

Politica e pianificazione strategica: il raccordo con le istituzioni e le dimensioni disciplinari del governo del territorio

Giuseppe Merola
Libero professionista
giuseppe.merola2@libero.it

ABSTRACT

La cronaca e la storia dimostrano che gli esiti concreti dell'Urbanistica sono subordinati alla politica. Questo ruolo dominante è naturale. La relazione mira a mostrare che nella pianificazione strategica può soddisfarsi l'esigenza di trasparenza ed efficacia dell'egemonia della politica, con opportuno raccordo tra le istituzioni e le dimensioni culturali del governo del territorio. Mi propongo in particolare di esplorare un processo di costruzione del piano strategico che inglobi ed esalti le fasi di ascolto sociale dello strumento urbanistico e recepisca gli interventi del primo coordinandoli con le altre azioni multisettoriali, anche di tipo immateriali, individuate sulla base della ricognizione degli attori e delle risorse economico finanziarie disponibili.

1. DEFINIZIONI E GENERALITÀ

Il tema principale della relazione riguarda la necessità del raccordo e i rapporti, se ve ne sono, tra l'urbanistica, con la sua specificità disciplinare, e la pianificazione strategica e le istituzioni che la pongono in essere. La sua trattazione richiede un preliminare richiamo delle definizioni degli oggetti da studiare e alcune considerazioni generali.

Nella relazione che segue, per *politica* si vuole intendere l'insieme delle istituzioni pubbliche, ai vari livelli territoriali, che assumono le decisioni per la regolazione e l'organizzazione della vita delle comunità dei cittadini o collettività (in grado di incidere anche sulla distribuzione delle risorse) e le attuano con gli strumenti del loro potere. Il termine *politica* qui non indica il complesso di teorie, tecniche e modi di governare finalizzato all'organizzazione della società, che costituiscono più precisamente la teoria politica e la filosofia politica.

Per *attività politica*, designabile anche con il termine inglese *politics*, si vuole intendere invece sia quella svolta da dette istituzioni per le loro finalità sia quella dei gruppi, associazioni (partiti ecc.) e singoli cittadini che in vario modo, anche con i loro comportamenti privati, influiscono sulle decisioni e la loro esecuzione e che mirano o meno a conquistare i poteri della politica. Il grado di maturazione e di civiltà, il buon senso, la moralità, la cultura degli attori dell'attività politica e la loro capacità di coinvolgimento

della società, senza che questa sia marginalizzata, sono condizioni essenziali per il raggiungimento degli scopi di interesse generale della politica. Se mancano o sono carenti tali presupposti, la politica scade in beghe da cortile o si evolve verso il potere fine a sé stesso, diretto a perseguire soltanto interessi economici individuali, come il corso della storia e la cronaca dimostrano, ed il termine perde il suo significato autentico per diventare sinonimo di potere. Se invece dette condizioni esistono o sono prevalenti, diremo che siamo in presenza di una politica nobile. L'attività politica è guidata dalle cosiddette classi dirigenti; se è carente la politica, sono carenti le classi dirigenti (tessuto di professionisti, di docenti, di responsabili degli Uffici pubblici e privati, di opinion leaders) nella misura in cui non adempiono idoneamente ai loro compiti, sia pure con l'inerzia, e non hanno la consapevolezza del grado altissimo di influenza delle loro competenze sull'economia e sulla vita sociale. La riflessione, ormai diventata ricorrente, riguarda in particolare, le attuali condizioni ambientali e sociali di molte regioni del sud, comprese la Campania, e di essa non può farsi a meno in qualsiasi studio, anche tecnico e specialistico, sulle materie di cui ci occupiamo: lo stato delle élite colte, con il loro reale livello di informazione e di etica, dovrebbe essere una variabile indipendente in ogni discorso di pianificazione.

Per pianificazione strategica si intende qui un processo di costruzione condivisa del piano di sviluppo di un territorio. Più precisamente il piano strategico (p. s.), patrimonio acquisito della cultura industriale, può definirsi come un atto volontaristico di iniziativa di un soggetto istituzionale, formato da un insieme coordinato di programmi o progetti di azioni multisettoriali di attori dotati di competenze e di risorse, onde perseguire determinati obiettivi e aspirazioni e una visione del futuro, individuati sulla base delle conoscenze e a seguito della ricognizione dei punti di forza e di debolezza di un territorio. Le delibere CIPE (n. 20/2004 e successive integrazioni), i rapporti dei tavoli interistituzionali e le deliberazioni della Regione Campania forniscono indirizzi sufficientemente articolati per la formazione dei piani strategici per città e aree metropolitane con l'utilizzo dei fondi strutturali europei e dei fondi FAS. Le migliori esperienze iniziate e in corso di tale strumento possono fornire una metodologia consolidata, salvo la valutazione del raggiungimento dei loro obiettivi. Assimilabili ai piani strategici e includibili nella stessa tipologia sono gli innumerevoli strumenti creati dalla fantasia dei progettisti dei programmi di impegno dei fondi UE del trascorso periodo 2000/2006 (PIT ecc.) e, nell'ambito della programmazione dei fondi UE 2007/2013 e dei fondi FAS, i cosiddetti Accordi di Reciprocità previsti dalla Regione Campania per i Sistemi Territoriali di Sviluppo in attuazione del PTR; sono anche assimilabili ai p. s. alcuni strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area e simili), non tutti di esito fruttuoso e significativo, e vari piani di azione speciali monotematici come il piano strategico della zona rossa del Vesuvio contraddetto da un'attuazione carente.

2. LO "STATO DI FATTO" DEL RACCORDO POLITICA, P. S., URBANISTICA

La politica e l'attività politica si servono dell'urbanistica come dell'economia e delle altre scienze applicate. Ma il rapporto naturale della politica con l'urbanistica e i piani in genere non può che essere di dominanza, perché, a differenza degli altri esiti delle scienze, i prodotti finali dell'urbanistica, presuppongono a monte scelte politiche e, comunque, hanno l'unico scopo di entrare a far parte dell'ordinamento delle Istituzioni e devono essere da esse fatti propri. Quindi l'idoneità della cultura e delle discipline che fanno parte dell'urbanistica si misura nella capacità di interpretare le aspirazioni e le esigenze della collettività, cioè, nel senso sopra specificato, della *politica*; ma la cultura è deputata anche ad esercitare un ruolo didattico o di moral suasion, atto a orientare e guidare l'attività politica verso obiettivi e traguardi facenti parte della propria specificità statutaria, per modo che essi siano recepiti dalla maggioranza in luogo di altri di più facile comprensione e di più immediato appagamento, che purtroppo diventano spesso maggioritari (consumismo, spreco di territorio, edonismo, irrazionalità, illegalità sostanziale ecc.): si instaura così un rapporto di corrispondenza biunivoca tra la cultura e la politica, per modo che la cultura (urbanistica) orienta la politica e questa assoggetta la cultura, con risultato virtuoso se l'orientamento è risultato efficace. Purtroppo spesso la cultura è risultata perdente.

In altra sessione di questa V giornata si tratta l'escursus storico di tale rapporto. Qui occorre solo accennare che la malefica influenza della politica sull'urbanistica parte da lontano, sin dalla mancanza della emanazione del regolamento attuativo della legge n. 1150/1942 (per l'epoca fortemente innovativa e ancora oggi norma quadro in materia) e prosegue: -con la mancata decisione circa le varie proposte di riforma negli anni 60 come la Sullo e la Pieraccini; -con la emanazione frettolosa della legge ponte per arginare i disastri causati dalla insufficienze di regole; -con le molteplici leggi settoriali e delle leggi velleitariamente finalizzate a conciliare l'inconciliabile piuttosto che a normare la pianificazione in accordo con le istanze sociali e con tutti gli interessi in gioco nello spirito liberale dell'occidente. Sistematica è anche la scelta politica della tolleranza dell'abusivismo (col presupposto che i traffici edilizi aiutano l'economia), fin a renderlo incontrollabile con gli strumenti ordinari, in quanto, specie nel sud, la illegalità è diventata maggioritaria e non più devianza eccezionale¹. Questa politica dedicata solo alla programmazione e al controllo dell'attività edilizia va nella direzione della gestione affaristica e privatistica della cosa pubblica e non crea benessere, in quanto l'edilizia fine a sé stessa non apporta benefici al territorio. La disattenzione della politica verso la cultura ha causato i disastri delle situazioni di patrimoni inestimabili come la Reggia di Caserta, Pompei, sito unico nel pianeta, fino al Museo di Baia aperto nove giorni l'anno (gli Stati Uniti con una pietra del 1800 ci fanno un'attrazione turistica da migliaia di dollari l'anno). Città straniere dagli anni 80 in poi hanno fatto passi da gigante; Barcellona, in

dieci anni ha fatto ciò che la nostra città più dinamica, Milano, farà forse in cinquanta; le nazioni del Nord Europa hanno un livello di cura dei servizi per noi inimmaginabili; ma anche la Spagna e la Grecia stanno correndo più di noi nel campo dell'innovazione.

Il tutto prova la insufficiente funzione di pressione morale della cultura verso la politica e d'altra parte l'incapacità della politica di recepirne le istanze.

La cultura recente, e in particolare quella di derivazione industriale, ha portato all'attenzione della politica strumenti innovativi, tra cui i nuovi metodi di analisi dell'ambiente e del paesaggio, la tecnica perequativa, e, appunto, la cosiddetta pianificazione strategica. Ma questa è trattata finora in modo scoordinato dall'urbanistica, non pensando che proprio nella p. s. è ravvisabile la possibilità sia di migliore raccordo tra politica e urbanistica e sia di assicurare la trasparenza e la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche.

Delle città capoluogo della Campania che da tempo hanno attivato la formazione del piano strategico, nessuna l'ha portato finora a compimento. La moltitudine dei documenti cartacei a tutti i livelli di governo, redatti da eserciti di prestigiosi consulenti, non ha prodotto significativi risultati pratici. In merito agli annosi notissimi problemi e squilibri, comuni alla gran parte delle città della Campania.

Conviene spiegarsi i motivi di questo fallimento.

Nella costruzione del p. s. vi sono certo difficoltà oggettive, sia di comunicazione tra una moltitudine di complesse identità (specie in presenza di deficit di cultura informatica delle persone e di una diffusa apatia sociale), sia per la necessità di frequenti feedback.

Ma la definizione di questo strumento e i problemi delle comunità che esso dovrebbe affrontare non si risolvono se il soggetto promotore non è dotato di reale volontà *politica* e capacità di coordinamento e se gli addetti ai lavori non espongono le loro idee in modo accessibile al maggior numero di persone normali, come peraltro è prescritto per i rapporti VIA e VAS dalle norme europee e dalle relative leggi di recepimento.

Invece nel corso della sua formazione da parte delle Istituzioni, si rinvengono principalmente: duplicazione di buona parte degli studi del piano urbanistico comunale o territoriale e della miriade di piani locali di settore, e soprattutto delle attività di ascolto della cittadinanza, che potrebbero essere invece unificate e integrate; descrizioni pletoriche di situazioni già note da analisi pregresse e presenti in banche dati pubbliche; assenza di una sintetica presentazione della reale struttura del sistema, estratta dalla mole sterminata di dati grezzi; mancanza, nei documenti prodotti, di sintetiche disposizioni cogenti o di linee guida, in linguaggio rigoroso e non pindarico (ben distinte dalle analisi) in merito alla vera e propria strategia, agli obiettivi e proposte di interventi in termini fisici oppure immateriali; rinvii a tempo indeterminato di deliberazioni efficaci, anzi finalizzazione dello strumento a occasione per non decidere col pretesto

della carente partecipazione o accettazione dei soggetti coinvolti; in pratica il vuoto.

Considerata la situazione, il raccordo tra le istituzioni e la moltitudine di piani va impostato in modo nuovo alla luce dei vecchi e nuovi problemi, della cui gravità non si è mai presa adeguata consapevolezza aspettando Godot.

3. SPUNTI DI LAVORO

In concreto ritengo che in un percorso ottimale il piano urbanistico e il piano strategico debbano procedere contemporaneamente, promossi e coordinati da un unico soggetto istituzionale, con le opportune intersezioni e/o unificazioni delle fasi di attività, onde evitare sprechi di energie e incoerenze logiche e pratiche.

La fase preliminare della loro progettazione, sostanzialmente urbanistica, dovrebbe essere comune e precedere le ulteriori attività del piano strategico. In essa, l'Istituzione che forma il p. s. dovrà tenere pronto in una banca dati preliminarmente uno schema strutturale, ufficializzato in sede deliberativa, in cui sono registrate la realtà fisica del territorio, gli standard in termini ecologici, la struttura permanente del territorio in oggetto². Questo schema, sostanzialmente neutrale, non avrà limiti temporali e non avrà effetti sul regime dei suoli (ad eccezione dei vincoli puntuali di livello superiore), perché inerente alle qualità intrinseche dei beni e alla generalità di porzioni territoriali.

Acquisita detta base conoscitiva e interpretativa, possono aver corso le ulteriori analisi non specificamente fisico spaziali costituenti le attività di formazione del p. s. Queste proseguiranno con l'ascolto sociale, anche esso da considerarsi comune e in parte utilizzabile dal piano urbanistico. Il confronto con la cittadinanza, i forum, la chiamata in gioco e il coinvolgimento delle istituzioni e stockholder muniti di risorse e capacità, condurranno, dopo gli opportuni feedback, alla fase finale di individuazione degli interventi e dei mezzi allo scopo. Particolare enfasi si deve porre sulla consultazione, cui devono essere ammessi a partecipare la generalità dei cittadini e non soltanto le associazioni riconosciute, soggette a meccanismi interni di cooptazione e coprenti interessi occulti: la finalità è quella di avere trasparenza, intervento palese della politica, comprensione chiara da parte della collettività degli interventi, dei loro effetti positivi e negativi e delle entità che se ne avvantaggiano o ne sono danneggiate; qui entra in gioco la capacità della cultura e, per essa, delle strutture di consulenza e progettazione.

Gli obiettivi e la strategia del piano, sia di tipo monotematico sia del tipo generalista, non debbono proiettarsi a lungo termine bensì, avendo esso una funzione operativa appunto strategica (ben diversa da quella strutturale del piano urbanistico) e per la necessità della chiamata in causa di un gran numero di attori, devono riferirsi a scenari di breve medio

periodo (cinque dieci anni), fermo restando l'inquadramento in una visione lungimirante per i riflessi generali e ambientali. Ogni più lungo orizzonte sarebbe velleitario e illusorio. Il ruolo dell'istituzione pubblica in questo percorso, sempre ai fini della trasparenza, è quella di seguire meccanismi di selezione degli interventi basati su sintetici indicatori oggettivi (e non su descrizioni discorsive) rinvenibili anche nei classici filoni disciplinari delle teorie delle decisioni pubbliche e dell'economia urbana (analisi multicritetri, funzione di utilità collettiva, analisi costi benefici con i suoi risultati conclusivi (valore attuale netto e tasso di rendimento interno) ecc.). Ma qui vi è da dire che ogni piano di sviluppo di una qualsiasi area della Campania, vista la comunanza dei problemi di arretratezza, dovrà avere una strategia attenta all'innovazione. La ricchezza e lo sviluppo non si creano soltanto con le tradizionali infrastrutture, con la costruzione degli ospedali, svincoli autostradali, metrò, riutilizzazione di aree dismesse, zone residenziali ecc.; queste attività sono necessarie ma non sufficienti. La politica e la cultura, ricorrendo anche alle tecniche del marketing, devono identificare e inventare prodotti e servizi che un territorio è in grado di proporre come eccellenza (e sappia farlo meglio degli altri), per sfidare e vincere sul mercato peraltro ormai globalizzato. Esempi: agricoltura innovativa, prodotti tipici, poli industriali sani, turismo reale e non di rapina, tenendo in debito conto le vocazioni naturali dei territori. Anche il problema dell'abusivismo merita di essere aggredito con mezzi eccezionali, in deroga temporanea ad alcuni diritti ritenuti inderogabili dei cittadini³. Altrettanto dicasi per un programma straordinario di educazione alla legalità. In tutto questo entrano in gioco i tecnici specialisti e gli urbanisti, ma essi non potranno conseguire risultati apprezzabili senza il supporto e la spinta della politica "illuminata", una politica a cui tutti noi dovremmo ambire, dotata di visione e di etica, che percepisca la differenza tra amministrazione e sviluppo, tra ricchezza e benessere, o alla fine, come banalmente diceva Fromm, tra "Avere ed Essere". Alcuni criminali sono ricchissimi ma spesso fanno una vita infame rispetto a qualunque operaio olandese. Si pensi che se il valore più importante per noi tutti fosse la cultura e non il danaro, i criminali non avrebbero di che vivere.

Concluse le attività di formazione del p. s., i documenti di piano acquisteranno efficacia e validità con la approvazione finale da parte dei soggetti coinvolti, adottata singolarmente da ciascuno di essi o da un unico organismo rappresentativo (conferenza, consorzio, ecc). L'ordinamento ormai fornisce collaudati strumenti per tale approvazione (accordi di programma, intese, convenzioni, ecc.). Occorre porre particolare enfasi sulla necessità, come sopra detto, della separazione tra contenuti documentari del piano e quelli dispositivi delle azioni e interventi, vincolanti per i partecipanti, salvo la presenza di ulteriori contenuti aventi valore di raccomandazioni, istruzioni e linee guida; soltanto così con la cultura dei fatti e non delle parole, il grosso lavoro di formazione del piano strategico e le relative spese acquistano un'utilità, senza essere uno spreco di risorse.

Dopo la fase di consultazione predetta, può proseguire parallelamente la formazione del piano urbanistico in itinere, che recepisce le azioni del piano strategico aventi contenuto spaziale. In conseguenza della adesione, manifestata alla luce del sole, degli operatori, questa fase finale del piano urbanistico costituisce sostanzialmente la parte operativa dello stesso così come delineata nella maggior parte delle legislazioni regionali.

I concetti sopra espressi, sia pure in termini semplificati data la complessità del tema e la estrema variabilità dei contenuti di un p. s., sono non banali. Il tentativo è quello di esigere concretezza dall'attività politico amministrativa, la quale specie nell'attuale momento di depressione economica, dovrebbe impedire logorree, litigiosità, dispendi di risorse, che alimentano solo la sfiducia nelle istituzioni; perseguire invece con tenacia l'obiettivo della programmazione di uno sviluppo economico sano e rispettoso delle norme. Tutto ciò per un futuro migliore dei nostri figli, senza che essi debbono andarlo a cercare in aree più evolute del mondo.

NOTE

¹ I fondi per demolire edifici abusivi insanabili non sono reperibili in bilanci, mentre l'acquisizione al patrimonio pubblico e l'utilizzazione pubblica di interi villaggi abusivi sanabili neppure sono attuabili con risorse di breve periodo a causa dell'inidoneità strutturale, impiantistica e igienica degli insediamenti.

² Lo schema strutturale dovrebbe corrispondere in modo sintetico a ciò che nella maggior parte delle legislazioni regionali è denominato piano strutturale.

³ Vedi nota 1.