

Oltre l'urbanistica riformista. Per una nuova figura di planner

Alberto Budoni

Facoltà di Ingegneria – sede di Latina, Sapienza Università di Roma
alberto.budoni@uniroma1.it

ABSTRACT

Il contributo parte da un quadro delle problematiche della governance da cui emerge come i processi di pianificazione cambiano la loro prospettiva per la necessità di strutturarsi attraverso modalità comunicative sempre più ampie e complesse che vanno ben oltre le tradizionali pratiche partecipative. A questa condizione si aggiunge l'ampliamento delle pianificazioni di settore che travalicano le problematiche legate alla crescita e alla modificazione delle forme urbane per estendersi al paesaggio nel suo complesso ma anche alla difesa del suolo e alla tutela della biodiversità. La necessità di integrare questi diversi aspetti non comporta solo un rinnovamento di metodi e strumenti tecnici ma anche l'acquisizione di una nuova concezione della figura del planner e del suo ruolo politico.

1. L'INTERPRETAZIONE DEL MUTAMENTO ATTRAVERSO IL CONCETTO DI GOVERNANCE

Il cambiamento della disciplina urbanistica verso la dimensione più ampia di governo del territorio si iscrive nel mutamento delle relazioni tra strutture istituzionali ed attori della società civile a sua volta incluso nel processo più generale di modificazione socioeconomico indotto dalla crisi dello stato nazione. Nell'interpretazione di queste trasformazioni, il concetto di governance ha rappresentato un punto di riferimento ed è opportuno avviare la riflessione partendo dal significato del termine "comunemente utilizzato per indicare una varietà di nuovi modi di operare della pubblica amministrazione. Di solito questi sono associati ad un supposto passaggio da strutture burocratiche organizzate gerarchicamente a organizzazioni di mercato e a rete." (Bevir, 2007 pag.95). Anche in relazione a questo significato, la governance è vista come

un importante strumento per superare le divisioni tra governanti e governati propria dei regimi rappresentativi e per assicurare a questi ultimi gli input e il coinvolgimento di un numero crescente di stakeholders sia nella fase di formulazione sia in quella di implementazione delle politiche pubbliche. ... La governance ha così finito per acquisire una connotazione positiva in netta contrapposizione con l'anarchia di mercato e il 'pugno di ferro' dello stato." (Jessop, 2007 pag.80).

Tale connotazione si è estesa dal livello delle amministrazioni pubbliche locali fino a quelle di livello internazionale come ad esempio per la Banca Mondiale, che ha definito criteri di 'governance buona' riferiti a principi e pratiche liberal-democratiche (Bevir, 2007), o, come noto, per la UE, in cui la governance è diventata parte integrante delle sue politiche e direttive. La governance può quindi essere considerata come un modello interpretativo allo stesso tempo: della condizione strutturale delle relazioni tra gli attori di una società sempre più complessa e articolata in cui globalizzazione e riforme neo-liberali hanno ridimensionato in modo irreversibile ruolo, funzioni ed effettività dell'azione statale rispetto a quella di altre entità emergenti a livello sovra-trans e sub-nazionale (Palumbo, 2007 pag.15); della condizione funzionale delle istituzioni della UE in quanto essa può essere descritta come un sistema di governance multilivello, ovvero un sistema di continua negoziazione tra i governi coinvolti a diversi livelli territoriali - sopranazionale, nazionale, regionale e locale (Marks, 1993); della condizione risultante dai rapporti di forza politici in ambito europeo per cui, almeno fino all'inizio delle vicissitudini nel 2005 della nuova Costituzione europea, l'applicazione dei principi della governance è stata considerata fattore innovativo e di progresso sociale e civile in modo abbastanza trasversale agli schieramenti, sebbene, soprattutto per quanto riguarda il nostro paese, con maggiore convinzione e trasporto ideologico dalla componente di centro-sinistra. Se le prime due condizioni, pur non escludendo possibili "catastrofi istituzionali", possono assumersi come stabili, la terza è sicuramente in evoluzione e dagli sviluppi oscuri tanto quanto tempi e modalità di uscita dall'attuale crisi economica. Potrebbero accentuarsi infatti il protagonismo e la consistenza dei movimenti nazional-populisti portatori di concezioni dell'identità di natura etnica e di istanze politiche separatiste capaci di produrre una crescente conflittualità interna ai tradizionali stati nazionali e l'indebolimento dei sentimenti di solidarietà che ne hanno garantito l'unità politica (Palumbo, 2007). Dunque potrebbe prevalere un orientamento nella visione della governance che invece di favorire una maggiore fluidità ed apertura delle relazioni tra componenti istituzionali e società civile si caratterizzerebbe per essere espressione di frammentazione e chiusura, applicando formalmente gli stessi principi in un'ottica deformata. Tuttavia, questa contrapposizione tra una governance buona ed una cattiva appare una lettura limitata a fronte delle riflessioni critiche già avviate da alcuni studiosi alla fine degli anni novanta sul rapporto tra democrazia e governance. Tali riflessioni hanno messo in evidenza le incompatibilità tra le due ed in particolare emergono tre aspetti. "In primo luogo, le linee di responsabilità politica stabilite dalla governance non corrispondono con quelle delle istituzioni rappresentative: nel migliore dei casi si aggiungono a queste creando aree di conflitto potenziale, mentre nel peggiore dei casi si sostituiscono a queste ultime creando vuoti di responsabilità" (Somerville, 2005). In secondo luogo, la governance invita a cedere funzioni pubbliche a soggetti i quali rappresentano solo alcuni ambiti della società civile. Anche in questo caso

lo sviluppo di nuove forme di rappresentanza può costituire o un elemento di conflitto con le istituzioni tradizionali o causare lo svuotamento delle stesse (Flinders, 2004). Infine é stato più volte evidenziato come l'attribuzione di compiti crescenti a networks e partenariati pubblico-privati possa compromettere il mantenimento di diritti di cittadinanza omogenei (Palumbo, 2007).

2. LA CENTRALITÀ DELL'INTERAZIONE NEI PROCESSI DI PIANO

Anche da esperienze e riflessioni interne alla pianificazione territoriale urbanistica, dopo una fase di adesione quasi incondizionata, si pongono in evidenza rischi e temi critici:

Chi decide la composizione del gioco decisionale? Chi garantisce che gli esiti siano coerenti con l'interesse pubblico? Attori privati possono partecipare alla formazione di scelte di pubblico interesse, oltre che alla loro attuazione? Come assicurare che l'attore politico e amministrativo debba rendere conto all'opinione pubblica della discrezionalità dei suoi comportamenti? Le azioni di governance non rischiano di indebolire la forza delle leggi e delle procedure ordinarie? (Palermo, 2009 pag.51).

Sono domande da cui è possibile individuare un requisito trasversale necessario anche se non sufficiente per fare in modo che gli esiti dei processi di interazione siano perlomeno aperti e non si prestino facilmente a rischi di deformazione. Tale requisito è la trasparenza-tracciabilità dell'interazione tra i soggetti coinvolti nella governance, la cui effettività è legata a come i rappresentanti politici interpretano la governance stessa ma anche all'apparato tecnico-istituzionale che svolge la funzione di supporto. In questo senso, il planner incaricato di un piano dovrà verificare le possibilità, specialmente di tipo informatico, offerte dalle strutture istituzionali di sostenere l'interazione, considerando che la trasparenza-tracciabilità si misura in accessibilità alla rendicontazione di quanto avviene ma soprattutto definendo pubblicamente e con sufficiente anticipo lo svolgersi delle attività. Se nella pianificazione del territorio "Non abbiamo bisogno di un nuovo demiurgo, ma di esperti disposti a «dare to inquire»" poiché "Politiche e progetti sono innanzi tutto ipotesi esplorative, probabilmente destinate a evolvere nei processi di interazione" (Palermo, 2009 pagg.40-41), la definizione di metodi e strumenti per gestire l'interazione diventa un elemento fondamentale del processo di pianificazione. La composizione delle diverse problematiche di interazione sarà determinante per la fattibilità degli strumenti ed in generale per l'efficacia del processo, anche in riferimento al rapporto con i soggetti deboli che hanno scarse possibilità di accesso. In questo senso, se è ampiamente condivisa l'affermazione che "Sono necessarie nel processo di piano nuove forme di ascolto degli «attori muti», dei significati contestuali, attraverso approcci comunicativi in cui la partecipazione

divenga autoconsapevolezza che rafforza gli attori deboli" (Magnaghi, 2000), le esperienze partecipative maturate negli anni hanno dimostrato come la specializzazione di interazioni dedicate a questo tipo di attori non sono di per se risolutive, anzi possono essere complementari ad una gestione strumentale che indirizza il processo verso obiettivi o soluzioni non sufficientemente discussi e trasparenti. Lavorare con disincanto per garantire l'accesso generalizzato all'informazione e la possibilità di confronto tra i diversi attori offre sicuramente più spazi di libertà agli attori stessi e al planner che si propone quindi nel doppio ruolo di garante dell'interazione e di proponente di interpretazioni critiche e soluzioni adeguate.

3. L'INCLUSIONE DELLE PROBLEMATICHE SOCIOECONOMICHE NELL'OTTICA DELLO SVILUPPO LOCALE

Per avviare correttamente l'interazione, occorre un quadro di riferimento degli attori costruito come analisi preliminare che nel caso degli attori istituzionali è relativamente semplice da comporre e si lega fortemente al quadro programmatico degli strumenti di piano e delle tutele, mentre per gli stakeholder risulta più complesso e incerto anche nei riferimenti teorici (Freeman et al. 2007). Il coinvolgimento di questi ultimi si lega necessariamente alle problematiche socioeconomiche che sono sempre state presenti nei piani urbanistici ma che attualmente hanno assunto una valenza sempre più rilevante in relazione all'importanza delle qualità di città e territori nella competizione economica globale. Di conseguenza, dovendo affrontare le problematiche dello sviluppo e ricordando la condizione strutturale del sistema produttivo italiano in cui la piccola impresa è la componente nettamente preponderante, l'approccio più significativo rimane, nonostante le incertezze della crisi e le difficoltà di costruzione di politiche efficaci, quello dello sviluppo locale. Ne occorre ovviamente una concezione ampia che lo intenda

non solo come un processo di crescita di un settore produttivo o di un'aggregazione locale di imprese, ma come un processo di sviluppo territoriale, basato sulla valorizzazione sostenibile delle risorse materiali e immateriali presenti in un certo territorio, che coinvolge anche la sfera sociale e culturale e le capacità di autorganizzazione dei soggetti" (Dematteis, Governa, 2005).

Difficile dire quanto di questa impostazione sia entrata pienamente nelle politiche pubbliche che quasi in un quarto di secolo dall'affermarsi del concetto di sviluppo locale hanno visto, a partire dalla L. 317/91, l'emanazione di leggi nazionali, leggi regionali, inserimento nelle politiche europee. Tuttavia, specialmente in ambito nazionale, sistemi produttivi e distretti, almeno sulla carta, sono diventati riferimento delle politiche

affiancando in molte regioni agli originari distretti industriali, distretti rurali, distretti turistici, distretti culturali. Una governance dello sviluppo locale è diventata un elemento imprescindibile nell'agenda di un ente locale e di conseguenza la possibilità di svolgere efficacemente questo compito si legherà a processi di Piano in cui ci siano: un'attenta considerazione degli spazi-opportunità delle diverse politiche settoriali di sviluppo locale che, pur con differenze notevoli tra loro, le Regioni hanno avviato anche in relazione alle normative europee; una capacità di far emergere, chiarire e discutere pubblicamente progetti ed idee che gli attori economici hanno maturato in forme più o meno definite all'interno del contesto territoriale. L'innestarsi all'interno di questi "progetti impliciti" delle problematiche di tutela ambientale è il nodo fondamentale della sostenibilità ambientale che rappresenta un'altra componente fondamentale della trasformazione disciplinare dell'urbanistica.

4. LA DEFINIZIONE DELLE INVARIANTI STRUTTURALI COME PROCESSO COSTITUENTE

Per favorire l'innesto all'interno dei "progetti impliciti" degli attori delle problematiche di tutela ambientale, determinante è la costruzione interattiva con gli stessi attori dell'insieme delle invarianti strutturali attraverso un confronto in più fasi e a più voci che si dovrebbe caratterizzare come un processo costituente. L'insieme degli studi generali e specialistici che costituiscono il patrimonio di conoscenze che nel processo di pianificazione vengono raccolte, prodotte e sistematizzate devono essere sollecitate ed indirizzate (nel senso di una selezione degli obiettivi di indagine) dal confronto con la progettualità sia degli attori che del gruppo di progettazione del piano. Il processo costituente delle invarianti deve quindi fondarsi su una discussione aperta all'interno della comunità scientifica coinvolta nel processo di piano. Proprio questa discussione può contribuire a modificare la deformazione che dalla prima metà degli anni novanta con l'affermarsi del piano strutturale il concetto di invariante ha assunto nelle pratiche di piano. Tale deformazione porta normalmente ad una impostazione di complementarità tra aree trasformabili e non trasformabili che rappresenta di fatto una negazione dell'approccio sistemico e una rinuncia ad una sintesi progettuale che incorpori le problematiche della sostenibilità. I vincoli ambientali e paesaggistici svolgono già il ruolo di individuare gli elementi del territorio la cui trasformabilità deve essere armonizzata con le valenze che il vincolo stesso ha loro attribuito. Il progetto di piano deve interpretare queste valenze e trovare delle soluzioni di assetto in cui l'invariante non si limita ai beni in se ma è in primo luogo la struttura del sistema di relazioni che tali beni formano nel territorio modificandosi nel tempo anche con l'apporto della cultura umana. Tale apporto deve essere considerato sia per le azioni di modificazione fisica sia per le modalità di percezione dell'ambiente nella dimensione legata all'abitare della Convenzione Europea sul Paesaggio e

in quella scientifica delle diverse discipline ambientali e paesaggistiche. In quest'ultima dimensione il confronto tra le diverse visioni, come noto, non è facile: oltre agli inevitabili interessi accademici e professionali, permane in molti settori disciplinari la difficoltà a dialogare con altri approcci e soprattutto la convinzione di operare riduzioni ad un unico punto di vista spesso connotato in senso scienziato. La consapevolezza della difficoltà del dialogo e soprattutto dell'impossibilità di una sintesi "per sovrapposizione" delle diverse visioni disciplinari, deve indurre a rafforzare l'interazione e nello stesso tempo rendere il planner più "provocatorio" nelle esplorazioni progettuali. Tuttavia risorse e tempo nel processo di piano sono limitate e le fasi preliminari del piano assumono un nuovo ruolo dovendo contenere, come per la VIA, uno screening e uno scoping per assicurare un'impostazione mirata pur garantendo la completezza degli aspetti territoriali. Ai fini di questa completezza sono comunque da considerare come cerniera tra analisi e progetto su cui far convergere gli studi e il confronto tra i diversi attori almeno cinque sintesi strutturali riferite a: sistema socioeconomico e dinamiche di sviluppo locale; paesaggio dei valori estetico-percettivi e storico-culturali; difesa del suolo e sistema abiotico; sistema delle aree di interesse naturalistico ed ecologia del paesaggio; sistema insediativo in cui funzioni-morfologia e mobilità siano trattate in forma integrata.

5. I COMPITI DEL PLANNER

Considerando nel loro complesso le precedenti sintesi strutturali, è evidente come si richieda al planner l'ampliamento delle conoscenze ma soprattutto, vista l'impossibilità di potersi sostituire completamente agli specialisti di ogni settore, la capacità di saper gestire l'interdisciplinarietà delle elaborazioni. Quindi, interazione anche nella costruzione del sapere tecnico e non solo nel rapporto con gli attori, elemento che rende ancora più concreta l'affermazione che politiche e progetti siano innanzi tutto ipotesi esplorative. Tuttavia, se collochiamo la trasformazione della disciplina nel contesto dell'evoluzione del quadro politico italiano, risulta altrettanto evidente come le principali spinte innovative degli ultimi due decenni dell'urbanistica riformista italiana, "dove per riformista si intende il superamento del vecchio modello regolativo - espropriativo del 1942, inefficace e inattuabile, con il nuovo modello strutturale - operativo e perequativo" (Oliva 2008), appaiono ormai esaurite. Ciò si lega all'indubbia affermazione che nella pratica urbanistica hanno avuto le stesse spinte innovative, tanto da rendere necessario un adeguamento dei principi generali del quadro normativo ormai sufficientemente condiviso dalle due principali polarità dello schieramento politico (si veda in questo senso la convergenza di contenuti dei due principali disegni di legge in discussione al Parlamento). Dunque l'innovazione deve fare un salto di scala, orientandosi ad affrontare le problematiche poste dall'applicazione degli

strumenti dell'urbanistica riformista nelle condizioni strutturali della governance europea. Al centro si dovrà porre il modo in cui, attraverso i processi di pianificazione del territorio, si possa discutere del bene comune, sapendo far convivere nell'interazione differenze e conflitto. Si tratta di un nuovo ruolo del planner, teso ad uscire da una contrapposizione tra riformisti aperti e riformisti tradizionalisti che ha ormai poco senso a fronte dell'impostazione normativa e culturale europea (emblematiche a questo proposito le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sull'indennità di esproprio) e soprattutto in relazione alla situazione italiana in cui l'affermarsi di una cultura laica del bene comune anche attraverso un rinnovamento della cultura della pianificazione può contribuire a farci uscire dai rischi di una nuova tirannide. Del resto:

Non sappiamo quali potrebbero essere le caratteristiche della società ideale: potrebbe non essere nemmeno una società democratica. Mille anni fa ritenevamo che sarebbe stata una civiltà cristiana e cattolica. Potrebbe però rilevarsi una società non cristiana e non cattolica, e forse non si rileverebbe nemmeno una società democratica. Tuttavia, se gli esseri umani potessero discutere liberamente su come rendersi più felici a vicenda, sarebbe comunque una società ideale (Rorty 2008 pag.33).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

M. Bevir, *Governance e democrazia: approcci sistemici e prospettive radicali*, in A. Palumbo, S. Vaccaro, (a cura di) *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis Edizioni Milano 2007.

G. Dematteis, F. Governa, *Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT*, in G. Dematteis, F. Governa (a cura di) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli Milano 2005.

M. Flinders, *The Politics of Public-Private Partnerships*, Paper presented at the Conference on Democratic Network Governance. Copenhagen, October 21-22 2004.

R. E. Freeman, G. Rusconi e M. Dorigatti (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli Milano 2007.

B. Jessop, *Governance e meta-governance: riflessività, varietà ed ironia*, in A. Palumbo, S. Vaccaro, (a cura di) *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis Edizioni Milano 2007.

A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.

G. Marks, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. Cafruny, G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community* Lynne Rienner, Boulder 1993.

F. Oliva, *Il PRG di Roma e la cultura urbanistica italiana*, Relazione presentata all'Assemblea pubblica dei soci INU Lazio "Il nuovo PRG: stato e prospettive dell'urbanistica romana", Roma 25 giugno 2008.

http://www.inu.it/sezioniregionali/lazio/Assemblea_PRG_RM.html.

P. C. Palermo, *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli Editore 2009.

A. Palumbo, *Governance dello Stato e stato della Governance: una panoramica*, in A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis Edizioni Milano 2007.

R. Rorty, *Un'etica per i laici*, Bollati Boringhieri Torino 2008.

P. Somerville, *Community governance and democracy*, *Policy & Politics* 33, 1 2005.