

Le ineludibili ragioni dell'area vasta

di Roberto Gerundo

Presidente Commissione nazionale Governo del territorio in area vasta

Premessa

L'Istituto Nazionale di Urbanistica ha inteso programmare la futura attività culturale dando un nuovo e significativo spazio alle problematiche dell'area vasta, attraverso la costituzione di un'apposita *Commissione nazionale* permanente, che opererà sviluppando riflessioni e proposte di metodo, ma anche nel merito delle questioni maggiormente spinose, oggi all'ordine del giorno.

Nelle precedenti ed appena concluse esperienze dell'Istituto, l'approfondimento dei temi connessi all'area vasta erano stati limitati a due gruppi di studio, che hanno concentrato la propria attenzione, rispettivamente, sulle pianificazioni regionale e provinciale.

L'Istituto opera tradizionalmente su base volontaristica, per cui gli esiti e i prodotti del lavoro delle *Commissioni nazionali* e dei *Gruppi di studio* sono generalmente diversificati e frutto delle più disparate contingenze, per cui, più intelligenze sono messe al lavoro, più risultati si potranno trarre per l'affermazione e l'avanzamento dell'urbanistica nel nostro paese.

La scelta di varare una *Commissione nazionale*, che si propone essere specificamente e più strategicamente denominata *Governo del territorio in area vasta*, non va naturalmente ascritta ad una mera e sola valutazione utilitaristica, quando ad una necessità che si è andata progressivamente consolidando nel tempo, sino ai giorni nostri.

È anche indicativo come si sia avvertita la necessità di dare risposte ad altre specifiche problematiche aperte nel dibattito urbanistico in corso nel Paese e, in generale, in ambito comunitario, riguardanti ambiente e consumo di suolo, paesaggio, politiche infrastrutturali, città diffusa, politiche agricole, pianificazione provinciale e valutazione ambientale strategica, che si inquadrano, ciascuna, nella tipica dimensione dell'area vasta.

La *Commissione nazionale* sul *Governo del territorio in area vasta* dovrà, per quanto possibile, adoperarsi per favorire il raccordo fra le elaborazioni e le conclusioni di ciascuno dei citati *Gruppi di studio*, stabilendo un continuo, sia pur impegnativo, rapporto con essi.

Ciò in quanto è fuor di dubbio che le suddette problematiche costruiscano gran parte dei campi di intervento di un'adeguata e lungimirante politica del territorio in area vasta.

Lo scenario di riferimento

Sino ad oggi, a partire dalla ancora vigente legge urbanistica del 1942, se non da alcune precedenti esperienze pionieristiche, il ricorso alla pianificazione di area vasta è derivato da un convincimento profondo della maggior parte degli urbanisti, i quali hanno immaginato un territorio ordinato e ben disegnato, governato da tutele e usi appositamente regolamentate.

Nonostante, da diversi anni, molti di loro facciano a gara nel dichiarare largamente superata tale visione, nel profondo ci credono ancora, nonostante tutto ciò abbia prodotto risultati scarsamente soddisfacenti e quasi del tutto non percepiti dalla gente comune.

Tali convincimenti sono stati, da ultimo, rafforzati dalle grandi crisi planetarie, quali il riscaldamento globale, la desertificazione, la crisi della produzione agricola, l'erosione costiera, il consumo di suolo, che trovano, nel governo del territorio in area vasta, uno

strumento potente di contrasto o almeno di consistente attenuazione.

Nel 2008 si è insediato in Italia un nuovo Governo di centro-destra, che si preannuncia sufficientemente stabile e per il quale, volendo usare una categoria marxiana, la pianificazione del territorio è considerata una sovrastruttura. Non risulta, infatti, interesse alcuno del Governo su riforme urbanistiche a farsi, essendo tutto concentrato su taglio della spesa pubblica, riduzione della pressione fiscale, avvio di politiche federaliste e riforma della giustizia, con qualche, almeno sino ad oggi, tiepido interesse per la crisi economico-finanziaria internazionale che, ormai, comincia a mordere anche sulle carni vive del tessuto sociale italiano.

Con riferimento a fisco, spesa pubblica e federalismo, se il percorso intrapreso dal Governo dovesse essere perseguito con la determinazione con cui si è avviato e non essere rapidamente archiviato o annacquato per timore della perdita di consenso popolare, le conseguenze sarebbero dirimpenti. Ma rappresenterebbero, al tempo stesso, un'occasione irripetibile per avviare l'attesa riforma di alcuni fondamentali gangli del Paese, da tempo allo sbando e del tutto incapaci di reagire, a partire dalla disastrosa condizione in cui versa il meridione d'Italia, dilaniato da decadenza dei costumi e pervasiva criminalità organizzata, con conseguente ed inevitabile crisi di fiducia nel futuro.

Regioni e province vedrebbero ridotti drasticamente i trasferimenti erariali e i nuovi meccanismi fiscali, improntati al federalismo, produrrebbero ulteriori divaricazioni.

Per quanto equo e solidale, il federalismo fiscale non potrà che trattenere sui territori, molto di più che nel passato, le ricadute della ricchezza prodotta localmente, a svantaggio delle realtà economicamente più deboli, fra cui il Mezzogiorno.

Il federalismo, inoltre, non potrà che attribuire maggiori competenze agli organismi decentrati dello Stato, a partire dallo stesso governo del territorio, tentando, probabilmente, di risolvere la questione paesaggistica, che ha visto consolidarsi, nelle ultime due legislature, pur di opposto colore politico, uno smisurato e contraddittorio potere *riaccentrato* nello Stato, attraverso il Ministero per i beni culturali e ambientali, operante, di fatto, come una sorta di contropotere regionale.

A questo punto, sia nelle regioni ricche sia nelle povere, non rimarrà che *amministrare l'urbanistica*, come recitava un antico slogan: per meglio gestire le maggiori risorse e responsabilità, nelle prime; per tentare di dare risposte alla domanda sociale espressa dalle popolazioni non più massicciamente assistite dallo Stato, nelle seconde.

In definitiva, nel nostro paese, si può ipotizzare l'apertura di una grande stagione in cui il governo del territorio rivestirà un ruolo primario, ma non tanto perché gli urbanisti abbiano finalmente vinto l'atavica battaglia per l'affermazione della pianificazione territoriale, quanto per esigenze primarie di razionalizzazione dello sviluppo o di sopravvivenza economica e tenuta sociali, portato avanti dal sistema degli enti locali, regioni in testa.

Le minacce

Si prospetta, tuttavia, un forte pericolo, in particolare, per le aree meno sviluppate del Paese.

Senza un considerevole rinnovamento della classe politica tuttora dominante, improntata ad una nuova etica nella gestione della *cosa pubblica*, come, sul finire del 2008, è stato costretto a riconoscere ed a sottolineare con forza, persino, la Prima carica dello Stato, la strada dello sviluppo potrebbe essere percorsa controcorrente, basando tutto sullo sfruttamento clientelare del territorio, del quale l'abusivismo edilizio, nelle sue varie forme, è l'estrema populistica condizione patologica, in particolare, nelle regioni meridionali.

Il sistema degli enti locali ha perso, nel corso degli ultimi tre decenni, la possibilità di operare, a volte positivamente, più spesso in forma clientelare, nel settore occupazionale, come è vistosamente avvenuto per tutti gli anni '70 e '80; non ha potuto più disporre di risorse finanziarie facili, come è stato sino agli anni '90; infine, non è attualmente in grado di operare disinvoltamente negli appalti pubblici, attesa la *stretta* determinatasi, in questi ultimi anni, da parte di magistratura e forze dell'ordine, già avviata ai tempi di *tangentopoli*.

Nelle condizioni di arretratezza economica e di disagio occupazionale, dirompente nel Mezzogiorno, impegnarsi in una gestione amministrativa tendente ad offrire servizi di qualità ai cittadini, alle prese con una prospettiva di vita incerta, non è sostanzialmente praticabile. La tutela ambientale è foriera di dissenso elettorale, quanto il lassismo lo è, viceversa, di consenso: si pensi, per tutti, al citato fenomeno dell'abusivismo edilizio.

L'analisi socio-politica, ha da tempo, individuato nel cosiddetto *neopatrimonialismo partitico* una nefasta deriva nell'attuale gestione del territorio, pericolosamente orientata in tal senso.

Un *neopatrimonialismo* che, in presenza di partiti sempre più deboli, degrada, ulteriormente, nell'autoritarismo di singoli, quanto transitori, potentati locali, contro i quali, in assenza di bilanciamenti democratici, opera esclusivamente la magistratura, perseguendo almeno da due decenni, la cosiddetta *via giudiziaria al governo del territorio*.

Ma anche dove non emerge vistosamente il malaffare, il *neopatrimonialismo* si nutre di trasformazioni urbanistiche puntuali, ad alto valore aggiunto in quanto gonfiate da una rendita fondiaria fuori controllo, nelle quali le ragioni dell'equilibrata organizzazione del territorio sono soccombenti rispetto alle logiche del profitto senza sviluppo.

Tali trasformazioni si ammantano, spesso, di firme famose, le *archistar*, che sono chiamate, a volte strumentalmente, nell'intento di drogare l'opinione pubblica.

Tutto ciò consente di dare una risposta sul breve periodo, ma di corto respiro, alle microeconomie locali sommerse, al sud ampiamente gestite dalla malavita organizzata, distruggendo la possibilità di aprirsi ad uno sviluppo reale di lungo periodo, basato sull'uso razionale delle risorse territoriali, che può essere ottimizzato solo in area vasta.

Il *neopatrimonialismo* si basa esclusivamente sul ciclo edilizio che, di per sé, non porta sviluppo economico, ma che dovrebbe essere, viceversa, il risultato di quest'ultimo e che, in sua assenza, si riduce esclusivamente all'immobilizzo speculativo e improduttivo di risorse economiche, sviate dall'investimento nei settori realmente produttivi.

La dimensione territoriale più vulnerabile alle insidie nel *neopatrimonialismo* è quella comunale, mentre ne sono più al riparo i livelli sovraordinati, competenti nel governo del territorio in area vasta, che viene così ad assumere un ruolo di contropotere amministrativo di riequilibrio e bilanciamento delle potenziali distorsioni operanti localmente.

Qui, corre l'obbligo, ancora, di stigmatizzare lo scarso interesse del Governo centrale per le politiche territoriali, ritenute questioni sostanzialmente locali, secondo un approccio formalmente ineccepibile, ma che non opera responsabilmente secondo il necessario principio di sussidiarietà.

Tale comportamento potrebbe risultare molto pericoloso, mentre si necessiterebbe di forme di monitoraggio, sollecitazione ed accompagnamento attivo per almeno circa la metà del paese, corrispondente alle quattro regioni meridionali continentali, al Lazio e alla Sicilia, in cui la pianificazione territoriale, provinciale e/o regionale, è al palo, come dimostra il *Rapporto dal territorio*, edizione 2007, curato dall'Inu.

Nuove prospettive di governo del territorio

Tutto ciò premesso, ci si pone l'interrogativo su come far passare o, per lo meno, contribuire a far passare il governo del territorio in area vasta quale questione strategica non solo dell'urbanistica ma dello sviluppo economico, oggi, nel nostro paese, a partire dalle convinzioni della classe politico-amministrativa nel suo complesso, avviando contemporaneamente una operazione didattica, difficile e di lungo periodo, nell'opinione pubblica.

La classe politica, sino ad oggi, ha praticato la pianificazione territoriale ogni qual volta ne ha tratto tattiche convenienze: vale a dire, allorché si è trovata a dirigere enti provinciali e regionali, cambiando rapidamente posizione, qualora fosse transitata alla direzione di enti locali comunali.

Il governo del territorio in area vasta va, invece, praticato sempre e non solo nelle sue dimensioni istituzionali, regionale e provinciale, che dovranno essere confermate e potenziate, ma anche nelle sue dimensioni intermedie: sovra regionale, sovra provinciale e sovra comunale.

Tali dimensioni consentono, peraltro, la urgente ricomposizione delle politiche territoriali che necessitano di riferimenti spaziali non sempre definiti amministrativamente a priori, fondate su pratiche di natura cooperativa, che mettano insieme sinergicamente competenze e funzioni, in grado di produrre strumenti di natura urbanistica, territoriale o strategica.

Oggi apparirebbe sicuramente perdente una posizione tendente a mantenere separate le sfere d'azione dei diversi enti applicate ad ambiti territoriali di competenza esclusiva, mentre si sente pressante la necessità di adottare modelli di tipo cooperativo e/o concorrenziale, del tipo di quelli praticati con tendenziale successo dall'Unione Europea per l'allocatione di talune risorse.

Peraltro, gli approcci cooperativi dovrebbero essere introdotti, con urgenza, proprio dove le resistenze politiche e culturali risultano esprimersi con maggiore veemenza, come nel campo della pianificazione sovracomunale, che continua a registrare un approccio confuso e contraddittorio in molte regioni italiane.

Il campo di riflessione

In tale ottica, due temi di carattere metodologico si pongono immediatamente all'attenzione di una riflessione di natura sia concettuale sia applicativa: la pianificazione strategica in area vasta; la perequazione territoriale.

La prima, stenta a decollare per la mancanza di una definizione disciplinare che individui un linguaggio, una sintassi e dei contenuti in grado di farla padroneggiare e metterla nell'agenda delle politiche di governo del territorio da parte dei soggetti competenti e interessati.

La seconda, depurata dal livello intercomunale, ormai acclarato sotto il profilo tecnico, anche se ancora complicato sotto quello gestionale, in particolare, a causa di una perdurante scarsa propensione cooperativa degli amministratori degli enti locali, deve aprirsi a scenari operativi di scala intermedia, fra le dimensioni comunale e provinciale. Una dimensione a geometria variabile, nel tempo e nello spazio, in grado di ricomporre tensioni progettuali sino ad oggi spesso deboli, in ipotesi strategiche supportate dalla adeguata massa critica e dal necessario supporto amministrativo.

Sul versante politico-disciplinare, occorre rifocalizzare l'attenzione sulla pianificazione regionale.

Negli ultimi anni si è avuto un innegabile rafforzamento della pianificazione di livello intermedio, che va visto con estremo positivo interesse, dovuto alla capacità della

provincia di essere vicina ai territori e saper dialogare efficacemente con i localismi, spesso lontani e trascurati dell'ente regionale.

Viceversa, la pianificazione regionale, pur forte della competenza legislativa propria delle regioni, in grado di ritagliarsi specifici contenuti, ruoli e modalità di agire, ha marcato, viceversa, una fase di indebolimento.

Ciò è dovuto, probabilmente, all'inadeguatezza della classe politico-amministrativa impegnata nei governi regionali, nei quali, ancora, la dimensione programmatica propria dell'ente non viene percepita positivamente, rincorrendosi, spesso, l'approccio gestionale, quale distorta ingerenza nei livelli di governo sottordinati.

Sul versante disciplinare, se della pianificazione regionale, non solo in Italia, si può e deve parlare in termini plurimi, tanto diverse sono natura, forma e contenuto, la derivante ricchezza di tale condizione non deve condurre ad una babele inutile e irrefrenabile di impostazioni.

Un corretto approccio federalista alla pianificazione regionale consiste nell'avere comuni obiettivi di equilibrato sviluppo sostenibile, potendoli perseguire in modo diverso, e non una frammentazione di obiettivi, per i quali non diventa di particolare interesse neanche la comprensione del metodo adottato.

Tuttavia, tale forma di pianificazione è istituzionalmente la sola, insieme a quella comunale, che può portare alla definizione delle conformità dei diritti e delle prestazioni d'uso, per cui assume fondamentale importanza la ricerca di un suo nucleo forte e unitario, in grado di nutrirsi anche di pratiche cooperative interregionali e transfrontaliere.

Sul versante esclusivamente politico, va perseguita strenuamente l'unicità del processo di pianificazione del territorio, nella cui dimensione vasta vive maggiormente la confusione e il particolarismo delle competenze che lo frenano, sino a vanificarlo.

Competenze istituzionali che, non di rado, diventano presidi politici che incrociano le armi nella gestione amministrativa, scambiandosi segnali che nulla hanno a che vedere con il responsabile sviluppo del territorio.

Non è un caso che il Dlgs 112/1998, che pure poneva saggiamente le prime basi per una soluzione concertata del problema, non ha condotto, nei fatti, ad alcun esito positivo.

In tale ottica, va detta una parola chiara su un tema di scottante attualità, riguardante pianificazione paesaggistica regionale, così come, da ultimo, prefigurata dal *decreto legislativo Rutelli*.

Le suddette problematica andranno seguite in relazione a due prospettive che riguarderanno, nel prossimo futuro, sia il Governo sia il Parlamento: la riforma della storica legge nazionale urbanistica, qualora dovesse trovare l'auspicabile interesse delle forze politiche; la riforma federalista dello Stato, con la quale inderogabilmente e per fortuna, ci si dovrà sicuramente confrontare.