

## **L'efficacia come qualità del Piano pubblico.**

### **Le premesse concettuali**

#### *Un concetto sfuggente e pur necessario*

«I' ho tanti vocabuli nella mia lingua materna, ch'io m'ho più tosto da doler del bene intendere le cose, che del mancamento delle parole colle quali si possa bene esprimere il concetto della mente mia» -*Codice Windsor* -: ...forse a poche parole come "efficacia" si attaglia così bene la lamentazione leonardesca. *Efficacia* è infatti un grande campo semantico: sia per i concetti e i fenomeni sia per le pratiche che vuole designare. Se poi la si associa al governo del territorio le cose si complicano enormemente. Nello spazio di una breve annotazione come questa conviene allora procedere con un po' di empirismo e attestarsi ad una concettualizzazione elementare. Limitiamoci, cioè, ad una nozione minimale di efficacia, come risposta all'esigenza di valutare ciò che si vuol fare, perché lo si vuole, e ciò che si è fatto. Ovvero al bisogno di determinare la misura in cui un piano, un programma o una linea di azione sta raggiungendo gli obiettivi che ne legittimano il perseguimento, dunque alla costruzione preventiva di "prove" che siano accertabili, sistematiche e capaci di includere l'intero insieme di fenomeni che determinati strumenti di governo del territorio intendono trattare. O, procedendo a ritroso e ad integrazione di una valutazione *ex ante*, di determinare, mediante la raccolta selettiva e l'ordinazione di opinioni, documenti, dati soggettivi ed oggettivi, quelli che sono i risultati (desiderabili o indesiderabili, previsti o imprevisti, temporanei o permanenti, immediati o a lungo termine) che un'attività di governo (piano, programma o loro componenti specifiche) intesa a raggiungere un fine o un obiettivo (immediato, intermedio o finale, di breve o lunga portata) riesca a conseguire. O comunque a produrre in quanto effettivamente ascrivibili a quel piano o programma o linea di azione.

In capo a una nozione tanto rudimentale eppur priva di alternative (per l'appunto) più efficaci si pongono alcune constatazioni altrettanto elementari quanto pregiudiziali. Pur a rischio di astrattezza a fronte delle sfide cui sono esposte le technicalità del governare e amministrare il territorio, è bene considerarle come le *premesse* concettuali che danno senso e misura all'efficacia di un dato strumentario di governo. Rimuoverle tra gli *obiter dicta* della pianificazione e della progettazione territoriale mina in radice la loro qualità: ...quale che sia l'elevatezza della intenzionalità politica e del disegno tecnico su cui si fondano.

#### ***Le premesse concettuali dell'efficacia nel governo del territorio: una sintesi schematica***

Proviamo allora a richiamarle, queste premesse concettuali, in un'estrema sintesi quale la seguente:

1

1. Il buon governo del territorio è, come insegna Romano Viviani, prima di tutto questione politico-amministrativa. E anche quello del territorio, come qualunque funzione di governo, si legittima mediante la *capacità politica* che sa esprimere. Cioè come capacità di raggiungere gli obiettivi, dare concretezza e coerenza ai programmi rispetto agli scenari che si vogliono favorire o prevenire, e - al fondo - dimostrare l'azione di governo congruente all'investitura elettorale ricevuta. Insomma, è il *quantum di problem solving* rinvenibile nell'esercizio del governare dal punto di vista di chi ne ha titolo e responsabilità.

2. Ma l'azione di governo è legittimata anche dal *rendimento istituzionale* che sa produrre in favore di chi è governato. Cioè - in una parola - dal punto di osservazione della società, dunque dell'impatto dell'agire governativo in riferimento ad ambiti di intervento e a politiche pubbliche cui venga attribuita una specifica crucialità. Tra le quali, *in primis* e anzi trasversalmente ad esse, si pone la qualità del governo del territorio sia nei suoi risultati urbanistici o peculiarmente paesaggistici o infrastrutturali sia in quelli ad esso ascrivibili indirettamente ma che sono non meno importanti. Quali l'accoglienza e l'attrattività di un territorio, la sua organizzazione in reti di funzioni, servizi e opportunità integrate e integranti, la sua abilità nel tutelare e rinnovare il valore delle sue risorse ambientali, culturali e produttive, la sua perizia nel declinare la cittadinanza come risultato della coesione sociale e territoriale pur nel dinamismo interetnico e pur nella partecipazione alla competizione economica internazionale.

3. *Capacità politica e rendimento istituzionale* sono facili soltanto quando vi si allude. La loro è un'esistenza irta di ostacoli. Ne è fonte primaria la complessità dei sistemi politico-amministrativi dell'età contemporanea e, per l'appunto, delle loro funzioni di governo e di controllo. Una complessità che rende desueta qualunque pretesa dello strumentario giuridico o delle potestà autoritative o delle gerarchie dei poteri - comunque li si designi - di legittimare in sé l'autorità pubblica e l'«obbligazione» pubblica e privata su cui essa si fonda e che comunque deve costruire. La sola razionalità formale e tecnologica del comando giuridico e il suo eterno ancoraggio a una qualche *voluntas* sovrana di hobbesiana o parlamentaristica o partitocratica o populistica memoria non sono sufficienti - a prescindere dalla loro maggiore o minore fondatezza etica o culturale - a far sì che "vincoli", "prescrizioni" e "conformità" possano da soli orientare e guidare l'uso e la valorizzazione delle risorse, e dei beni di cui si compone il patrimonio collettivo e il capitale sociale che chiamiamo territorio. Non è una maledizione divina ma la risultante di una constatazione storica non eludibile circa lo scarto tra le ambizioni pianificatorie conclamate e la capacità effettiva

di controllare sinotticamente il coacervo dei processi sociali e degli assetti economici in costante autoridefinizione.

Sappiamo infatti bene che l'osmosi continua e capillare tra potere pubblico e società, fra potere pubblico e mercato, fra mercato e società ha, da tempi ormai remoti, disciolto la piramidale "centralità" dell'autorità statale e dei suoi poteri in quella che Tom Burns chiamava il reame della sovranità diffusa. Al suo cospetto il principio di legalità, nonostante il suo colossale retaggio di *scientia* e di *prudentia juris*, rischia un vischioso ma inarrestabile degrado verso un ruolo residuale - o non più che integrativo - tra altre logiche e altre modalità di *regolazione* dell'ordine sociale e politico. La legalità - nel suo formato giuspositivo - non riesce a contenere e a trattare in sé il complesso intreccio di funzioni arbitrali, distributive e compensative nelle quali vanno disaggregandosi (...quando non disgregandosi) l'autorità del potere pubblico e la sua legittimazione. O meglio, ...può tentarsi solo se il principio di legalità sa esprimere (nelle regole che detta e nella duttilità dei procedimenti che disegna) la compiuta consapevolezza del suo mutevole formante "sociocentrico" e dunque dei limiti all'efficacia della propria missione normativa. Se cioè, anziché rimuoverle, si confronta con le multiverse matrici etiche dei valori, dei principi e delle dinamiche processuali che - prima del diritto ed oltre le sue determinazioni regolatorie - si agitano e si susseguono attraversandola e piegandola a logiche che da sola la legalità non può governare. Se, in altre parole, il principio di legalità accetta di percepirsi e di operare come *un* principio di *regolazione sociale* prima che del diritto. O meglio, come principio del diritto in quanto e solo se riesca ad essere un principio di regolazione sociale. E' notorio come si tratti di una constatazione tutt'altro che nuova. Santi Romano, Vittorio Emanuele Orlando, Oreste Ranelletti, Donato Donati (e le grandi scuole del diritto pubblico italiano) già vi si interrogavano addirittura nel primo ventennio del Novecento. Ma è pur sempre una constatazione che tendiamo a rimuovere quando privilegiamo le semplificazioni "normative" o "sanzionatorie" del governo del territorio. Quando ci illudiamo che funzioni di *command and control* siano in sé garanzie di efficacia. O quando ci preoccupiamo della pletorica frammentazione del nostro sistema politico-amministrativo e - ciclicamente - ne auspichiamo una qualche forzosa semplificazione: ...con ministeri che dovrebbero sussumere le scelte plurali delle autorità regionali o con regioni che dovrebbero surrogare le competenze provinciali e municipali o con comuni che dovrebbero demandare la loro autonomia a poteri e funzioni sempre altrove e più in alto situati. E ciò, sia che si parli di ambiente o di paesaggio o di reti infrastrutturali o delle 12 villette di Monticchie llo. In una parola - e ben più spesso di quanto non facciano i giuristi più colti e consapevoli - siamo sempre a reclamare una

qualche nuova legge o una risolutoria disciplina prescrittiva e sostitutiva. Rimpiangendo improbabili regni della semplicità e della coerenza di altrettanto improbabili tempi migliori.

4. Ne deriva che dobbiamo intendere per efficacia la misura in cui il potere pubblico, come pubblico pianificare, è capace di “*regolazione sociale*”, cioè di dare sostanza al proprio rendimento istituzionale e ragioni ed obiettivi alla propria capacità politica. *Regolazione sociale* è intermediare la molteplicità dei fini, dei valori, degli interessi, dei poteri e dei conflitti, che sono individuali e collettivi, pubblici e privati, territoriali e categoriali, economici e culturali, tra livelli e visioni locali, regionali e nazionali di governo, tra domande e opportunità locali e translocali. Intermediare, insomma, tutto quell’insieme di relazioni, giustapposizioni e aggregazioni che formano la complessità della società da un lato, e del sistema politico-amministrativo dall’altro, e che danno vita alla *politeia* dei nostri tempi. Per cui, senza aprioristiche pretese di racchiuderla entro uno strumentario unico ed esaustivo, *regolazione sociale* è *coordinare* le attività umane e i rapporti fra gli individui, l’azione degli attori sociali e quella delle autorità istituzionali *all’interno* del loro divenire e delle relazioni in cui interagiscono. E ciò, allocando le molteplici e multiverse risorse che a quelle attività sono necessarie e strutturando - cioè prevenendo e componendo - le contrapposizioni, reali o potenziali, che vi si connettono.

5. Ne consegue altresì che il “far politiche” mediante il governo del territorio non può che avvalersi di chiare e consapevoli pratiche di *governance*. Cioè di un meccanismo di governo che si giustappone alle modalità di *government* secondo uno schema logico e analitico quale riassumibile come segue (ma che non ho spazio per commentare con qualche adeguatezza).

Meccanismo di governo	Government	Governance
Attori	Organizzazioni pubbliche	Network pubblico↔privato
Risorse degli attori	Autorità	Coalizione
Relazioni interne	Gerarchia	Scambio
Strumento decisionale	Voto	Negoziazione/De liberazione
Regola decisionale	Maggioranza	Mutuo aggiustamento

		partigiano a base argomentativa
Sedi	Formali accentrate	Informali decentrate
Flusso decisionale	Discreto	Continuo
Output	Legge/decreto/atto amministrativo	Contratto/Patto
Stile decisionale	Sinottico	Interattivo
Direzione	Top⇒down	Bottom⇒up
Applicazione⇔controllo	Enforcement	Self-enforcing
Logica	Dominio	Accordo
Sistema di interazione	A geometria costante (procedimento)	A geometria variabile (processo)

6. Di fronte a tanta “liquidità” dei processi di *governance* la qualità di un governo del territorio - che assuma il piano pubblico come postulato che definisce e orienta gli obiettivi della progettazione territoriale pubblica e privata - ...diventa la congruità delle aspettative e dei processi decisionali che il piano sa alimentare, sollecitare e guidare tra livelli diversi di governo, tra dinamiche molteplici di mercato, tra assetti sociali che vuole correggere e compensare senza cedere alle illusioni di una loro regia puntuale. E' cioè un piano ben consapevole di come 1) non sia possibile conoscere in anticipo le conseguenze sociali delle scelte spaziali che si formulano al suo interno, 2) di come non sia plausibile presumere l'efficacia di un piano come la sola ed eventuale efficacia dei suoi effetti, 3) di quanto non sia auspicabile confondere la *formulazione* di un piano con la sua *messa in opera*. O, che è lo stesso, non sia sostenibile scambiare il piano come *prodotto* col piano come *processo*. E, 4) che l'efficacia va prima costruita mediante lo stesso processo edificatorio del piano e poi misurata, perché l'efficacia la si fabbrica, non la si sconta. Che è quanto dire: un piano che non si limita a collazionare progetti e a conferire alla loro sommatória un qualche assemblaggio aggregante ma che disegna una strategia territoriale, la incardina su forti ipotesi teoriche e chiari postulati valoriali di sviluppo e salvaguardia, e orienta o riorienta attese e comportamenti soggettivi in virtù della forza

negoziare degli argomenti che adotta, e dei messaggi che comunica e dunque della legittimazione che sa conferire alle proprie ipotesi, alla propria visione e alle proprie opzioni specifiche. Se queste condizioni si danno avremo la materia prima per valutare l'efficacia del piano pubblico: ...il prerequisito per ponderare poi se e quali effetti esso avrà saputo generare nel territorio o, più realisticamente, su quali loro dinamiche avrà almeno saputo influire.

### ***La risposta toscana con il nuovo Piano di indirizzo territoriale***

Sta tutta nel capitolo (l'ottavo) del Documento di piano dedicato alla sua efficacia. Laddove la Regione compie una scelta metodologica innovativa: che ci sembra in sintonia con le premesse che abbiamo qui richiamato. Parla di "messa in opera del Piano" e non di mera applicazione, dopo averne declinato l'impianto valoriale e pattizio nei termini, non casuali, di una "agenda" statutaria, correlata ad una "agenda" strategica. Parla di cooperazione tra Regione ed Enti locali nella chiave di "capacità decisionali" plurime che si organizzano e interagiscono nella duttilità di una "filiera" di *policy* e non si bloccano alle barriere della gerarchia delle competenze. Parla di concorrenza come strumento selettivo dell'offerta progettuale privata ai fini dell'effettività del Piano. Parla di normativa del Piano come risorsa contrattuale e leva della cooperazione intergovernativa e non come catalogo di vincoli che si autolegittimano per forza prescrittiva. Parla, di valutazione integrata come presidio tecnico della coerenza del Piano nel suo divenire processuale quale motore dell'innovazione sociale e della conservazione attiva del valore dei beni territoriali, e adotta parametri all'uopo conseguenti.

«Parole», qualcuno per l'appunto obietterà. Ma costruite per diventare - se parafrasiamo Primo Levi - "pietre" solide e ben riconoscibili.