

FORME DEL PIANO E FORMAZIONE DEGLI URBANISTI DI FRONTE AI  
MUTAMENTI DELLA SFERA PUBBLICA  
V Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti

**PIANIFICAZIONE E FORMAZIONE**

Prof. arch. Elvira PETRONCELLI  
Dipartimento di “Pianificazione e Scienza del Territorio”  
Università di Napoli “Federico II”  
Piazzale V. Tecchio 80 – 80125 NAPOLI  
Tel. 081 7682313, Fax 081 7682309, e-mail: pelvira@unina.it

La pianificazione, che tradizionalmente si è occupata di oggetti fisici, presta oggi sempre più attenzione ai contenuti dell’informazione, alle conoscenze, ai valori ed ai comportamenti della collettività, considerandoli come elementi dai quali può dipendere il successo dei progetti.

Da un lato, la tentazione di imporre logiche funzionaliste, ispirate a modelli preconfezionati, che non lasciano spazio ad adeguate analisi ed al rispetto delle risorse umane, del territorio e dell’ambiente, dall’altro, l’attenzione al consenso, anche se talvolta in modo distorto, dischiudono nuovi orizzonti e campi di lavoro, dando risalto a fattori ed obiettivi comunque diversi.

Sotto la continua spinta di temi emergenti e della logica efficientista, preoccupati per la limitatezza delle risorse e per l’instabilità e complessità dei sistemi di riferimento, si procede purtroppo in un’ottica quasi sempre radicata nel breve periodo. Di fatto si naviga a vista ignorando spesso le esigenze della collettività, i radicamenti e le reali potenzialità del patrimonio di risorse.

L’indiscussa esigenza di abbandonare logiche prescrittive per recuperare l’operatività del piano non trova sostegno solo nella ridefinizione degli strumenti, ma anche nella ricerca di nuovi tipi di logiche e di approcci.

La consapevolezza di trovarsi in un sistema caratterizzato dalla complessità e da un’articolata gamma di interazioni pone di fronte ad una molteplicità di problematiche e di rapporti dialettici tutti da affrontare, che richiedono approcci adeguati ed eticamente corretti.

Di fronte alla crisi di sistemi fino ad oggi ritenuti validi è paradigmatico che si assegni sempre più spazio a forme di mediazione e di integrazione, anche attraverso l’uso di termini apparentemente contrastanti, quasi per controbilanciare in maniera propositiva il disagio e la sensazione di conflitto.

Il “localismo” e la “globalizzazione”, ad esempio, si trovano paradossalmente a dialogare: l’uno può esistere e svilupparsi nella misura in cui l’altro acquista enfasi. Come osserva Camagni (Camagni R., 2000) il loro rapporto, anzi, aiuta a delineare il ruolo della pianificazione territoriale: “Essa fornisce strumenti d’intervento a carattere orizzontale, intersettoriale, che ad un tempo sfuggono ai limiti delle politiche settoriali selettive, giustamente accusabili di falsare le condizioni di concorrenza in modo inopportuno, e realizzano importanti esternalità, portatrici di efficienza per le imprese e di benessere collettivo per le famiglie”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. CAMAGNI R., “Nuovi obiettivi e nuovi paradigmi per la pianificazione territoriale”, in FRANZ G. (a cura di) “Atti del Convegno Internazionale – La città di domani. Strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana. Forum 2000”, Inforum, Ferrara, 2000, pp. 21-8.

Per quanto si comincino a trarre i primi bilanci dalla variegata sperimentazione, ancora molteplici sono i dilemmi in campo.

In un sistema che interviene sugli organismi urbani, per renderli efficaci e in grado di rispondere alle esigenze che sembrano fondamentali, il problema della *good governance* è oramai nodale. Questa sta diventando una sorta di corollario economico e finanziario della democratizzazione delle politiche.

L'attenzione alla *good governance* è stata data in quanto forma di risposta alla crisi di governabilità. Gli sforzi sono concentrati sulla ricerca di ottenere una maggiore efficienza. Si tratta, comunque, di un modello astratto, che richiede più condizioni: istituzioni e strumenti ufficiali, partecipazione della società civile, possibilità di negoziare tra gruppi di interesse, esistenza di una adeguata rete.

La *good governance* stimola le interazioni tra Stato e società e porta a coordinare i molteplici e frammentati agenti sociali, al fine di rendere più concreta la formulazione delle politiche. Essa si basa più sulla concertazione e negoziazione che su gerarchie ed imposizioni. Non si caratterizza per l'esistenza di organi specifici, ma per l'attenzione data alle pratiche e procedure. Si tratta di un processo, e non di una struttura, che mette in atto un meccanismo di politiche orizzontali, sminuendo la dimensione verticale e le gerarchie della pubblica amministrazione<sup>2</sup>.

La necessità di ottenere la partecipazione della cittadinanza e di rispondere alle domande della società è fondamentale e porta il governo a lavorare per aggregare una pluralità di intenti, nonché ad adottare decisioni che consentano di soddisfare l'interesse generale ad ampio raggio.

Volendo ragionare in un'ottica proiettata al futuro non si può in tal senso non considerare l'importanza che assume la formazione, nelle diverse gamme di figure che la problematica coinvolge più o meno direttamente<sup>3</sup>.

E' inutile nascondere che la formazione universitaria risente ancora, in maniera forte, di una visione aristotelica di netta separazione tra uomo e ambiente (ove l'ambiente risulta quasi qualcosa di esterno all'uomo). Occorre ricordare che l'interesse positivista dell'indagine scientifica della realtà ha rivestito un ruolo importante nella riscoperta della natura stessa e contribuito alla formazione del nuovo concetto di ambiente, come spazio delle relazioni tra vari tipi di organismi.

Il capovolgimento della logica aristotelica consente di interpretare la realtà come sistema complesso di interrelazioni. La nuova logica sta permettendo all'odierna cultura ambientale il superamento di una tradizione di ricerca scientifica prevalentemente orientata a considerare l'ambiente come un insieme segmentato ed isolato nelle sue diverse componenti, a favore di una visione disciplinare che considera lo stesso come un

---

<sup>2</sup> Si rinvia, per ulteriori considerazioni su tale argomento, alle relazioni tenute in più Convegni internazionali sui temi della *good governance* e della partecipazione. In particolare ci si riferisce a: "Développement durable et stratégie du consensus", tenuta ad Atene (maggio 1999); "Vers de nouvelles formes de gouvernance du territoire: le cas italien", tenuta a Rabat (febbraio 2000); "Governance. An Overlook to Italy", tenuta a Helsinki (agosto 2000); "Historic Identity and Participated Planning", tenuta a Zvenigorod (Russia) (ottobre 2000).

<sup>3</sup> In relazione alla figura dell'ingegnere ed a possibili sbocchi professionali nel XXI secolo, si rinvia a quanto delineato nella relazione su "La valorización del patrimonio en la nueva figura de la técnica", tenuta a Cáceres (Spagna) il 30 aprile 1999.

sistema complesso, con elementi, componenti e funzioni tra loro strettamente correlati, all'interno del quale valutare e promuovere la stessa azione tecnologica umana.

E' oggi importante che il laureato/laureato specializzato sia formato in modo da consentirgli di cogliere i problemi e di lavorare per contribuire a trovare ad essi soluzione. Occorre cioè preparare tecnici aperti all'attuale logica proposta a supporto delle politiche ambientali, nonché di guardare al futuro non rinnegando il passato, ma conoscendolo e comprendendolo.

E' implicito il necessario superamento della logica *controllo/prescrizione*, ove il controllo costituisce un atto isolato e terminale di un processo, a favore di un *controllo/conoscenza*. Di un controllo cioè che non sia limitato alla pur necessaria verifica di conformità a norme e prescrizioni, ma che consenta prioritariamente di acquisire dati, di trasformarli in informazioni utili e di aggiornare continuamente le conoscenze sullo stato e la dinamica evolutiva del territorio nel suo complesso. L'attività di controllo deve cioè essere rivista in un sistema di correlazioni tra *cause generatrici/pressioni/stato/impatti/risposte*, secondo la logica adottata anche dall'Agenzia Europea per l'Ambiente, e che può essere tradotta facilmente in rapporto ai diversi agenti.

L'attività di controllo richiede adeguate ed efficaci azioni conoscitive circa gli usi del territorio (individuando le azioni di pressione) e le caratteristiche degli ecosistemi, da un lato, ma anche relative alla identità territoriale, dall'altro, attraverso una lettura dei "processi di formazione del territorio nella lunga durata per interpretarne invarianze, permanenze, sedimenti materiali e cognitivi in relazione ai quali produrre nuovi atti territorializzanti"<sup>4</sup>.

E' dal sistema delle conoscenze che deve partire il monitoraggio delle qualità presenti, individuando tra l'altro le cause di alterazione, nonché la lettura delle evoluzioni identitarie, onde verificare più opportunamente l'ottemperanza agli obiettivi fissati dalle leggi, ad esempio, o l'efficacia dei piani di gestione e di trasformazione.

Se vogliamo dire che oggi si richiedono figure professionali in grado di svolgere attività tecniche per la conservazione, la tutela ed il governo delle trasformazioni del sistema ambiente, nelle sue componenti antropiche e naturali, è pur vero che l'attività tecnica per la conservazione e tutela, e quella per il governo dei processi di trasformazione, richiedono sì profili di esperti nella valutazione degli impatti, ma implicano anche formazioni adeguate nei confronti, ad esempio, di una cultura del patrimonio di risorse, nella accezione più ampia possibile.

In relazione al tema della valorizzazione di tale patrimonio, non sfugge a nessuno la portata del discorso ed i risvolti positivi che tutto ciò può avere in quei settori che si potrebbero tradizionalmente definire come competenti.

L'impulso dato di recente alla pianificazione, quale attività di governo delle trasformazioni urbane e territoriali, nonché improntata alla filosofia del possibile ed alla logica dell'integrazione, in opposizione a quella di un progetto *sic et simpliciter*, pone in essere istanze particolari per ciò che concerne la formazione di tecnici e di esperti in questo ed in campi affini.

Bisogna tener ben presente che la diffusione delle nuove tecnologie, nonché le opportunità offerte dai diversi canali di finanziamento pubblico, inducono rilevanti cambiamenti nelle domande professionali e quindi di formazione. L'esigenza di una minore standardizzazione dei "prodotti", a fronte di una maggiore attenzione ai

---

<sup>4</sup> Cfr. MAGNAGHI A., *Il progetto locale*, Boringhieri, Torino, 2000, p. 63.

"processi", l'imprescindibilità da approcci integrati, dalla logica del partenariato, dal principio di sussidiarietà, dalla *governance* o dalla valutazione dell'efficacia, vengono quasi a ribaltare i modi di porsi e di affrontare i diversi temi sul tappeto.

Se si vuole tendere a colmare il divario tra una visione dell'urbanistica come attività di progetto/controllo/indirizzo e una della pianificazione come programmazione e gestione dei processi di sviluppo territoriale, occorre necessariamente pensare a nuovi programmi didattico-formativi ed in tal senso l'occasione dei decreti d'area potrebbe essere considerata come un impellente input.

Il governo delle trasformazioni, che si articola nei tre momenti del piano, del programma e della gestione, richiede primariamente una corretta identificazione dei processi atti a rispondere alle istanze sociali e, pertanto, a configurare ed a realizzare un futuro consono alle aspettative.

Oggi l'attenzione al patrimonio di risorse è sempre maggiore e i pianificatori, e quanti lavorano intorno a loro, è opportuno siano formati adeguatamente, per essere in grado di estrapolare le potenzialità, guidare lo sviluppo e gestire i processi di trasformazione.

Se bisogna pensare a dialoghi tra competenze diverse, non bisogna solo pensare a formare urbanisti, ma anche ad una adeguata presenza delle loro competenze in altri tipi di formazione meno orientati.

L'esigenza di quadri di riferimento, non solo per l'assunzione delle decisioni, ma anche per il monitoraggio dei fenomeni territoriali, richiede alla base un ampio ed esaustivo quadro del patrimonio di risorse e delle sue peculiarità, per valutarne lo stato e le potenzialità. E' per questo che è importante vi siano tecnici preparati ad affrontare non solo il momento del piano, e quanto richiesto per la sua formulazione, ma soprattutto quello della gestione, caratterizzato dalla attuazione del piano, da azioni di controllo e di correzione, da continue verifiche dei processi in atto, al fine di perseguire meglio gli obiettivi prefissati.

Volendosi esprimere in termini attuali ed in stretto rapporto con il ridisegno avviato con l'emanazione delle nuove norme sull'autonomia didattica e nella fattispecie sui decreti d'area, ciò significa non ragionare e muoversi unidirezionalmente in relazione alla classe 7 "Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale", ma pensare in termini fortemente trasversali, non ultimo in ragione di un ruolo strategico di raccordo, nonché di servizio, del settore urbanistico nei confronti di profili come quello dell'ingegnere per l'ambiente ed il territorio, per citarne uno.

Nella fattispecie emerge l'esigenza di lavorare su profili, ad esempio, tesi a delineare figure capaci di:

- Monitorare e controllare il sistema ambientale
- Governare i processi di trasformazione
- Cogliere i problemi e lavorare per contribuire a trovare soluzioni possibili nel tempo
- Condurre efficaci azioni conoscitive circa gli usi del territorio
- Supportare le politiche destinate alla prevenzione e risoluzione degli impatti, al fine di tutelare gli ecosistemi naturali ed antropizzati<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tali concetti sono stati espressi a suo tempo dalla scrivente e fatti propri dalla Commissione Didattica del Corso di Laurea di Ambiente e Territorio della Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", che ha redatto nel luglio del 1999 un documento relativo ai nuovi profili professionali che devono trovare risposta nell'applicazione dei Decreti d'area.

Ciò significa per il primo livello pensare ad obiettivi formativi incentrati su profili tesi a delineare laureati per:

- ?? *analizzare*, ovvero tecnici in grado di svolgere indagini ed esprimere giudizi
- ?? *monitorare*, ovvero tecnici che possano operare a supporto della gestione (controlli di natura amministrativa e di natura tecnica), dei piani e dei programmi
- ?? *gestire*, ovvero tecnici in forza ad Enti amministrativi, territoriali, gestionali, ecc., in grado di sviluppare sistemi efficaci di gestione, ovvero di consentire il perseguimento degli obiettivi ambientali e socio-economici prefissati.

Per il secondo livello, invece, gli obiettivi formativi devono essere tarati su profili tesi a delineare laureati specializzati capaci anche di:

- ?? definire protocolli
- ?? formulare programmi
- ?? pianificare sistemi complessi
- ?? progettare in modo integrato

Il rapporto in cascata tra i due livelli risulta pertanto naturale: il primo si caratterizza per la presenza di elementi in un certo senso strutturanti; il secondo deve dare spazio ad approfondimenti ed anche ad interessanti correlazioni con altri campi, quali quello economico, gestionale, sociale, ecc. (marketing urbano e territoriale, project financing, ecc.).

L'esempio fatto costituisce forse il profilo più facilmente deducibile dagli assetti esistenti, nonché ancora validi e supportati da una discreta domanda professionale. Se si vuole invece allargare l'orizzonte e proiettarsi su prospettive anche di più lungo periodo, il problema potrebbe essere posto in termini più generali rilevando, nell'ambito dei Decreti d'area, in un certo senso ancora l'esistenza di ampi spazi per la discussione.

Pensare che il settore urbanistico possa rivestire un ruolo strategico di raccordo e di servizio, non deve comunque certo distrarre l'attenzione dalla costruzione di profili formativi peculiari del settore, che possono trovare compimento nel quadro di un percorso in cascata su tre livelli.

Al di là comunque della molteplicità dei profili che è possibile configurare, è certo che, per quanto gli obiettivi potranno risultare diversi, occorre prevedere una compiutezza per ogni fase. E' importante, cioè, arricchire e rendere riconoscibile l'identità ed il ruolo delle diverse figure proprio a garanzia di un concreto sviluppo dei rispettivi campi di azione.