

CITTA' E TERRITORIO



Gaetano Lisciandra

NUOVI STRUMENTI

ORA TOCCA AL DIRETTORE

Ogni volta che rifletto sullo stato delle nostre città mi torna alla mente una citazione classica riportata nel bel libro di Paolo Cuneo "Storia dell'urbanistica - Il mondo islamico". Ha scritto Erodoto: "Alcune città grandi al loro tempo sono diventate insignificanti, e altre che sono ora potenti erano deboli poco tempo fa. Noi tratteremo qui delle une e delle altre, convinti che la felicità umana non può durare a lungo nello stesso posto". Oggi non succede più, almeno da noi, che le città possano deperire fino addirittura a scomparire, come accadeva nell'antichità. Tuttavia possono invecchiare, imbruttire, impoverire ed essere così sempre meno in grado di corrispondere alle esigenze e ai desideri di chi le abita. Le città possono isolarsi e chiudersi in se stesse, perdendo interesse agli occhi di chi cerca luoghi da visitare o nei quali avviare nuove attività economiche. Tutto ciò non solo può avvenire in un eventuale futuro remoto, ma sta avvenendo sotto i nostri occhi, favorito da due grandi fattori che caratterizzano l'attuale situazione socioeconomica: la grande mobilità verso l'estero di capitali, merci, informazioni e persone, che sta annullando tutti i tradizionali legami con il territorio, e l'indebitamento dello Stato e degli enti locali, che rende sempre più difficile l'intervento pubblico nella realizzazione delle infrastrutture e degli altri interventi che pure sarebbero necessari per assicurare un adeguato livello di competitività alle città e all'intero Paese. Questi fenomeni non sono soltanto italiani: negli ultimi dieci anni in quasi tutti i Paesi industrializzati si è registrata una costante diminuzione della spesa pubblica per investimenti. Negli stessi Paesi si assiste anche a una crescente internazionalizzazione dell'economia, come dimostra il fatto che negli Stati aderenti all'Ocse, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, gli investimenti diretti all'estero nel perio-

do 1981-1990 si sono più che triplicati rispetto al decennio precedente, con una forte accelerazione dopo il 1985. Siamo in presenza, dunque, di fenomeni strutturali destinati a durare, anzi a consolidarsi nel prossimo futuro. Le attività economiche a più alto valore aggiunto e con maggiori contenuti tecnologici, finanziari e decisionali tendono a stabilirsi nelle città e nei territori che possiedono infrastrutture più efficienti e maggiore attrattiva; le attività a più alto contenuto di lavoro tendono invece a insediarsi dove la manodopera costa meno. Analoghi i comportamenti degli abitanti, almeno di quelli che possono decidere dove insediarsi o che devono spostarsi. Queste le cause principali che provocano la diminuzione di popolazione e imprese in molti centri urbani. La consapevolezza di avere bisogno di una ristrutturazione e una riqualificazione per trattenere e attirare residenti e imprese, mentre purtroppo vengono a mancare le disponibilità finanziarie, provoca uno stato di incertezza e smarrimento rispetto al futuro. In questa situazione il compito dell'urbanistica si fa ancora più impegnativo. I piani regolatori, necessari per disciplinare l'attività edificatoria e tutelare il territorio, non sono per loro natura in grado di promuovere e sostenere le azioni e gli interventi necessari a invertire i processi di declino urbano oggi in atto in molti centri del nostro Paese. Per concepire e realizzare con determinazione e tempestività ciò di cui le città hanno bisogno si deve impostare un vero e proprio piano per lo sviluppo, con un approccio nuovo, che integri i tradizionali elementi dell'urbanistica con quelli del disegno urbano e dell'economia ambientale, sociale e di mercato. Un piano per una politica urbana che parta dal corretto uso delle risorse naturali, economiche, culturali e dalla domanda di uso della città per conseguire uno sviluppo sostenibile e durevole, ma anche realmente attuabile. Al centro di questo piano si trovano in primo luogo la conoscenza della domanda presente e la stima della domanda futura di uso dei centri urbani da parte di imprese, famiglie e istituzioni, cui si accompagnano l'individuazione dei punti di forza e debolezza, delle opportunità e dei pericoli della città, secondo le classiche analisi Swot (*Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats*). Il

piano si fonda, inoltre, sul riconoscimento dei luoghi che strutturano il tessuto insediativo, nei quali la definizione e il controllo della forma urbana e della funzionalità devono tendere alla più alta qualità possibile. Proprio questi luoghi, infatti, anche e soprattutto per la loro valenza simbolica, possono essere i motori dello sviluppo e diventare, al tempo stesso, le immagini riconoscibili e veicolabili per promuovere la città e rafforzarne l'identità. Tuttavia, ciò non sarebbe ancora sufficiente senza il coinvolgimento nel sistema di formazione delle scelte e di gestione degli interventi delle forze economiche, sociali e culturali, ai più diversi livelli, su alcuni obiettivi strategici rispondenti alla vocazione della città, agli orientamenti del mercato e ai desideri dei cittadini. Per la precisa caratteristica di indicare le direzioni dello sviluppo e guidare l'attuazione delle azioni e degli interventi, mi sembra appropriato dare a questo piano il nome di documento direttore: uno strumento di politica urbana che affianca i piani urbanistici e i programmi di realizzazione delle infrastrutture pubbliche, coordinandoli e finalizzandoli in un quadro prospettico di lungo e medio periodo e all'interno di un'idea di città che costituisca un punto di riferimento comune per tutti i soggetti economici, sociali e culturali, dai quali, in definitiva, dipendono le sorti della città stessa. Al contempo, il documento direttore non può trascurare di dare forma e contenuto a obiettivi rapidamente conseguibili o addirittura di consentire l'avvio di iniziative già mature nel modo più rapido possibile, nella consapevolezza che il tempo è un fattore di importanza determinante. Pertanto il documento direttore, come qui viene concepito, si configura come uno strumento di lunga prospettiva ma, a differenza dei piani urbanistici, con contenuti differenziati in relazione alla prospettiva temporale considerata: dalla raccolta, valutazione, selezione e implementazione dei progetti già disponibili per la fase di breve e brevissimo periodo alla definizione di scenari di riferimento per i tempi lunghi, passando per varie fasi intermedie. Se il compito fondamentale del docu-

mento direttore è indicare l'orientamento e i modi dello sviluppo in relazione alle potenzialità della città e alle opportunità che le condizioni generali di mercato offrono, non meno importante è il reperimento delle risorse finanziarie e organizzative per la realizzazione della riqualificazione urbana, alla quale un contributo determinante viene dato dalla bellezza e riconoscibilità dell'ambiente urbano e dalle infrastrutture che producono i servizi per i cittadini e le imprese. Tuttavia, come si accennava all'inizio, la debolezza economica dello Stato, appesantito dal debito pubblico, non consente più di fare fronte a queste esigenze nel modo tradizionale, cioè con il finanziamento pubblico. Secondo alcuni, ci troviamo di fronte a un passaggio strutturale della città, da centro di spesa del governo centrale a centro di profitto per finanziare la stessa comunità locale. La città deve realizzare infrastrutture che, per quanto possibile, si sostengano da sé. Pertanto, il ricorso ai privati nei diversi possibili ruoli di finanziatori, realizzatori e gestori, sia da soli che nell'ambito di società pubbliche o a partecipazione pubblica, appare indispensabile, almeno in quei tipi di servizi che producono o possono produrre reddito, per alleggerire l'impegno finanziario e organizzativo dell'ente pubblico. Il passaggio da un tipo di finanziamento basato sulle garanzie reali a un altro, fondato principalmente sulle previsioni che un'iniziativa imprenditoriale produca flussi di cassa sufficienti a rimborsare il prestito, il cosiddetto project financing, è una condizione essenziale - anche se difficile, date le resistenze del mondo bancario - per il perseguimento di un tale obiettivo. Altrettanto importante e difficile è l'affermarsi nell'ente pubblico di una mentalità imprenditoriale, in luogo di quella amministrativa oggi prevalente. Si tratta di processi culturali particolarmente complessi, che tuttavia dovrebbero maturare in tempi brevi. Un'impresa problematica. Rimane il dubbio, insomma, sull'effettiva possibilità di far fronte al declino che investe molte città e territori del nostro Paese. Da qui il rimando alla citazione iniziale di Erodoto.

“I prg non sono in grado di sostenere gli interventi necessari a invertire i processi di declino urbano oggi in atto nel Paese”