

**(8 aprile mattina)**

Introduce e coordina: Piero Properzi, Vicepresidente INU

Relazioni di : Massimo Cialente, (Sindaco dell'Aquila), Riccardo Conti, (Consigliere F21 sgr) Pierluigi Mantini, (Camera dei Deputati) Fortunato Pagano, (Pres. INU Lombardia), Mario Virano (Pres. Osservatorio Torino-Lione)

Interventi nel dibattito: Interventi selezionati fra le risposte al call

## **DECISORI E GOVERNO DEL TERRITORIO**

Piero Properzi

La questione del governo del territorio, intesa sia nella dimensione puramente regolativa (sistemi normativi) che in quella previsiva delle politiche pubbliche, si propone al Congresso come una possibilità di "raccordare" gli esiti di una stagione di significative sperimentazioni, che le regioni hanno avviato dal 1995 in poi anche in riferimento al documento "Principi e regole del governo del territorio", con una necessaria riflessione sulla crisi dei modelli di riferimento: istituzionale, sociale e decisionale anche al di là della attuale congiuntura economica, ma in termini consapevoli della sua portata.

Questo duplice punto di vista, interno ed esterno alla disciplina, non vuole tradursi in una separazione tra una soluzione "urbanistica", relativa ai soli strumenti, ed una soluzione "politica" derivata da una analisi del contesto limitata spesso alla sola dimensione teorica, ma assunta come preliminare alla definizione delle possibili strategie e che nel passato ha bloccato ogni evoluzione disciplinare.

I nodi irrisolti di un sistema decisionale in evoluzione

In un approccio integrato al tema si può ragionevolmente partire da alcuni nodi irrisolti del "modello INU", nelle diverse interpretazioni che ne hanno dato le regioni nei loro impianti legislativi e da quelli introdotti da altre, poche, esperienze innovative costruite intorno alla attività della Dicoter tra il '90 e il 2006 .

I "nodi irrisolti" coincidono con le difficoltà che il progetto riformista ha incontrato, in assenza di una riforma statale, relativa ai temi della fiscalità, dei regimi proprietari, delle prestazioni minime (diritti di cittadinanza – obiettivi di qualità) e a fronte dell'introduzione di un assetto istituzionale federativo tutto da sperimentare e dell'attuazione di quello ibrido che deriva dal Tit. V° nelle diverse interpretazioni regionali delle materie concorrenti.

Queste difficoltà non risolte hanno prodotto inoltre una stasi nella produzione legislativa delle regioni (Vedi RdT 2007-1010) e al contempo una "inutile" differenziazione degli strumenti che, giocata essenzialmente in termini nominalistici, ha però prodotto un disorientamento notevole non solo negli operatori. Ma sono anche le difficoltà connesse alla disgregazione del Modello paese in tutte le sue componenti costitutive.

Una lettura del blocco sociale-decisionale-istituzionale

- Il modello sociale di sviluppo non coincide con quello europeo (European Social Modal), già debole di per sé nella sua definizione un po' buonista e generica, ma non è neanche riconoscibile in una politica nazionale unitaria, sia in relazione alla legislazione concorrente

in settori quali la sanità, l'istruzione, la mobilità che caratterizzano il modello, sia all'abbandono di politiche pubbliche di contenuto strutturale (vedi l'evanescenza del Piano casa) .

Il Paese troppo lungo di G. Ruffolo è sostanzialmente diviso in tre macroregioni, fortemente differenziate in termini di reddito, consumi, modelli decisionali, sistemi insediativi e comportamenti sociali, più di quanto i Rapporti socio economici e territoriali mettano in evidenza.

Rispetto a questa differenziazione, di cui non vanno letti solo gli effetti negativi non ci sono però proposte, né interpretazioni, politiche o strategie alle quali riferire le attività di pianificazione di area vasta, che quindi "galleggiano" nel tentativo di intercettare processi di sviluppo.

- Il modello territoriale-decisionale sconta infatti il frazionamento dei Quadri e/o Piani regionali, tutti introversi nelle proprie dimensioni, e spesso sostanzialmente divergenti dalle politiche banalmente neoutilitariste di livello statale, basate queste su una condivisione degli obiettivi derivata più dal successo elettorale che da una condivisione sociale degli stessi.

I sistemi di pianificazione regionali (leggi + piani) non facilitano del resto la costruzione di catene decisionali efficaci in quanto sovrapposti alle tutele separate dello stato e intersecati da forme di valutazione strutturale (VIA-VAS-VINCA) applicate burocraticamente a piani e progetti senza riferimento a Quadri conoscitivi condivisi.

L'assenza di modelli territoriali credibili, sia a livello locale che centrale, alimenta processi localizzativi non pianificati e favorisce l'affermazione inerziale di un modello centrato sulla mobilità privata di massa e la conseguente dispersione insediativa.

Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora assumono inedite forme agglomerative post urbane.

Di contro queste nuove forme della metropolizzazione, si addensano attorno a telai infrastrutturali imperfetti, esaltandone comunque una funzione aggregativa, più che strutturante, in cui l'edificazione continua delle coste si collega al policentrismo delle Aree mediane inglobando spazi naturali spesso di alto valore paesaggistico e ambientale chiudendoli in deboli poligoni infrastrutturali che aumentano solo la deframmentazione delle reti ecologiche, senza "modernizzare" l'Armatura Territoriale del Paese.

Queste nuove forme di metropolizzazione post-urbana hanno bisogno di sistemi di governo coerenti con le nuove tematiche territoriali ambientali e paesaggistiche, che si affiancano oggi ai tradizionali temi urbanistici senza sostituirli, rendendoli nel contempo più complessi e più contraddittori.

In parallelo la questione "urbanistica" del governo della rendita fondiaria appare di difficile soluzione, anche per la sua connessione a fenomeni di violenta finanziarizzazione. La diffusione extraurbana delle funzioni connesse ai flussi, con un conseguente alto e immotivato consumo di suolo travalica infatti i tempi e i modi della pianificazione ordinaria degli enti locali.

Emerge in questo senso come tema cardine, derivato dalla sperimentazione del modello INU, la separazione della modalità di pianificazione strutturale (non conformativa della proprietà) da quella operativa. Ad una sostanziale affermazione del piano strutturale come linguaggio comune delle pianificazioni alle diverse scale non ha però corrisposto una pratica diffusa di forme di pianificazione operativa, così come la dimensione delle "invarianti strutturali" di debole profilo teorico si è progressivamente ridotta a quella dei vincoli morfologici riducendo l'efficacia della dimensione strategico previsiva del Piano strutturale.

Si ritiene che si debba consolidare sul piano della fiscalità urbana, su quello della effettualità delle opere pubbliche e su quello della stabilità degli usi, una nuova dimensione strutturale più efficace e che non faccia rimpiangere il PRG tradizionale.

La questione del nuovo modello di governo e delle sue componenti territoriali e decisionali non si risolve infatti con una proposta di nuovi (altri) strumenti, quanto con una verifica della loro efficacia e del loro ruolo nella catena decisionale.

In questo senso il lavoro preparatorio avviato in collaborazione con ITALIA DECIDE può costituire una base di discussione per lo meno per la verifica sulla base della legislazione vigente del rapporto Pubblico –Pubblico, e per il nuovo ruolo della pianificazione nella semplificazione della filiera delle opere pubbliche.

- Meno argomentabile in sede di Congresso appare la evoluzione del Modello istituzionale oggi esito di una serie di riforme incompiute che hanno parzialmente inciso sulle autonomie locali (Carta delle Autonomie, A.C. 3118 approvata dalla Camera in prima lettura e oggi S.2259 in discussione in Commissione 1° Affari costituzionali) , sul sistema elettorale e sul rapporto tra enti territoriali (Titolo V ex LC n. 1/2003)

Quello che si è determinato nei fatti è un sistema zoppo che ha ridotto le responsabilità frazionandole, ma senza verificare l'adeguatezza, né la autonomia delle singole componenti . Le catene decisionali sono solo apparentemente più brevi, e il loro centraggio verso il basso vive momenti profondamente contraddittori (energia, paesaggio).

Una enfaticizzazione della governance, senza adeguate strutture per la copianificazione e la valutazione, senza Quadri conoscitivi condivisi e sistemi di indicatori per le politiche pubbliche, si va esaurendo in burocratiche conferenze di servizio e in arroccamenti dei soggetti rappresentativi delle tutele riservate dallo stato.

In parallelo è aumentata anche la deresponsabilizzazione dei soggetti decisionali centrali nel diffondersi di un localismo che pur ha mostrato le sue implicite debolezze nell'esperienza della Programmazione dei fondi strutturali. Ciò nel momento in cui solo interventi centrali di riscalfatura e ridefinizione di rigorose priorità sembrano in grado di fronteggiare la crisi sistemica che va maturando.

Sembra che solo una presa d'atto della crisi del modello sociale di riferimento ed una riflessione sulle potenzialità e sui limiti del federalismo possa consentire un avanzamento del modello istituzionale e con esso della credibilità delle politiche pubbliche ed in particolare di quelle territoriali.

La crisi delle tre componenti del Modello paese che avviene in una preoccupante contemporaneità comporta problemi notevoli per le ovvie interrelazioni tra di esse ed ha portato diversi studiosi: economisti territorialisti, urbanisti, sociologi ad interrogarsi su responsabilità e prospettive.

Le posizioni più "utili" in questa sede riguardano una rilettura dei principali paradigma interpretativi quali quello della rete e quello dell'autoorganizzazione dello sviluppo locale (Economie in cerca di città A. Calafati 2010). Così come l'interpretazione che P. Perulli (Visioni di città /2009) dà della modificazione spaziale della città contemporanea.

La irriversibilità dell'attuale stallo viene sostanzialmente individuata nella rigidità del modello istituzionale che pur consapevole dei limiti dell'impianto normativo-amministrativo non più adatti alla regolazione di processi cooperativi/competitivi reali, utilizza tale limite per auto proteggere le proprie posizioni residuali di privilegio che consistono essenzialmente nel controllo

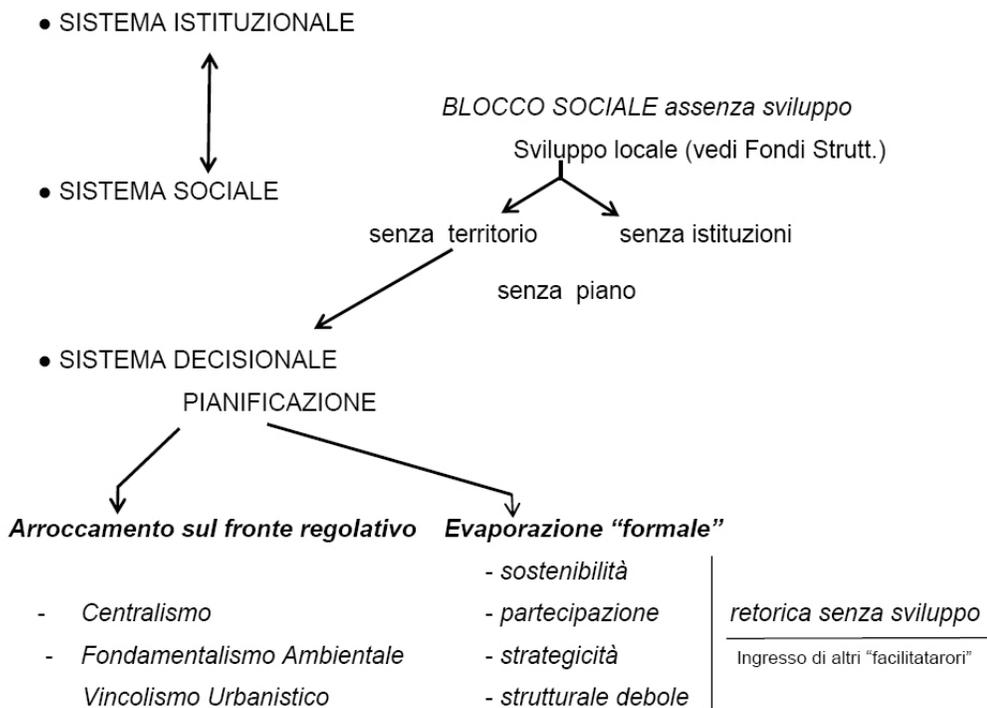
della rendita di posizione in un mix di governace retorica (entro i piani strategici) e di gestione del surplus di rendita (nei piani urbanistici).

Si può condividere o meno questa lettura ma si tratta comunque di elaborare un nuovo paradigma interpretativo di natura territoriale che sposti le decisionalità in relazione alle reali gerarchie dei problemi e affronti il tema della formazione e del governo della rendita .

Cosa collasserà prima?

In questa "tempesta perfetta" del sistema Paese cosa collasserà prima? Molto probabilmente se non si supererà (anche con l'apporto di un diverso sistema decisionale di pianificazione) il blocco sociale determinato da una assenza di sviluppo, le cui motivazioni sono riferibili in gran parte alla incapacità delle istituzioni locali nonostante la grande enfasi degli anni passati e ad una voluta "ignoranza" dei fatti territoriali, sarà proprio il sistema di pianificazione a saltare in un ulteriore arroccamento sul fronte regolativo sempre meno effettuale o in una evaporazione delle forme del piano in una retorica buonista senza contenuti.

Interazioni virtuose



Il processo può avere anche conclusioni diverse per una casuale interazione positiva di alcuni fattori oggi in movimento (federalismo, ripresa economica globale, etc). Su questa interazione virtuosa gioca anche quello che pensano e fanno gli urbanistic.

Nella ricomposizione di un Modello paese, non necessariamente univoco, ma comunque condiviso perlomeno tre fattori riguardano gli urbanisti:

- La definizione di una sfera pubblica in cui al centro del dibattito venga posto il tema del

nuovo Welfare urbano (dare contenuto territoriale agli Obiettivi di Servizio di cui alla programmazione 2007-2013)

- Temperare il nascente Federalismo sul tema dei beni pubblici e delle politiche di coesione intorno ai grandi telai territoriali che vanno riconfigurando i sistemi post urbani, piuttosto che nella dimensione delle Regioni che non corrispondono ai nodi dello sviluppo, ma neanche alle Megaregioni Europee.
- Ridefinire il sistema decisionale (della Pianificazione) alle diverse scale intorno a Quadri conoscitivi condivisi e a modalità di governance non retoriche sottraendoli alla rigidità delle maglie amministrative senza ridurre la connotazione pubblica.
- In termini disciplinari ne deriva un rilancio della modalità strutturale, della quale vanno potenziali gli esiti conformativi del territorio e la funzione connettiva dei diversi linguaggi decisionali e di contro un controllo di tutte le forme di rendita fondiaria all'interno di processi di pianificazione e di procedure di fiscalità urbana e di modalità perequative territoriali.

La "invarianza" del Piano

Si tratta in questo senso di superare alcune impasse disciplinari.

In particolare se ci si riferisce al modello decisionale relativo al governo del territorio e di pianificazione in uno sguardo retrospettivo lungo, ad una variazione relativamente cadenzata dei modelli sociali (di sviluppo) e dei modelli istituzionali non ha corrisposto ad una corrispondente variazione dei modelli (decisionali) di pianificazione.

Di questa sfasatura e comunque della invarianza del modello di pianificazione si possono dare due interpretazioni. Una "disciplinare" ed una "politica".

Quella disciplinare spiega l'invarianza in relazione ai meccanismi regolativi che il piano induce sui cicli edilizi assumendoli come reale riferimento (autoriproduzione dei fabbisogni, vincoli non ablativi, urbanizzazione imperfetta, etc).

Se il piano è funzionale ai cicli edilizi, non tende ovviamente a cambiare dovendo garantire la loro stabilità.

Ma anche altri caratteri della pianificazione Italiana ne garantiscono una stabilità indifferente al variare dei modelli istituzionali e sociali. La legge del '42 si rappresenta infatti come un compromesso tra il dirigismo dell'intervento pubblico del regime e il processo garantista a tutela della proprietà privata elaborato dai governi liberali di fine ottocento.

Questo modello (essenzialmente giuridico) ha prevalso nel tempo rispetto a quello a base tecnico urbanistica che si riferiva alla manualistica ed alla costruzione formale degli spazi urbani.

Una stabilità più giuridica che urbanistica, ma in quanto tale tendenzialmente indifferente alla variabilità istituzionale e dei modelli sociali di sviluppo.

L'interpretazione "politica" della stabilità del Piano registra invece l'indifferenza degli strumenti rispetto al loro uso; una incoerenza dei mezzi ai fini.

Il piano finalizzato alla costruzione del consenso attraverso la realizzazione delle opere pubbliche è nella sostanza identico al piano che costruisce consenso nella redistribuzione dei benefici alla rendita e nella regolazione dei cicli edilizi, la sua forma più o meno retorica resta la stessa.

Solo recentemente esso, il piano urbano ha mostrato i suoi limiti (tempi e costi eccessivi) in relazione alla finanziarizzazione fondiaria fuori piano ed alla messa in valore di beni pubblici dismessi. Il piano non è più "utile."

Il piano di tradizione ha trovato paradossalmente la sua stabilizzazione politica nel funzionare poco e male.

I numerosi tentativi di innovazione dal '95 in poi, non solo a seguito del Documento INU hanno tentato un aggiornamento del modello di pianificazione, senza una riflessione allargata sul modello istituzionale che è stato accettato nelle sue evoluzioni-involuzioni senza una riflessione disciplinare, tanto meno sul modello sociale assorbito e teorizzato nella dimensione europea.

Ne è seguita una introversione della ricerca sugli strumenti ed una parallela evasione in un liberismo scandito dalla deregulation alla ricerca dell'efficienza più che dell'efficacia

da dove ripartire?

La risoluzione di alcune ambiguità connesse ai processi di Arroccamento o di Evaporizzazione prima individuati come possibili stalli disciplinari possa attraversare alcune riflessioni e sperimentazioni che individuo in termini molto sintetici:

- **Ruolo cerniera della Pianificazione Strutturale**
  - Senza confini amministrativi
  - Riflessione sulla stagione '30 - '40
- **Ruolo della Rendita nella costruzione del Piano**
  - Rendita fondiaria urbana
    - Perequazione
    - Fiscalità
  - Rendita corsara della finanziarizzazione
  - Patrimoni pubblici
    - Disponibilità
    - Messa in valore
- **Ruolo della valutazione nel processo di pianificazione**
  - QUADRI CONOSCITIVI
  - Elementi di evidenza pubblica nella partecipazione

- **Ruolo della gestione**

La Pianificazione non si è rinnovata molto, né il linguaggio, né i contenuti (forse non serve) si potrebbe però rinnovare molto la gestione

- Piani di gestione -> gestione economia urbana
- Strumenti -> Piani dei Servizi
- Soggetti -> Piani Unioni di Comuni

- **Ruolo della Tutela vs ruolo del Progetto**

- Progetto di Territorio
- Progetto di Paesaggio
- Quadri conoscitivi come Telai condivisi per la valutazione dei Progetti

La ricerca operativa dei prossimi anni affronterà le interazioni virtuose tra questi temi.

Le interazioni virtuose si agglomereranno lungo i percorsi istituzionali e sociali che si costituiranno in modelli condivisi

Quello che ci si deve augurare che questi percorsi tendano rapidamente ad una convergenza che faciliti un ruolo del piano, "utile" nella riconfigurazione di un modello Paese.

Uno scenario possibile

Le questioni che in conclusione si pongono al dibattito congressuale sono di due ordini:

- Quale valutazione dare dell'invarianza disciplinare (stabilità dello statuto o eccessiva dipendenza dal sistema regolativo-giuridico istituzionale?)
- Su quale intersezione tra i possibili modelli sociali di sviluppo e quelli istituzionali collocare la nostra "evoluzione" disciplinare nella consapevolezza della labilità complessiva del sistema Paese ma anche della potenzialità che un buon sistema decisionale induce sulle trasformazioni degli altri

Un possibile schema di riferimento presuppone alcune assialità rispetto alle quali sono necessari approfondimenti e sperimentazioni ma anche una decisa scelta relativa al superamento del blocco rappresentato da:

- Una interpretazione al ribasso del modello sociale europeo declinata su un uso burocratico degli Obiettivi di servizio
- Un'accettazione della primazia giuridico-regolativa controllata dai TAR e funzionale alla riproduzione della rendita di posizione.
- Una adesione adattiva degli strumenti alla geografia variabile delle istituzioni, legata sempre alla natura pubblica del piano, ma che consenta la costruzione di Progetti di territorio e di Paesaggio e interpreti la nuova realtà territoriale della trasformazione.

La disciplina deve farsi carico di una riflessione su questi temi in una logica incrementale, ma anche di sostanziale revisione di alcuni paradigma, tra cui:

- I processi di costruzione della nuova Rendita
- Le strutture spaziali dei nuovi sistemi urbani e la loro vivibilità
- La indipendenza dei Piani delle geografie istituzionali

Resta comunque essenziale una nuova concezione del modello di pianificazione che interpreti le nuove forme degli insediamenti attraverso progetti di sviluppo sostenibili di cui siano "misurabili" coerenza e compatibilità rispetto a impianti conoscitivi condivisi. I caratteri di questo nuovo Piano dovranno assumere forme strutturali efficaci in termini di conformazione del territorio.

C'è molto da fare ma aprire il dibattito su questioni centrali sembra necessario in sede di congresso.