



**Fare il piano dei servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane**, Pierluigi Paolillo, Angeli, Milano, 2007, pp. 216, Euro 21,00

### **Profili del planning e tecniche dell'urbanistica**

*Decadenza.* In un libro di quasi vent'anni fa, già pubblicato in Italia nel 1992 senza suscitare grandi attenzioni (ora riedito da Bollati Boringhieri forse anche per la più ampia notorietà che l'autore ha acquisito nel nostro paese), Zygmunt Bauman segnalava lucidamente alcune tendenze evolutive della figura e del ruolo degli intellettuali (*Legislators and Interpreters. On modernity, post-modernity and intellectual*, 1987): in breve, il passaggio da funzioni fondative come «legislatori della modernità» a quelle prevalentemente comunicative e di mediazione culturale nella società contemporanea. Curiosamente questo passaggio è stato presentato dal traduttore italiano come una sorta di declino (*La decadenza degli intellettuali. Da legislatori a interpreti*, Torino 1992), mentre si tratta, io credo, di responsabilità diverse in un mondo che cambia. Anche l'urbanista è (o almeno è stato) un intellettuale esposto al cambiamento descritto da Bauman. Innanzi tutto, come figura costitutiva del progetto moderno, fondato sulla forza e adeguatezza delle leggi e sulla capacità tecnica della disciplina di tradurre norme e regole in atti funzionali, di qualità adeguata e di indubbio interesse collettivo. La produzione di piani era la modalità tecnica peculiare per concepire e realizzare le aspirazioni del progetto moderno, che in Italia ha assunto forme esasperate, come certi modelli di pianificazione al tempo stesso 'comprensivi e dettagliati' (curiosa anomalia italiana). Forse questo è ancora il profilo nostalgicamente immaginato da una parte della disciplina, nonostante le tendenze ormai palesi verso un indebolimento delle funzioni urbanistiche e la riformulazione e moltiplicazione dei compiti. Come è chiaro da tempo in altri paesi, dove forse più influente e condiviso è il senso della vita collettiva, il *planning* non ammette un profilo unitario, ma si articola secondo un'ampia varietà di responsabilità e funzioni: la gestione dei processi decisionali e at-

tuativi, l'interpretazione negoziale (trasparente) dell'interesse pubblico, la costruzione di visioni condivise, la formulazione e verifica di programmi complessi spazialmente delimitati, la regolazione degli interventi di trasformazione territoriale (non solo tramite piani, ma in relazione a progetti effettivi). Secondo una visione plurale e dinamica dell'attuale complessità sociale, che esprime bisogni e domande non riducibili ai modelli tradizionali della modernità. Non vedo le ragioni per considerare questa tendenza (inesorabile) come una forma di decadenza.

*Incongruenze.* In effetti, negli ultimi 15-20 anni la situazione italiana appare alquanto ambigua, se non contraddittoria. Da un lato sembra ancora diffusa e influente una tradizione 'modernista' e forse la cultura disciplinare non ha saputo realmente affrontare le sfide del cambiamento: per ampi settori, probabilmente, non soltanto vale ancora un'ideologia nostalgica, ma la cultura tecnica resta ampiamente tradizionale e sostanzialmente inadeguata alle nuove domande. D'altra parte, non si intende rinunciare alle opportunità istituzionali e professionali emergenti (giustamente, io credo), cosicché nuovi impegni e strumenti ricevono un'attenzione crescente: programmi complessi, progetti integrati, scenari strategici, documenti programmatici, modelli di *governance*... Il problema è che non sembrano sempre chiare le differenze (a volte radicali) fra questi interessi emergenti e alcune culture tradizionali della pianificazione. Le conseguenze sono paradossali: si rischia di ridurre il nuovo a vecchi modelli (con effetti inevitabili di falsificazione), oppure si crea una scena ibrida, dove devono coesistere intenzioni e azioni non sempre coerenti, con effetti conseguenti di interazione negativa. La capacità d'azione non migliora (questo è il bilancio ormai evidente di molte confuse esperienze di *governance*) se sempre nuovi e talvolta incongrui esperimenti si aggiungono al quadro degli strumenti tradizionali, senza il sostegno di una riforma rigorosa e selettiva (delle regole e dei comportamenti). Un nodo cruciale riguarda l'idea di governo del territorio. È un grave limite, a mio avviso, supporre ancora che questo tema complesso possa essere af-

fidato soltanto agli strumenti della pianificazione. Le situazioni territoriali sono formalmente disciplinate dai piani urbanistici, ma cambiano per effetto di progetti di trasformazione (spesso in parte autonomi rispetto alla pianificazione vigente), e più in generale per le conseguenze dirette e indirette di una varietà di politiche di settore (anche se non è facile individuare, prevedere e regolare le modalità di interdipendenza). Questo significa che si governa il territorio mediante una *molteplicità di strumenti* (è il tema dei 'tools of government', sviluppato da Salamon e Le Galès negli ultimi anni). Ma questa consapevolezza sembra ancora marginale fra gli urbanisti italiani. La rivista fiorentina *Contesti* dedica un intero numero (2, 2007) al tema del 'buongoverno della città', ma lo intende essenzialmente come l'obiettivo e l'esito di una 'buona pianificazione'. La stagione dei 'programmi complessi' ha ormai abbandonato la fase ascendente, ma la preoccupazione principale della disciplina è stata la riduzione di queste esperienze a modalità di attuazione dei piani (obiettivo sempre possibile, con qualche formalismo). Persino la tardiva ripresa in Italia dei temi della programmazione strategica, che sta portando a inutili dissipazioni di energie, con esiti prevalentemente retorici o strumentali, trova nel mondo urbanistico una (poco coerente) formulazione come *forma nuova di piano* (preliminare, complementare): mentre è evidente che, nel migliore dei casi, i contributi più rilevanti riguardano l'ascolto, il dialogo, l'apprendimento, il processo. È difficile spiegare questa propensione italiana per i temi delle leggi, dei piani e delle regole. Forse nasce da una sostanziale sfiducia per il grado di *public spirit* dei contesti, ma è una illusione pensare che vincoli e prescrizioni non possano essere formalmente aggirati dalla forza degli interessi e delle passioni.

*Fare piani.* Considero queste premesse determinanti per ogni discorso sulla produzione di piani urbanistici. Come ogni strumento istituito per legge, questi piani devono essere elaborati in forme legittime e tecnicamente pertinenti. Bisogna formare funzionari e tecnici in grado di interpretare il tema in modo rigoroso, efficiente, adeguato.

È necessario che una scuola di urbanistica offra un sapere esperto, essenziale e maturo, per lo svolgimento di queste funzioni. Le esperienze e i manuali di Pier Luigi Paolillo interpretano in modo rassicurante queste esigenze.

Riprendono un'idea alta di urbanistica à la Giovanni Astengo, anche se in termini cognitivi e metodici più che visionari (proprio perché quella visione fondativa della figura dell'urbanista è ormai contraddetta dai fatti).

Lo sviluppo tecnico-operativo è accurato e pedagogicamente efficace. Ci si può chiedere se non sia talvolta fin troppo minuzioso: vi è una soglia di accuratezza delle misure e delle rappresentazioni oltre la quale l'esercizio empirico non è in grado di incidere sulla qualità delle decisioni (diceva De Carlo a Urbino: ho formulato una previsione sommaria, con un certo margine di incertezza; ma anche se fosse stata un po' diversa, che cosa sarebbe cambiato?). Certamente, la cura dell'elaborazione tecnica non può diventare un alibi o una compensazione tentata di fronte alle fonti più radicali di incertezza, che naturalmente sussistono, ma non sempre risultano palesi. Perché è opportuno insegnare tecnicamente come 'fare i piani', ma anche garantire sempre uno spazio di riflessione critica sul senso delle operazioni.

Il testo di Paolillo non è esplicito su questo punto: non esprime un giudizio sulla nuova legge urbanistica Lombarda, né una previsione sulle possibilità effettive di creare buongoverno, per quanto concerne la domanda di servizi e più in generale le trasformazioni territoriali.

L'auspicio è favorire il passaggio da una concezione meramente formale dei servizi (come 'vincoli di carta') verso programmi effettivi di attrezzature urbane: ma l'approvazione di un piano formale dedicato è davvero la soluzione del problema? Semmai, potrebbe essere un passaggio intermedio.

È influente il senso e la qualità delle leggi urbanistiche (che personalmente trovo precaria e regressiva nei principi e improbabile nelle forme tecniche).

È decisivo il modello complessivo di governo del territorio, che non dipende soltanto dalle forme della pianificazione. Perciò il contributo tecnico alla redazione di piani secondo le leggi vigen-

ti è un contributo necessario, ma chiaramente *incompleto*. Non è possibile (a differenza di quanto si pensava nella prima modernità) separare la tecnica urbanistica dal contesto di senso e di possibilità.

Questo lavoro di Paolillo, tecnicamente accurato, ha bisogno di un *contesto*, che può essere inteso in modi assai diversi: più vicini alla ortodossia della pianificazione, più aperti alle sfide nuove del governo del territorio.

Pier Carlo Palermo