



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

1 – Il Piano locale

a *Un nuovo modello* **b** *Piano Operativo* **c** *Strumenti attuativi* **d** *Fiscalità urbanistica*

Purtroppo i sistemi reali, mai lineari e raramente in equilibrio, sono dinamici – prima parte

Piero Ranzani,

Milano, febbraio 2008

Premessa. Alla pianificazione territoriale - qualora il suo compito consista nell'approntamento di un Piano che sia strumento realmente efficace di governo - compete l'arduo incarico di comprendere i processi sistemici che incidono sulle trasformazioni e le loro influenze reciproche, possibilmente nessuno escluso.

Questa esigenza, di penetrare nel *divenire senza sosta del reale*, obbliga ad affrontare una gamma intricata di sistemi interagenti, la cui complessità deriva dall'essere lontani sia dalla linearità che dall'equilibrio. L'adeguata comprensione dei sistemi complessi è la prima sfida - al livello di attività pratica ancor prima che teorica - che in genere si pone alla formazione di un Piano, mappa unitaria di conoscenza e indirizzo, di cui l'amministrazione pubblica dovrebbe disporre se vuole effettivamente governare il territorio.

La scienza per sistema complesso¹ intende un insieme in cui gli elementi subiscono continue modifiche, magari singolarmente prevedibili, di cui tuttavia è difficile prevedere uno stato futuro. Quantità e varietà delle relazioni fra gli elementi di questi sistemi ne incrementano la complessità e le relazioni che si generano danno luogo a influssi non lineari. E' noto che un sistema è tanto più complesso quanto maggiori sono i parametri occorrenti per descriverlo: la complessità di un sistema non è una proprietà intrinseca, dipendendo dal modello utilizzato e dalle variabili considerate.

Generalmente si riconosce che le comunità insediate, gli ecosistemi (anche i più semplici), i sistemi economici, gli apparati statali sono sistemi complessi: meno riconosciuto il corollario che sono sistemi per loro natura adattativi (CAS: Complex Adaptive Systems) ossia dinamici con capacità di auto-organizzazione, composti da un numero elevato di parti interagenti in modo non lineare che danno luogo a comportamenti globali che non possono essere spiegati da una singola legge fisica e meno che mai imbrigliati da norme regolamentari (come l'esperienza insegna).

Del resto, il territorio, campo di rimescolamento di sistemi interconnessi, può essere definito un sistema *ipercomplesso* e induce a riflettere sulle domande, sinora inevase, che in quanto tale avanza. La riflessione teorica spinge a spostare l'attenzione dalla forma ai contenuti, alla individuazione di cause e responsabilità relativamente a trasformazioni non certe avvenute per caso e che non vanno rincorse ma semmai anticipate.

L'esperienza delle impotenze e delle diseconomie, spesso dimostrate dai tentativi di governo del territorio, mette in luce che la realtà dei sistemi ipercomplessi non può essere compresa e governata, se l'inattuale astratta frammentazione amministrativa in Comuni e Province (e relativi poteri) non sarà ricomposta in associazioni variabili a misura di caratteristiche, dimensioni e bacini d'influenza dei diversi sistemi agenti.

a *Un nuovo modello.* Al riguardo del nuovo modello *Call for Paper* chiede "quali sono ad oggi le interpretazioni più convincenti (leggi e piani) del profilo di riforma che l'INU considera ottimale?" e se "Sono emerse soluzioni che appaiono più efficaci rispetto a tale modello? E in quali aspetti

¹ "E' un sistema che emerge nel tempo in forma coerente, e si adatta e organizza senza una qualche entità singolare atta a gestirlo o controllarlo deliberatamente. L'adattamento è raggiunto mediante la costante ridefinizione del rapporto tra il sistema e il suo ambiente (co-evoluzione)" (Holland 1995).

essa si sostanzia". Tuttavia, nell'ottica di quanto appena richiamato in premessa, non sembrano essere queste le domande che interessano un eventuale nuovo modello di piano.

Peraltro, non mancano i motivi che, infirmando più o meno tutte le soluzioni, fanno ritenere molto difficile individuare la più convincente tra quelle emerse dalle Regioni: a livello normativo, le versioni legislative regionali subiscono, anche se per vincoli impliciti e in diversa misura, il pesante condizionamento dell'ordinamento nazionale tuttora vigente; mentre, a livello operativo, mentalità e comportamenti inclini alla routine sono talmente radicati che alla fine prevalgono.

Malgrado non manchino, qua e là, dichiarazioni di volontà innovativa, in un contesto culturale di nominalismo dilagante, per il quale i concetti non sono altro che nomi cui non corrisponde alcuna realtà, è difficile farsi una ragione che sradicare pratiche consuetudinarie del tutto insufficienti a gestire una realtà mutata e rapidamente mutante è un dovere. Mentre, in troppi casi, gli effetti degenerativi che ne derivano non sembrano destare interesse in coloro che ai vari livelli avrebbero responsabilità politico-amministrative.

Occasioni favorevoli alla realizzazione di un nuovo modello sono invece da cogliere nei Temi indicati a parte da *Call for Paper* come Trasversali²: una volta incorporati nella componente strutturale relegherebbero in soffitta quel che resta del PRG nei modi di pensare di troppi addetti ai lavori. Infatti il nuovo piano di governo, facendo propri questi temi, potrebbe aspirare al ruolo di strumento generale e unitario, coordinativo di politiche, azioni e misure avallate dalla partecipazione allargata: l'indispensabile multidisciplinarietà richiesta dalla funzione di governo potrebbe essere garantita dal substrato conoscitivo delle competenze settoriali e dalle informazioni custodite da un G.I.S. stabilmente aggiornato.

Quando a livello comunale – ma meglio, a livello di unione di Comuni³ – si manifesta la volontà di fuoriuscire dalla coazione, è dato di osservare che si rivelano più efficaci le soluzioni che sanno conferire al *Piano Strutturale* un impianto di contenuti, definibili strutturali nel senso di attinenti alla situazione problematica determinata dai sistemi dinamici attivi sia localmente che contestualmente.

Il *Piano Strutturale* più efficace, oltre ad essere configurativo del paesaggio identitario e indicativo di quello futuribile, mette a fuoco una serie calibrata di **obiettivi puntuali**, ossia circostanziati e chiarisce quale **strategia** e quali **politiche** siano più congegnali al raggiungimento degli obiettivi suddetti. La correlazione di componenti strategiche e di politiche più incisive nei confronti della situazione rilevata sono condizioni ineludibili per conferire valenza di governo al Piano.

La *validità a tempo indeterminato* attribuita al Piano Strutturale è un elemento distintivo da spiegare: se si riferisce ad un Piano immutabile nel tempo che non tiene conto dell'esigenza di monitorare gli effetti temporali - né quelli che esso stesso, insieme al Piano Operativo, determina realizzandosi, né quelli dipendenti da fattori esogeni intervenuti – si rivela irrealistico poiché, ereditando la presunzione fideistica del vecchio piano, ignora la dinamicità propria dei processi sistemici cristallizzandoli allo stato iniziale osservato. Se invece la validità a tempo indeterminato si riferisce alla vita di uno strumento sì strutturale, ma **adattivo nei confronti delle retroazioni** modificanti le relazioni tra le parti componenti, allora si può avere un dispositivo in grado di verificare la reale coerenza dei cambiamenti, nella misura in cui ne tiene conto apprendendo l'evoluzione degli stati successivi delle situazioni problematiche. In altri termini, si potrebbe dire che il Piano diviene persino fuorviante, se manca di adeguatezza, costantemente tendenziale, sia al modificarsi delle condizioni ambientali sia alle trasformazioni nei rapporti (tra utenti stabili e temporanei, investimenti e lavoro, tra rendita urbana e precauzione paesaggistica).

L'introduzione delle tecniche di valutazione nel processo di formazione dei piani fa la differenza rispetto a un passato (perdurante). Valutare, come afferma il *Call for Paper* relativamente alla VAS,

² Così elencati: **a** *Complessità e semplificazione delle procedure di pianificazione* **b** *Politiche urbane* **c** *Piani e infrastrutture* **d** *Pianificazioni separate*. **e** *Pianificazione e partecipazione* **f** *Valutazione ambientale strategica* **g** *Energia e clima nel nuovo piano*

³ Nella seconda parte del *Paper*, riguardante il Piano di area vasta, si sottolinea come la ridotta dimensione di un Comune o di una Provincia non consente, oppure lo consente con molte limitazioni, la valutazione multipla.

equivale a modificare radicalmente “*le modalità di progettazione dei piani e lo stesso loro bagaglio strumentale, mettendo in discussione approcci e soluzioni che avevano informato sia la prassi professionale, sia la legislazione precedente*”. Però alla condizione che i *quadri conoscitivi e le interpretazioni strutturali* siano finalizzati a obiettivi dichiarati, resi sottoponibili alla verifica di una interlocuzione decisionale ampia e alla registrazione dei *feed back* che avvengono nei tempi protratti dei processi.

La prassi professionale della pianificazione territoriale e i processi decisionali hanno quasi sempre rifiutato un passo del procedimento valutativo: la costruzione di **più soluzioni alternative** della situazione problematica, al fine di illuminarne le varie potenzialità di cambiamento. Passo essenziale, dato che il valore intrinseco della valutazione risiede nell’esercizio su più soluzioni: ogni soluzione richiede di essere pesata, esplicitando sia cosa si va a privilegiare, sia quale assunzione di responsabilità le compete. Un Piano durevolmente condiviso si è avvalso di un ventaglio di ipotesi progettuali, evidenziatrici degli effetti, desiderati e indesiderati, compatibili e incompatibili di ognuna. Valutazione quindi non limitata all’ambito della compatibilità ambientale, ma estesa agli altri ambiti correlati (di congruità paesaggistica, accettabilità sociale, utilità funzionale, fattibilità economica eccetera). Una serie di consultazioni istituzionali (non rituali) deve cadenzare il processo di formazione e un *forum* di comunicazione e ascolto deve essere attivo continuamente. Questo metodo della **Valutazione multipla** partecipata vale ai due livelli di Piano Strutturale e di Piano Operativo seppure con impostazioni diverse.

b Piano Operativo. Probabilmente, la ragione principale per cui il Piano Operativo è stato poco praticato sta nel fatto che altrettanto poche sono le Amministrazioni aventi la volontà o la possibilità di tracciare un programma concretamente articolato nei termini di legislatura. Talvolta prevale la debolezza, che si manifesta quando il pubblico non assume le responsabilità delle azioni demandando ai privati le scelte dello sviluppo urbano, talvolta prevale l’impossibilità di azioni coerenti, a causa della mancata definizione, a livello di Piano Strutturale, di obiettivi, strategia e indicazioni di politica urbana. Politiche convincenti sono attuate da Amministrazioni capaci di stendere un **Piano/programma integrato** (cogente al riguardo di tempi e investimenti) in cui l’attenzione prioritaria è rivolta ad attrezzature e infrastrutture. Opere di uso pubblico che non solo contribuiscono alla compatibilità degli interventi privati (concomitanti oppure no), ma che incidono sulla complessiva morfologia urbana e perciò da sottoporre al setaccio della valutazione multipla. La programmazione negoziata deve entrare nella formulazione del Piano Operativo rispettando limiti e condizioni strutturali, in modo da mettere a sistema le interrelazioni e i reciproci effetti ed escludere altri interventi parimenti incidenti durante la valenza temporale del piano medesimo.

c Strumenti attuativi. L’efficacia dei processi di costruzione di nuovi paesaggi urbani, aventi obiettivi primari di qualità estetica e funzionale, dipendono da una precisa **programmazione unitaria degli insediamenti**. Che il Piano Operativo deve tradurre in pratica, ammettendo esclusivamente strumenti urbanistici integrati e (realmente) attuabili, passati al vaglio della valutazione multipla e approvati definitivamente tramite convenzionamento e attribuzione di una validità temporale inderogabilmente a decadenza in caso di non effettuazione. Questi strumenti richiedono una predisposizione particolarmente accurata nella definizione degli impegni reciproci, in modo che, a Piano Operativo vigente, gli interventi previsti non debbano corrispondere a nessun altro esame che non sia quello di conformità del progetto costruttivo.

d Fiscalità urbanistica. Questa questione, che così fortemente incide sulla distorsione dell’evoluzione urbana, richiede un ripensamento radicale delle leggi vigenti principali responsabili dell’evidente “*conflitto d’interessi*” dei Comuni”. Insieme ad altri possibili e urgenti contributi alla soluzione e indipendentemente dagli oneri provenienti dalle nuove costruzioni, bisognerebbe ammettere che un apporto equo alla soluzione consiste nel destinare alle opere pubbliche una percentuale consistente del gettito fiscale locale ai Comuni in cui si realizzano, come avviene in altri paesi. Una forma di autonomia tributaria calibrata che ammette percentuali maggiori dove e quando le entrate sono troppo minori rispetto alle soglie di bisogni.