

Congresso nazionale INARCH:

“Architettura: una risorsa per la modernizzazione”

Roma, Auditorium della Tecnica, 21 Gennaio 2000

Progettazione architettonica, urbanistica e pianificazione strategica

Intervento di Franco Archibugi

1. L'architettura componente essenziale della pianificazione urbanistica

Mi sembra che sotto il tema generale del Congresso della “architettura come risorsa della modernizzazione”, un motivo dominante del dibattito fin qui svolto sia stato quello relativo alle condizioni per lo sviluppo di una nuova cultura architettonica e di “nuove progettualità”.

Personalmente mi dichiaro totalmente incompetente sullo sviluppo di una nuova cultura architettonica. Quanto al tema delle “nuove progettualità” sul quale sono stato invitato a intervenire e che è il titolo della tesi 2 del Congresso e di questa stessa Tavola rotonda, mi limiterò ad esternare qualche convinzione, che ho maturato dopo alcuni decenni che mi occupo di pianificazione in generale ed urbanistica in particolare.

La prima convinzione – che non suonerà certo bizzarra agli orecchi dei colleghi architetti – è che nella pianificazione urbana un requisito fondamentale di successo della pianificazione è la presenza di elevati valori architettonici. La città, la città vivibile e desiderabile, la città efficiente e funzionante, la città che produce “effetto-città” (*cityness*) deve avere una componente architettonica importante, altrimenti non raggiunge i suoi scopi.

La seconda convinzione tuttavia - per la quale non sempre ho incontrato adeguata comprensione presso i colleghi architetti - è che la componente architettonica è solo una delle componenti di una pianificazione urbana efficace; una componente indispensabile, ma assai lontana dall'essere sufficiente. E purtroppo la quasi totalità dei piani urbanistici sono piani mirati a soddisfare (se in modo soddisfacente non lo so, per incompetenza) solo supposte esigenze architettoniche (o "urbanistiche", così come intese da architetti-urbanisti), e non altre esigenze.

2. Il danno di una visione solo architettonica della pianificazione urbana

Per spiegarmi meglio vi chiederò: conoscete un solo piano regolatore in questo paese - da quelli di un piccolo comune a quelli delle più grandi città - che insieme alle assegnazioni di ruoli e di funzioni alle varie parti del territorio urbano (più o meno "zonizzato", più o meno "misto") e alla progettazione di strade ed altre direttrici di trasporto, abbia valutato e quantificato contemporaneamente la generazione di traffico che potesse scaturire dall'uso così definito del suolo o territorio urbano e i problemi da essa implicati? E, per contro, conoscete un solo piano che in base alla suddetta valutazione del traffico generato tenesse conto di scelte alternative dello stesso uso del suolo? Io considero che la valutazione simultanea progettuale dell'uso del suolo e dei trasporti è un principio elementare di metodo di una pianificazione degna di tal nome. Non parliamo della valutazione quantitativa delle risorse necessarie per l'adozione e l'attuazione di qualsiasi piano di uso del suolo! Fatemi ricordare che ai tempi di un altro Congresso nazionale dell'INARCH (per il quale Bruno Zevi mi aveva chiesto di fare una relazione sugli aspetti istituzionali della pianificazione territoriale) intorno al 1973-74, il mio Centro di studi si divertì a sommare le previsioni demografiche per la fine secolo, che direttamente o indirettamente scaturivano dai piani regolatori

censiti in una inchiesta della direzione urbanistica o coordinamento territoriale del Ministero LLPP sullo stato dei cosiddetti “strumenti urbanistici” (cioè piani) allora messi in opera dai Comuni (che allora riguardava solo il 40 % dei comuni, ma un buon 80% della popolazione): ebbene venne fuori che l’Italia avrebbe dovuto essere a fine secolo un paese di 400 milioni di abitanti! Potete immaginare che se tanto mi dava la previsione demografica, che normalmente è fra le più facili, quanto sarebbe venuto fuori dai piani urbanistici se si fosse valutata la somma di risorse materiali e finanziarie, di investimenti, di infrastrutture, da essi implicata! E’ “pianificazione urbanistica” codesta? Come possiamo lamentarci che la pianificazione ha fallito per la mancanza di “volontà politica”, o perversa opposizione del profitto capitalistico? Come possiamo, in alternativa, inventarci oggi che il piano fisico lo dobbiamo mettere in soffitta, a favore di una presunta maggiore efficacia di una strategia giorno per giorno, mirata ad una “flessibilità” per progetti, e vendere questa come una grande novità metodologica? Il problema è che i pretesi piani che abbiamo saputo produrre o praticare fino ad oggi erano, e purtroppo sono ancora, tutto fuorchè “piani”, bensì una loro incompetente e presuntuosa mistificazione; essi erano, e sono ancora, solo configurazioni disegnate, belle cartografie colorate per riviste patinate, senza nessun riscontro nelle possibilità di attuazione, e senza una adeguata contabilità socio-economica che ne sancisse la fattibilità.

Ma da tutto ciò, ho maturato anche una terza convinzione: che la scarsa fattibilità o coerenza dei piani solo fisici e disegnati, anziché esaltare il valore architettonico della pianificazione, lo ha depresso, peggio affossato.

3. Complementarietà fra piani urbanistici e “grandi opere” architettoniche

Fallita la stagione dei piani (ma in realtà caricature di piani), è succeduta quella delle “grandi opere”. Ma le grandi opere senza

una adeguata strategia territoriale a monte fanno fatica a mettere le gambe. Nei paesi in cui si sono realizzate, e che usiamo prendere ad esempio di maggiore vitalità architettonica, esse sono state precedute da opzioni territoriali ben precise, che hanno disegnato dapprima un percorso strategico di opzioni che non erano architettoniche bensì politico-sociali, territoriali e urbanistiche nel senso più completo della parola, sostenute da analisi di fattibilità economico-finanziaria, serie e responsabili. Cioè da piani strategici di medio-lungo periodo effettivi, autentici, e non solo di nome.

[Personalmente sono stato coinvolto nella fase strategica del nuovo piano regolatore di Berlino unificata. E' un lavoro che è iniziato nel 1990 presso la sezione urbanistica del Senato berlinese, con l'aiuto del Ministero federale dell'urbanistica. Prima di arrivare alla progettazione della Postdamer Platz e di altri centri cittadini di sviluppo, si sono effettuati una enorme quantità di studi preliminari mirati ad arrivare ad opzioni, per le quali si è discusso molto e si sono presentate una grande quantità di alternative connesse al grande traffico, soprattutto su rotaia, e alla crescita delle diverse "città" componenti l'insieme dell'area metropolitana berlinese, e si sono fatti calcoli accurati dei diversi fabbisogni della città nei diversi campi, nonché delle risorse a disposizione. Come si sa, questo ha portato a fare un autentico marketing delle aree di sviluppo chiamando la partnership privata, a scala internazionale (è nota l'attrazione che si è ottenuta verso molte multinazionali), negoziando gli investimenti, con tecniche multiple di finanziamento dei progetti. (I risultati visivi delle alternative e delle scelte e opzioni finali sono stati esposti più volte, con cambiamenti *in progress*, in un macro-plastico della città offerto a visitatori e negozianti nella sede del Senato). Si è giunti così a delle opzioni alla fine di una lunga ed elaborata pianificazione strategica, fondata su una concertazione complessa ma bene organizzata con gli *stakeholders*; tale procedura, anche se un pò estenuante, ha prodotto anche molte sinergie e stimolato molto più interessamento che defezione; e ha condotto a definire per le

grandi opere (messe alla fine a concorso) dei capitolati di progetto molto precisi e condizionanti. Ma entro i vincoli e requisiti progettuali, il progettista è stato considerato sovrano; infatti le soluzioni dei progettisti sono messe a confronto senza interferenze].

Una progettazione ben strutturata a monte nei suoi termini di riferimento, è una progettazione che è avviata a trovare un percorso facile nella sua attuazione. Una progettazione senza vincoli a monte, si trova invece nella necessità di inventare cammini facendo (ma un cammino irto di tentativi e di feedback) i suoi propri aggiustamenti e arrangiamenti estemporanei, con risultati temporali, e anche di contenuto, deleteri, che negano gli stessi valori della progettualità, che sono quelli di studiare razionalmente in modo unitario e sistemico, il massimo di condizioni e di scelte in sede di progetto.

E' inoltre da considerare il rischio che il prodotto di queste progettazioni, senza definizioni di vincoli, standard e parametri, finisca per superare talmente i mezzi a disposizione, da paralizzarsi, e non avere alcun risultato operativo.

Dunque, la fattibilità studiata ex ante è anche garanzia di speditezza, facilità e rapidità delle decisioni. Quella frenesia degli architetti-urbanisti di mettersi scarpe non proprie, ha costituito per l'architettura un bel boomerang. Ha paralizzato le decisioni; reso immediatamente conflittuale ogni progetto, creando situazioni di stallo decisionale; giacchè le opzioni circa l'uso delle risorse si sono fatte non in sede strategica – preventiva alla valutazione dei singoli progetti e da persone competenti cioè da programmatori – ma per ogni progetto casuale preso per se stesso.

4. Vincoli e creatività: capitolati più chiari e forti

Non bisogna dimenticare che spesso la causa di questo è nell'assenza di professionalità. In primo luogo della professionalità dei decisori (politici ed amministrativi) e dei loro esperti, cui incomberebbe il compito di pianificare in modo più

“strategico” e sistematico le proprie singole decisioni ed iniziative. Soprattutto di avere – almeno per quanto riguarda l’iniziativa degli enti pubblici – una visione più programmata ed efficiente dei rapporti fra obiettivi, mezzi (finanziari e no) a disposizione, e territorio, e la capacità di avere dei misuratori dei risultati.

Ma dobbiamo riconoscere che è anche responsabilità dei progettisti che talora accettano, non solo senza “fiatare”, ma anche con una certa soddisfazione, l’assenza di vincoli, parametri, standard e indicatori di prestazione, nella presunzione che ciò renda più “libera” la loro attività creativa. A parte il fatto che ciò contrasta con autorevoli convinzioni di studiosi del comportamento psicologico, secondo i quali sono proprio gli ostacoli, le difficoltà, e quindi i vincoli, a sviluppare, stimolare, incentivare, la creatività e una efficiente progettualità, non bisogna neppure sottovalutare i danni, i rischi, che una progettualità senza vincoli crea alla realizzabilità dei progetti.

Dovrebbe pertanto far parte del bagaglio professionale di ogni progettista la capacità di valutare quando il cliente – specialmente se pubblico – non fornisce al progettista termini di riferimento sufficientemente chiari e vincolati (da scelte a monte) alla sua progettazione; e quella di chiederne la formulazione.

Certo, il singolo progettista non dovrebbe essere lasciato solo ad affrontare il committente pubblico (che già si cattura con difficoltà) in questa difficile operazione di persuasione, che potrebbe arrivare perfino al rifiuto di assunzione di incarico, se l’incarico non corrisponde ai requisiti di una professionalità corretta nel distribuire incarichi. Sono allora delle istituzioni professionali come l’IN/ARCH (è una proposta!) che potrebbero elaborare e rendere pubblici dei codici di comportamento, concernenti sia l’elaborazione di “capitolati” di progetto da parte dei decisori pubblici sia le modalità di accoglimento da parte dei progettisti di tali capitolati.

Tutto ciò è indubbiamente meno rilevante nel caso di clienti “privati” i cui progetti sono certamente assai più concretamente

condizionati da vincoli, specie finanziari, e quindi più facilmente corredati di capitolati ricchi di targets predefiniti e di condizioni operative più forti di quelle incluse nei progetti pubblici. Lo stesso progettista è indotto, nel caso di progetti pubblici, a sentirsi più “rilassato” di fronte alla assenza di dovuti vincoli, sperando nella naturale flessibilità dell’operatore pubblico, che spesso però si traduce – come già detto - in un boomerang contro la efficienza operativa del progetto stesso, e dà luogo a infiniti contenziosi e ritardi e aggiustamenti (ciò è esattamente quello che rende così poco appetibile il mercato italiano a progettisti di altri paesi, allenati ad un altro clima operativo e professionale).

E’ in questo quadro che vorrei interpretare il discorso che ho udito qui sul bisogno di una “committenza” forte, “che sappia quello che vuole”. Per facilitare la comprensione univoca dei concetti, permettetemi di usare qui convenzionalmente la parola “progetto” per le opere di valore architettonico (non necessariamente solo “grandi opere” di manufatti, ma anche progettazioni unitarie ambientali, di piazze, quartieri, parchi, ed altri prodotti di tipo essenzialmente percettivo e visivo); e la parola “piano” per quell’insieme di decisioni attinenti allo sviluppo nel tempo di un territorio e di una popolazione ad esso riferita, che produca un effetto-città complessivo.

Ebbene: in campo architettonico e progettuale, la *committenza forte* è rappresentata da un *serio piano urbanistico* che non può essere che il prodotto di un processo decisionale complesso, di natura politica e amministrativa, ma finalizzato a dotare una comunità di una sua “strategia” territoriale di lungo periodo (ovviamente suscettibile di scadenze revisioni e aggiustamenti); in campo urbanistico, la *committenza forte* è rappresentata dalla *capacità di giungere ad un piano urbanistico completo, integrato, e comprensivo* di tutti quei requisiti che ne assicurano la fattibilità operativa.

In entrambi i casi, senza questa committenza forte – intesa nel senso detto – temo che non vi possano essere le condizioni di una vitalità soddisfacente: nè nell’esecuzione dei progetti di

architettura, né nella soluzione vera dei problemi urbanistici. Vi potranno essere, a seconda dei casi, solo qualche iniziativa sporadica che sfugge alla paralisi congenita delle decisioni singole; e una grande confusione di soluzioni contraddittorie, sottoposte al regime del caso per caso e dell'arrangiamento, la cui parvenza di miglioramento a breve, si traduce poi in un peggioramento a lungo termine.

5. Pianificazione urbanistica e pianificazione strategica

Per i piani urbanistici, ogni forma di coordinamento e di “intelligenza” a monte dei vincoli e delle condizioni sistemiche (o ambientali) è garanzia di maggiore razionalità, e quindi di maggiore flessibilità e fattibilità operativa. Dei sistemi informatici appropriati, se studiati in funzione del modello integrato di pianificazione, non possono che essere facilitatori di tale coordinamento ed “intelligenza”. La pianificazione strategica nel campo urbanistico, non è che la applicazione alla gestione delle città, di una tecnologia sempre in crescita in tutti i settori della gestione pubblica. La pianificazione strategica non è che il cuore di quella “reinvenzione” del governare, che è diventata la salutare ossessione di tutti i governi nei paesi avanzati, in particolare negli Usa, per migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, e per ridurre la dimensione e il sovraccarico, e che sta operando colà una vera rivoluzione gestionale. Vorrei raccomandare ai colleghi dell'INARCH di accedere alla conoscenza della legge federale americana del GPRA del 1993, (*Government Performance and Result Act*) e dell'immenso lavoro, che essa ha provocato in tutti i 200 dipartimenti e agenzie federali, di elaborazione per ciascuna di essi di “Piani strategici” (non inferiori ai cinque anni), di “Piani di prestazione” (annuali ex ante) e di “Rapporti di prestazione” (ex post). [Tutta la documentazione è a disposizione su Internet, e il mio Centro sarà lieto di dare indicazioni a tutti i colleghi interessati].

Lo sforzo essenziale in questo paese è quindi quello di migliorare la capacità professionale del decisore pubblico. Essa potrà essere rimossa con intensi sforzi, non solo di “riforme amministrative” (che da decenni si succedono da noi, senza molti successi sostanziali) ma da un’intensa *formazione* della dirigenza pubblica. Questa formazione potrà toccare anche i politici (gli eletti), ma soprattutto deve essere indirizzata ai dirigenti amministrativi (dei nostri Ministeri, delle nostre Agenzie, dei nostri Enti e Società operative pubbliche, delle nostre Regioni, Province e Comuni).

Essa si scontra spesso contro le abitudini, le presunzioni, forse in qualche caso gli interessi, piuttosto che contro i regolamenti, le leggi, i vincoli amministrativi e giuridici, contro i quali siamo abituati a “scaricare” tutte le responsabilità.

Certamente anche la “de-regolazione”, la semplificazione, la concessione di autonomie decisionali, sono delle condizioni necessarie, ma non sufficienti di un rinnovamento di metodi gestionali di programmazione.

Ma prima di tutto, i nostri dirigenti politici e amministrativi debbono imparare a come decidere razionalmente, a come fare per rendere le decisioni operative e produttive (e non solo delle generiche collezioni di intenti ed aspirazioni.) E per questo credo che dovremmo senza riserve e titubanze seguire l’esempio americano.

E’ mia convinzione che quanto sta avvenendo negli Usa, a seguito della citata legge GPRA del 1993, avrà un effetto rivoluzionario epocale sulla storia politica e gestionale delle democrazie avanzate occidentali, (e di conseguenza in tutto il globo, man mano che si produrrà l’avvicinamento e lo sviluppo di tutti i paesi in via di sviluppo). Comprendo che molti colleghi architetti possono ancora sentire questa materia lontana dai loro interessi, dalle loro sensibilità, dai loro schemi e paradigmi. (D’altra parte io sono qui proprio per portare qualche cosa di diverso).

In conclusione, mi sento di affermare, e di scommettere per il futuro, che il miglioramento della pianificazione urbanistica da

parte dei gestori delle città, che come ho detto è *condizione essenziale* di una maggiore vitalità della operatività architettonica, passa per il più vasto consolidamento della *gestione e pianificazione strategica nelle diverse amministrazioni pubbliche*, in particolare con quelle locali più direttamente attinenti alla gestione del territorio.

Planning Studies Centre (Centro di studi e piani economici)
Roma, via Federico Cassitto 110, 00134
Telefono: +39-6-71354200
Fax: +39-6-71350021
Email: psc@iol.it
Website: <http://www.geocities.com/Colosseum/Track/6010/>