

Massimo Santoro, Paolo Scattoni

PREMESSA

La frequente riduzione degli strumenti urbanistici a canale di consenso politico attraverso pratiche di gestione che contraddicono gli obiettivi dichiarati è una pratica assai diffusa nel governo del territorio in Italia. Per questo fenomeno è stato coniato il termine di "rendita interpretativa"¹ come un insieme di processi volti soprattutto all'acquisizione di consenso politico attraverso un'interpretazione strumentale delle scelte e delle norme dettate dagli strumenti di piano. La condizione fondamentale per la pratica della rendita interpretativa è quella dell'opacità dei processi decisionali che caratterizzano la formazione prima, e la gestione successivamente, degli strumenti di pianificazione. E' convinzione dominante che queste distorsioni assumano nel Meridione caratteri assai diversi sia dal punto qualitativo che quantitativo. La rendita interpretativa che nelle regioni del Centro- Nord si esprime attraverso meccanismi sempre più raffinati volti alla realizzazione di grandi progetti in cui il rapporto pubblico/privato si esplica attraverso rapporti privilegiati con un numero limitato di investitori, nel Meridione sembra ancora esprimersi attraverso un rapporto più diffuso. In questo contesto si può ancora assistere a pratiche "interpretative" che vanno da una lettura disinvolta e talvolta evidentemente *contra legem* delle norme² sino alla sostanziale tolleranza di evidenti fenomeni di abusivismo edilizio. Una tale diversità rimane comunque ancora nel regno delle ipotesi per la carenza di studi empirici che possano avvalorare la comparazione.

La tesi che qui vogliamo proporre è che l'introduzione di meccanismi di trasparenza nella formazione e gestione degli strumenti urbanistici può rappresentare uno strumento importante per ridurre la rendita interpretativa. Allo stesso tempo, però, occorre individuare strumenti diversi per la pratica, nella diversità dei contesti affrontati.

1. TRASPARENZA E PIANIFICAZIONE

Il dibattito urbanistico in Italia non sembra aver prestato la dovuta attenzione al problema della trasparenza nei processi decisionali nella pianificazione e gestione. In teoria sin dal 1992 la risoluzione Agenda 21 della Conferenza di Rio nel momento in cui afferma la necessità di assicurare trasparenza nella pianificazione "per le implicazioni ambientale e le politiche di settore" (par.8.4_e) avrebbe dovuto indurre un dibattito. Ancor più chiara la convenzione di Aarhus, entrata in vigore nel 2001, quando stabilisce la necessità di misure "atte a consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo"³. Nonostante il principio di trasparenza sia stata introdotto come essenziale nel quadro del governo del territorio dalla

Regione Toscana (L.R. 5Del 1995) nella quasi totalità dei casi è stata coniugata con un più efficace accesso agli atti o come un esercizio di pubbliche relazioni. D'altra parte le tre principali proposte di legge per il governo del territorio, volte a colmare il vuoto legislativo che si è venuto a creare in materia a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, affrontano più o meno esplicitamente il problema della trasparenza⁴.

2. LE RAGIONI DI UN CONFRONTO

La comparazione fra due esperienze di pianificazioni sviluppata in questo lavoro nasce dalla volontà di verificare analogie e differenze tra due città con culture amministrative e condizioni di partenza profondamente diverse. La città di Grosseto, arrivata al quarto Piano Regolatore dal dopoguerra, ha sviluppato nel corso degli anni comunque una capacità di discutere intorno agli strumenti di sviluppo del proprio territorio. Verificare le varie soluzioni prospettate dai Piani Regolatori per una determinata area strategica del territorio favorisce una discussione con più elementi e già sedimentata in qualche maniera.

Ad Acerra la scelta di redigere un nuovo piano matura quando le possibilità di "utilizzare e interpretare" il vecchio piano come strumento per la regolazione dell'attività edilizia diventa praticamente impossibile. C'è un solo precedente con cui confrontarsi - il PRG del 1982 - redatto in un clima di isolamento della decisione tecnica diventata pretesto per l'autoreferenzialità della decisione politica libera da ogni esigenza di conoscenza.

L'obiettivo distanza dei punti di partenza ci permette di approfondire il tema dell'utilità della comparazione degli strumenti e dei metodi della trasparenza anche in relazione alla tanto attesa legge di principi per il governo del territorio che la riforma del titolo V della Costituzione ha reso obbligatoria.

3. IL PIANO STRUTTURALE COMUNALE DI GROSSETO

Nella formazione del Piano Strutturale di Grosseto (2000-2006) la trasparenza come condizione della tracciabilità del processo di decisione è stata dichiarata sin dall'inizio elemento portante e fortemente condizionante la qualità del piano stesso.

Le fasi della costruzione del piano possono essere così sintetizzate: una fase di preparazione e di verifica delle condizioni (settembre 2000- ottobre 2002), costruzione del piano dall'avvio del procedimento alla costruzione della prima bozza (ottobre 2002- ottobre 2003), la conferenza di pianificazione comune, provincia e regione sino all'adozione (ottobre 2004), approvazione (aprile 2006). Per ciascuna di queste fasi sono state messe in atto procedure formali e informali che potessero consentire la tracciabilità

delle decisioni. Sin dalla delicata fase di avvio, quando cioè occorreva divulgarlo presso gli attori principali del processo e alla cittadinanza, è stato delineato l'approccio innovativo che si intendeva percorrere.

Uno degli strumenti che venivano proposti era quello lo "sportello di piano" mutuato dall'esperienza storica di Marcello Vittorini a Ravenna. La regola era quella che le proposte di stakeholders e cittadini dovevano comunque essere immediatamente ufficializzate, divenendo pubbliche e consultabili da chiunque. Gli oltre ottocento contributi, ciascuno dei quali poteva contenere più di una proposta sono stati successivamente dibattuti attraverso un Agenda 21 locale. Le aree di decisione che scaturivano dalle proposte e dalle valutazioni dei tecnici venivano organizzate in quadri strategici contenenti le opzioni che le caratterizzavano. E' proprio dalla sequenza di questi quadri decisionali strategici che è possibile ricostruire l'intero processo decisionale. La dichiarazione del sistema degli obiettivi che la legge regionale 5/95 richiedeva sono scaturiti progressivamente e parallelamente alla redazione dei quadri strategici.

Occorre comunque riconoscere che se il criterio della tracciabilità è stato garantito, l'accesso alla documentazione richiede comunque le tradizionali procedure burocratiche per la consultazione disponibili a tutti ma poco praticate perché poco praticabili. Inoltre negli atti non tutta la documentazione utile alla tracciabilità è presente. Manca ad esempio tutto il dibattito sul piano rintracciabile nella stampa, nei documenti politici, etc.

Sulla base dell'esperienza di piano il software PAULUS (Planning Analysis of Urban Linkages within Urban Systems) è stato messo a punto per consentire l'accesso alla documentazione attraverso un sito strutturato in maniera tale da permettere di leggere tutta la documentazione diretta (elaborati di piano, delibere, verbali delle conferenze di pianificazione, etc.) e indiretta (dibattito rintracciabile sulla stampa, documenti prodotti da attori interessati, etc.) . PAULUS è un software *opensource*⁵, liberamente scaricabile e gestibile con risorse minime (un normale PC con funzioni di server) e quindi utilizzabile anche in piccoli comuni⁶.

Il software messo a punto è stato quindi testato con un lavoro di documentazione sperimentato con l'informazione accumulata durante il percorso di formazione dell'insieme delle decisioni che hanno caratterizzato la formazione del piano. Sono stati documentati 492 passaggi⁷.

La ricerca ha perciò dimostrato che non solo la tracciabilità è possibile, così come era stato dimostrato durante tutto il processo di formazione, ma che può essere facilitata attraverso mezzi semplici e di costo trascurabile sia in termini di attrezzature che di gestione.

Se è stato dimostrato che la trasparenza intesa come tracciabilità dei processi di decisione è tecnicamente possibile, rimane però da verificare l'esistenza delle condizioni politiche.

È evidente che il processo immaginato può funzionare soltanto con il verificarsi di almeno tre condizioni. La prima è quella fondamentale che caratterizza lo sportello di piano: le proposte debbono sempre e comunque

essere rese pubbliche sin dal loro formarsi. La condizione posta dallo sportello di piano è che non vi debbano essere "sollecitazioni fuori sacco" che si esprimono attraverso canali riservati di collegamento con i tecnici attraverso i politici. Nell'esperienza grossetana anche le proposte emerse dai membri della Giunta sono state formalizzate con documenti sottoscritti. Gli stessi tecnici sono stati costretti a dichiarare in maniera trasparente e formalizzata in documenti scritti i criteri del loro operare. La seconda condizione è quella di efficaci canali di partecipazione. Per questo sia lo sportello di piano che il dibattito attraverso Agenda 21 locale si sono dimostrati strumenti efficaci. L'ultima condizione è appunto quella della facile accessibilità all'informazione da parte di chiunque interessato.

Altro è il discorso relativo alla robustezza dei risultati. Le decisioni maturate possono essere soggette a invecchiamento e le decisioni sulle varianti al piano possono facilmente reintrodurre procedure opache se non vengono gestite con gli stessi criteri. In questo caso la memoria della pianificazione ritorna ad essere fragile e illeggibile.

Resta aperto dunque il problema di strumenti legislativi efficaci che rendano la trasparenza nei processi di pianificazione un diritto effettivo e non solo genericamente enunciato.

4. IL PIANO URBANISTICO COMUNALE DI ACERRA

Il Piano Urbanistico della città di Acerra di Leonardo Benevolo nasce, come molto spesso accade nelle realtà meridionali, in un contesto difficile e storicamente non abituato a discutere in via preventiva strumenti che, "nell'immaginario collettivo" hanno solo la funzione di disciplinare l'attività edilizia.

Acerra ha avuto nel corso della sua storia un solo Piano Regolatore Generale, redatto a metà degli anni settanta e approvato alla fine del 1982 e quindi già "vecchio". Ma per la sua attuazione si è dovuti attendere fino al 1994 quando sono stati approvati, in via definitiva, i Piani Particolareggiati. Tale circostanza ha influito non poco nel formare, negli attori pubblici e privati, una massiccia dose di scetticismo sull'opportunità di intraprendere un'avventura lunga e complessa come la redazione di un P.U.C. A questa c'è da aggiungere che il fenomeno dell'abusivismo edilizio, favorito da ciclici provvedimenti di condono, ha creato nella gente quasi l'idea di un diritto edificatorio connaturato al diritto di proprietà per cui chiunque ha un terreno libero vuole costruirci sopra qualcosa.

In tale contesto e con un sistema di regole urbanistiche vecchie e soggette a "scorribande interpretative", applicate a seconda delle "esigenze politiche" del momento, mutuare l'esperienza grossetana (che pure ha rappresentato, in una fase iniziale, un punto preciso di riferimento) è sembrata per certi versi una scelta "troppo avanzata" per un contesto come quello acerrano dove occorreva recuperare immediatamente alcune condizioni di agibilità democratica nel governo del territorio.

Infatti la scelta definitiva di procedere alla redazione di un nuovo strumento urbanistico generale è avvenuta solo dopo l'insediamento di una Commissione di Accesso, di nomina prefettizia, che ha praticamente subordinato la ripresa dell'attività edilizia alla redazione di nuovi strumenti urbanistici⁸.

Nel caso del Piano Urbanistico Comunale di Acerra, quindi, attraverso il processo partecipato ci si è posti l'obiettivo di dare un contributo alla costruzione di una visione strategica di trasformazione e sviluppo per la città. In via preliminare è stata avviata un'indagine di ascolto attivo coinvolgendo tutti quei soggetti detentori di una conoscenza su aspetti significativi del contesto urbano e che per questo motivo si è ritenuto di dover includere fin dall'inizio come "testimoni privilegiati". Si è trattato, pertanto, non di un'analisi sociologica sugli abitanti, a partire dalla selezione di un campione quantitativo rappresentativo in termini statistici, ma piuttosto di un'esplorazione della pluralità dei punti di vista che si manifestano sul territorio. Nello specifico, l'obiettivo dell'indagine ascolto è stato quello di mettere a fuoco i problemi e le potenzialità della città di Acerra, come elementi con cui confrontarsi nel corso della redazione del PUC. In questo senso, l'ascolto è stata considerata l'azione preliminare alla costruzione di uno "spazio d'interazione", con la funzione di aprire un dialogo tra le diverse parti - settore pubblico, settore privato, cittadinanza locale - sulle scelte del PUC. L'avvio di processi decisionali inclusivi, infatti, supporta la costruzione di visioni di cambiamento condivise e, contemporaneamente, rende visibile alla città l'intenzione delle istituzioni di portare avanti trasformazioni territoriali che coinvolgono le molteplici articolazioni della società. Un approccio di urbanistica partecipata, in quest'ottica, può consentire di:

- fare emergere i conflitti per poterli meglio gestire, favorendo l'attuazione del piano ed evitando che esso venga bloccato da eventuali oppositori;
- effettuare scelte migliori. Coinvolgere da subito i portatori di interessi consente, infatti, di includere i diversi punti di vista, di anticipare le posizioni contrarie e di comprenderne le ragioni.

L'ascolto attivo è stato portato avanti attraverso due fasi:

- un'indagine interna, con l'obiettivo di acquisire e definire le linee d'intervento indicate dai soggetti promotori del piano (interni all'amministrazione) per costruire una base comune di conoscenza;
- un'indagine sul territorio di Acerra, che coinvolge alcuni "testimoni privilegiati", per poter tirare fuori una mappatura dei temi da approfondire o da tenere in conto per la redazione del Puc.

Sono state effettuate 8 interviste in profondità a soggetti locali, interni ed esterni all'amministrazione. Le interviste si sono rivelate utili a verificare quali sono i temi cruciali da affrontare e quali le questioni su cui è possibile costruire una visione condivisa.

Il programma delle attività è stato così articolato:

- 1) Consultazione Pubblica per la definizione di possibili scenari;

2) Focus group. Piccoli seminari -con la partecipazione di soggetti interni all'amministrazione, abitanti e attori locali- che hanno approfondito aree problematiche o questioni circoscritte.

3) Momenti di negoziazione su alcune scelte strategiche.

La procedura di approvazione del PUC è ancora in itinere per cui non è possibile un bilancio completo dell'esperienza ma sicuramente si possono affermare almeno due punti sulla base dei limiti riscontrati:

1) La partecipazione ai processi decisionali del Piano ha bisogno di una cornice legislativa di riferimento che ne disciplini i passaggi ufficiali in funzione dei vari momenti del procedimento;

2) Occorre prevedere un meccanismo per cui i cittadini siano chiamati a discutere delle loro osservazioni presentate in sede di pubblicazione del Piano. Il meccanismo attuale per cui sull'osservazione del cittadino decide unicamente il Consiglio Comunale va superato prevedendo un confronto in sede di controdeduzioni.

Garantire la trasparenza nei processi decisionali in sede di redazione e approvazione di strumenti di regolazione del territorio (e della proprietà), rappresenta un passaggio non secondario in territori dove la distanza tra chi decide ed i cittadini molto spesso rappresenta il terreno più fertile per l'affermarsi di una cultura della rendita di posizione e della sopraffazione.

5. CONSIDERAZIONI FINALI

I casi del PSC di Grosseto e del PUC di Acerra, al di là delle specifiche differenze, dimostrano come la trasparenza e la tracciabilità delle decisioni siano aspetti fondamentali e decisivi nel procedimento di formazione ed approvazione di un piano e per il suo destino stesso.

Le due esperienze hanno il limite di realizzarsi e manifestarsi fuori da un minimo quanto necessario inquadramento di carattere normativo.

In questo quadro le tre proposte di legge "di principi fondamentali per il governo del territorio" non sembrano offrire, nella loro attuale stesura, risposte adeguate alla complessità dei problemi.

La proposta di legge Lupi si limita ad un generico riconoscimento del diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti (art. 5, comma 4). Anche la proposta Mantini fa alcuni riferimenti generici alla partecipazione ed al coinvolgimento dei cittadini (art. 7) prevedendo una forma di contraddittorio con i cittadini solo in sede di procedura espropriativa, peraltro già previsto dal Testo Unico sugli Espropri. L'unica innovazione è rappresentata dall'obbligatorietà di udienze pubbliche (art. 7, comma 3) per la localizzazione di opere e di infrastrutture pubbliche di rilevante impatto ambientale.

Solo la proposta di legge Mariani fa un deciso passo in avanti dedicando un intero articolo alla trasparenza e alla democrazia (art. 6) con un preciso riferimento, tra l'altro, al rispetto della Convenzione di Aarhus in merito all'accesso alle informazioni, alla partecipazione del pubblico ai

processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Anche la proposta di legge dell'Istituto Nazionale di Urbanistica non affronta la questione della trasparenza nei processi decisionali alla base della formazione del Piano. Resta tuttavia l'esigenza e l'urgenza di alcune regole fisse e chiare nelle fase di predisposizione delle scelte nella convinzione che esse siano di fondamentale importanza anche al fine di esercitare quel necessario controllo collettivo in grado di combattere con efficacia i fenomeni della rendita interpretativa.

NOTE

¹ P. Scattoni, *L'urbanistica dell'Italia contemporanea*, Roma, Newton&Compton, 2004.

² M. Santoro, *Rendita interpretativa e speculazione edilizia: la città di Casoria come caso studio*, Roma 2005 (Tesi Master Urbanistica - Sapienza-Università di Roma, non pubblicata).

³ E. Croci, "La convenzione di Aharus: verso un nuovo modello di governance ambientale", *Economia delle fonti di Energia e dell'ambiente*, fascicoli 1-2, 2003.

⁴ Ci si riferisce alle proposte depositate alla Camera nel 2008: 329 (Mariani et al) , 438 (Lupi et al) e 1794 (Mantini).

⁵ Cfr. paulus.sourceforge.net.

⁶ P. Scattoni, G. Tomassoni, "Un sistema informativo dei processi decisionali nella pianificazione", *Urbanistica* 133, Maggio- Agosto 2007, p. 68.

⁷ Il data base è ancora consultabile su: paulus.arc.uniroma1.it.

⁸ La Commissione Ispettiva, nominata ai sensi dell'art. 1, comma 4 del D.L. 629/82, i cui rilievi sono stati trasmessi dal Prefetto di Napoli in data 07/12/2007, ha specificamente rappresentato "la necessità che l'Amministrazione prima di procedere all'eventuale rilascio dei Permessi a Costruire debba necessariamente procedere a redigere nuovi piani particolareggiati per la pianificazione del nuovo assetto delle parti territoriali rimaste inattuato".