di tendenza che sembrano emergere da questa ricca messe progettuale. Da questo punto di vista i frequenti ritardi e gli slittamenti temporali che sono documentati dal ciclo di vita degli strumenti di pianificazione incoraggiano differenti interpretazioni. Se da un lato infatti l'eccessiva durata delle procedure che concorrono alla formazione dei nuovi piani testimoniano il perdurare di una situazione di grave inefficienza nel governo del territorio, dall'altro la lunga gestazione degli interventi di trasformazione - che vengono lasciati *decantare* nei documenti urbanistici spesso per molti anni - rispecchia l'attitudine a ribadire l'orientamento a fare del piano, anche se "riformato", il luogo in cui proiettare propositi e potenzialità che potranno concretizzarsi solo nel medio o addirittura nel lungo periodo.

Ne consegue pertanto che gli intervalli temporali tra una RUN e quella successiva si sono distinti, a seconda dei casi, per un lento e graduale avanzamento di modelli di pianificazione che sembravano destinati a conquistare un'autentica egemonia nel dibattito urbanistico nazionale, o al contrario per una più radicale perturbazione dei paradigmi dominanti, come avviene invece nei periodi di accelerata transizione. Dal 1984, anno della prima Rassegna di Stresa, questo andamento altalenante si è più volte ripetuto, segno di una marcata instabilità dei processi che condizionano nel nostro campo di interesse tanto la sperimentazione, quanto la tendenza al consolidamento e, talvolta, al ripiegamento degli strumenti di piano.

Abbiamo assistito, di volta in volta, alla evidenziazione della crisi di approcci tradizionali alla pianificazione o alla proposizione di nuove modalità di intervento; alla enunciazione del primato indiscusso della dimensione locale del *planning* o alla affermazione delle politiche di area vasta; all'enfasi del contributo del progettista alla forma del piano o viceversa al primato degli uffici tecnici nella elaborazione dei nuovi strumenti urbanistici.

Nel corso di questo lungo percorso i cambiamenti più significativi hanno riguardato tanto l'angolazione che veniva adottata per osservare le trasformazioni in atto quanto la scelta dei tematismi da privilegiare, consentendo di passare ad esempio da una lettura degli interventi di riqualificazione dei centri storici alla individuazione dei nuovi costrutti utilizzati dalle politiche urbane, o ancora da una impostazione sinottica del disegno di piano, in cui il progetto urbanistico tende ad estendersi indefinitamente nel tempo e nello spazio, alla introduzione dei programmi complessi all'interno di un approccio che fino ad allora era stato, o era apparso, unitario.

Rispetto a questo pendolarismo tra opposte concezioni della pianificazione (e del ruolo dell'Inu) la VI RUN si preannuncia come un evento in grado di segnare un passo ulteriore verso il mutamento della prospettiva in cui siamo soliti collocare i contenuti della nostra disciplina, e da cui possiamo trarre utili indicazioni per la discussione che si svilupperà anche dopo Matera. La riflessione che a tale proposito tenterò di avviare in queste brevi note, e che verrà variamente ripresa e approfondita nelle pagine seguenti mediante la presentazione di punti di vista differenti, che provengono dalle principali articolazioni dell'Istituto (sezioni regionali, commissioni e gruppi di studio) si propone di sottolineare alcune questioni di fondo che caratterizzano in modo affatto peculiare questa edizione della RUN. Esse cercano in particolare di evidenziare la notevole ricchezza e la irriducibile complessità di un contesto nazionale sempre più eterogeneo e frammentario, ma puntano contemporaneamente a sottolineare come le tante rappresentazioni delle realtà regionali non impediscano di individuare alcuni elementi unificanti che possono imprimere un notevole impulso alla innovazione delle forme di governo del territorio.

La prima argomentazione che cercherò di sviluppare si fonda sulla considerazione elementare che la decisione di organizzare per la prima volta la Rassegna dell'Inu in una città dell'Italia Meridionale ci costringerà a fare i conti con il permanere di una stridente asimmetria regionale nella diffusione delle pratiche urbanistiche, e con la consapevolezza che tale squilibrio si è ulteriormente accentuato negli ultimi anni anche per effetto delle iniziative maturate in campo urbanistico da parte di un gruppo consistente di regioni centro-settentrionali.

In attesa del definitivo superamento di un sistema di pianificazione che si richiama ancora alla legge urbanistica nazionale del 1942 si può infatti riscontrare l'ulteriore consolidamento di un modello a due velocità in cui una parte del Paese è attualmente impegnata in un processo accelerato di rinnovamento

degli strumenti urbanistici, mentre in un certo numero di regioni le amministrazioni locali sembrano attendere ancora segnali non equivoci – anche, e soprattutto, dall'esercizio dei poteri concorrenti da parte del Parlamento nazionale – sulla possibilità che il percorso verso una riforma del governo del territorio giunga finalmente a compimento. Per quanto la mappa appena proposta possa apparire in alcuni casi fin troppo schematica, e sebbene non manchino casi che agiscono in controtendenza in entrambe le circoscrizioni territoriali, non si può fare a meno di osservare che l'aggravamento dello squilibrio “urbanistico” tra aree che possono vantare una qualità differente degli strumenti di pianificazione costituisce una proiezione particolarmente significativa e preoccupante del divario regionale.

Una seconda questione che sembra emergere da un primo esame dei materiali che vengono proposti in rassegna è poi costituita dall'impatto determinato dalla riflessione urbanistica più aggiornata sulla forma dei piani. A prescindere dagli effetti determinati dallo scenario a macchia di leopardo che abbiamo appena descritto, non si può fare a meno di sottolineare come la progressiva sostituzione della nozione più tradizionale di urbanistica con quella di governo del territorio non si traduca in un semplice artificio nominalistico, ma si rifletta evidentemente su alcune modifiche sostanziali dell'iter che presiede alla formazione dei nuovi strumenti di pianificazione.

Ne consegue pertanto che negli stessi territori che non dispongono ancora di un quadro normativo di impianto riformatore le amministrazioni locali che comunque si accingono al varo di un nuovo atto di governo si sentono sollecitate – per effetto di comprensibili processi emulativi – a interpretare il proprio ruolo secondo le concezioni più aggiornate della *governance*, con il risultato di favorire una linea di tendenza che esse non sono spesso in grado di portare fino alle estreme conseguenze a causa delle note carenze organizzative e culturali del contesto, ma che anzi rischia di ridimensionare lo spazio e l'autonomia che sono tradizionalmente assegnati alle risorse tecniche che sono a disposizione delle amministrazioni.

Anche senza affrontare in questa sede le possibili conseguenze di un cambiamento così significativo per lo *status* e per lo stesso profilo etico dell'urbanista¹, conviene tuttavia mettere sull'avviso chi si appresta ad osservare i piani e i progetti in rassegna della possibilità che nella nuova stagione urbanistica sarà sempre più difficile “raccontare” i contenuti di una esperienza di pianificazione servendosi dei tradizionali strumenti della comunicazione del progetto. Laddove nuove rappresentazioni visive cominciano ad affiancare, e talvolta a sostituire, i classici elaborati dell'*urban design*², il problema non può più essere circoscritto al conflitto tra vecchi e nuovi apparati descrittivi; per quanto ancora minoritarie possano apparire, almeno nel contesto italiano, queste nuove risorse comunicative, è possibile individuare una oggettiva convergenza tra i procedimenti più avanzati

della simulazione delle trasformazioni spaziali operate da piani e progetti e un governo del territorio che sembra destinato ad accentuare i caratteri di incertezza, di contrattualità e di relativa provvisorietà delle decisioni pubbliche.

Nella misura in cui la ricerca di soluzioni condivise si sviluppa lungo tutto il processo attuativo di un progetto urbano, di un programma complesso o anche di un piano urbanistico che preveda una molteplicità di aree strategiche di trasformazione, l'*urbanistica disegnata* rischia di essere progressivamente accantonata per far posto a strumenti interattivi che siano in grado di rappresentare in modo realistico (tipico appunto della realtà virtuale) i risultati fisici di ipotesi alternative di intervento che possono trovare nella terza dimensione un riferimento fondamentale per la comparazione dei rispettivi esiti qualitativi. In attesa che tali cambiamenti giungano ad una più compiuta maturazione, e che magari risultino concretamente analizzabili proprio grazie ad una prossima Rassegna di Urbanistica, quella di Matera consente di evidenziare un altro tema ricorrente dell'attuale dibattito urbanistico, che vede nel difficile rapporto tra la dimensione strutturale e quella operativa della pianificazione uno degli aspetti più problematici dei nuovi modelli di governo del territorio.

Sotto questo profilo il confronto del catalogo della V RUN di Venezia (2004) con quello dell'ultima edizione tradisce ad esempio un percorso ancora troppo lungo degli strumenti di pianificazione, che forse a causa di un quadro normativo eccessivamente complesso tendono a protrarre nel tempo il momento in cui gli indirizzi strategici del piano strutturale potranno tradursi in concrete realizzazioni.

Da questo peculiare punto di vista non solo l'esame delle Sezioni della Rassegna dedicate rispettivamente a “Strategie e piani di città” e allo “Sviluppo operativo dei piani”, ma la stessa lettura di alcuni contributi pubblicati in questo *Dossier* potranno consentire la esplorazione di una delle questioni che sono tuttora aperte nella riforma del governo del territorio. Si fa riferimento in particolare alla difficoltà di assicurare equilibrio e sostanziale continuità allo snodo tra la dimensione strutturale e quella operativa del piano, che anche nelle regioni in cui la riforma urbanistica è stata promossa con più convinzione (Emilia-Romagna e Toscana) rischia di compromettere l'ulteriore diffusione del nuovo modello di pianificazione.

Prima di concludere questa breve nota introduttiva è necessario dedicare un sommario riferimento ad un tema che compare per la prima volta in una Rassegna dell'Inu, ma che sembra destinato ad influire in modo significativo sulla innovazione del processo di pianificazione e sulle politiche urbane dei prossimi anni. Si tratta in particolare delle misure finalizzate al contenimento del consumo di suolo, che sebbene siano state trattate in modo marginale solo da alcuni elaborati di piano, acquistano un'indubbia rilevanza soprattutto se si tiene conto dell'enfasi che a questa problematica è stata riservata di recente dal dibattito

specialistico e dalla riflessione che è stata avviata in ambito comunitario ormai da alcuni anni³.

È forse la prima volta da quando la formulazione dei principi della riforma del governo del territorio ha evidenziato la necessità di perseguire una marcata integrazione tra le diverse articolazioni del processo di pianificazione che accade che la disciplina urbanistica possa misurarsi concretamente con un tema che sollecita la più ampia mobilitazione di risorse pubbliche e private, e che addirittura implica una impegnata riflessione sulla possibilità di ri-orientare verso un nuovo modello di sviluppo una società, un sistema economico e un territorio che sembravano fatalmente attratti dall'impulso alla diffusione insediativa.

Grazie ad un approccio realmente multi-disciplinare l'azione di contrasto nei confronti dello *sprawl* urbano può dunque abbandonare l'ottica riduttiva che rischia di associare questo complesso fenomeno ad una semplice contabilità delle destinazioni d'uso del suolo per evidenziare come la forma e l'estensione degli insediamenti possano condizionare in realtà i risultati della lotta al cambiamento climatico, alla crisi

energetica e al dissesto della bilancia alimentare. Anche se una rassegna di piani e progetti è certamente il luogo più adatto per favorire la discussione sugli esiti di una stagione urbanistica appena trascorsa, ma non è probabilmente il più idoneo ad ospitare il confronto di previsioni e proposte per i prossimi anni, la difficile congiuntura internazionale e locale che condiziona attualmente le nostre decisioni impone riflessioni approfondite e scelte coraggiose che a Matera potremo istruire anche in vista del nostro prossimo Congresso di Livorno.

* *Giunta Inu nazionale.*

Note

1. Ho provato comunque ad avanzare alcune ipotesi su questa possibile deriva della figura del progettista che il lettore potrà consultare nello stesso numero 229 di *UI* a cui è allegato questo *Dossier di Urbanistica*.

2. Su questo tema è ormai disponibile una vasta bibliografia, anche se prevalentemente in lingua inglese. Tra i molti riferimenti si rinvia al testo ormai classico di A. Smith, M. Dodge e S. Doyle, *Visual Communication in Urban Planning and Urban Design*, UCL, Londra, 1998, o al più recente lavoro di M. Struppek, *The social potential of Urban Screens*, Berlino, 2006.

3. Cfr. Vedi a questo proposito il Rapporto dell'European Environment Agency, *Urban Sprawl in Europe*, Copenhagen, 2006.