

Scuola di Formazione Politico Sociale
“La buona Politica”



POLITICHE DEL BENESSERE E PROGRAMMAZIONE
Pensare e progettare il territorio a misura dell'uomo

Loc. Argenteria Sassari , 9 e 10 maggio 2008



Potremmo chiedere a tutti
appunti sulla innovazione territoriale e le pratiche di qualità

Arch. Ugo Baldini



Dire fare nel paese con la camicia

dal Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini n. 9 - 10 giugno 2007

Camicia: si dice con due emme e si scrive con una.

La capacità adattativa di un sistema è una componente importante della sua intelligenza e del suo orientamento al futuro.

Ma il sistema oggi è strabico e incerto, la sua intelligenza (di sistema) è messa in dubbio dagli esperti ed è messa in crisi dal calo di fiducia che si sta registrando ormai da tempo.

Sfiducia sulle capacità e sulla moralità della classe dirigente sempre più autoreferenziale e conservativa, fatta salva quella frazione di galantuomini e di innovatori che provano ancora a parlare chiaro in un ambiente che ha fatto troppo spesso dell'ipocrisia e del cinismo una virtù.

[Di qua e di là.]

"Camicia si pronuncia con due emme e si scrive con una" dicono le maestre calabresi ai loro bimbi cercando di adattare un codice - e una missione - nazionale allo spirito tenace dei luoghi e delle tradizioni.

Fare recuperare efficienza al Paese come condizione per servire gli obiettivi di crescita, di equità e di coesione richiede un sapiente e impegnativo impiego dei due codici: ma chi sta aiutando le maestre calabresi? Chi si assume l'onere e il rischio di rinnovare il Paese?

Rinnovare il Paese vuol dire rimetterlo con i piedi per terra, vuol dire riprendere il controllo del territorio, per metterlo finalmente in gioco verso orizzonti nuovi di sostenibilità senza orpelli e balzelli, senza omissioni, omertà e scorciatoie, con regole ben fondate e patti chiari per tutti.

Bene. Su quali risorse si può contare - a questo punto della storia - per investire nel recupero di efficienza e di fiducia che è necessario, volendo giocare un futuro con meno incognite?

Potremmo chiedere risorse di tempo e di esperienza a quella parte del Paese che è disposta ad allinearsi con il resto dell'Europa restando al lavoro quanto serve per contrastare la perdita di capacità produttiva in atto e per garantire il principio di equità intergenerazionale.

Potremmo chiedere risorse di equità e di efficienza ad un sistema giudiziario che volesse essere tanto rigoroso con se stesso quanto ha voluto mostrarsi con altri. L'efficienza di un sistema giudiziario che passi all'esame del confronto con le altre grandi democrazie

europee oggi è un fattore di coesione formidabile.

Nicola Rossi - per fare solo un esempio - ha di recente ricordato come la mancanza di una informatizzazione del sistema giudiziario sia fonte di iniquità sociale, penalizzando i ceti meno abbienti, e come, tra le ragioni della scelta di una età pensionabile più sensibile all'aumento marcato della speranza di vita, ci possa stare anche l'opportunità di reperire in tal modo le risorse necessarie: una dimostrazione convincente della necessità oggi di avere una classe politica capace di diagnosi incisive sulle condizioni del Paese e disposta a giocare ("chi sbaglia paga" ...) su delle soluzioni chiare e concrete, da rendicontare ai cittadini.

Potremmo chiedere risorse di cultura e di pen-

siero creativo al nostro sistema universitario, messo finalmente a confronto, sul mercato dei servizi della formazione, con l'offerta mondiale, nel mentre che una politica dello Stato e delle Regioni si decidesse a privilegiare realmente gli standard formativi degli studenti (ricorrendo in modo assai più marcato che per il passato a borse di studio da spendersi qui e nel mondo), anche per cercare di recuperare il gap di qualità e di produttività (dice bene Bruno Tabacci: più diplomati per 100 attivi, più laureati, più ricercatori, più brevetti, ...) che continua a pesare nei confronti degli altri paesi della U.E.

Potremmo chiedere risorse operative alla solidarietà delle Regioni a statuto speciale per consentire anche agli altri territori di perseguire responsabilmente le proprie scelte di sviluppo nelle condizioni di un federalismo fiscale ben praticato.

Potremmo chiedere risorse di innovazione e di sviluppo alle imprese, in modo che le dinamiche economiche si traducano più spesso in crescita civile, meno orientate ad incassi a breve, senza costi ambientali irreversibili e in grado di contribuire tangibilmente a mantenere un welfare ri-adequato al secolo delle migrazioni.

Potremmo chiedere alla pubblica amministrazione di rivedere radicalmente la propria idea di efficacia e di efficienza in funzione delle esigenze reali e impellenti dei cittadini, delle famiglie e delle imprese, oltrechè delle forme di auto-organizzazione solidale della società: fare meglio con meno ...

Potremmo chiedere a tutti di dare maggiore valore al paesaggio (come patrimonio comune del Paese, come bene pubblico) e riconoscere forme di remunerazione a chi lo conserva integro, sicuro, fruibile, in ultima istanza identificabile. A tutti, e in particolare a quei territori

che con le proprie dinamiche insediative generano una domanda crescente di ambiente e di natura, alla cui soddisfazione debbono responsabilmente concorrere, compensando quei territori, rurali e montani, che questi servizi offrono.

[La si fa troppo facile? È un modo – lavorare assieme, all'agenda del Paese - per contrastare quelli che la rendono difficile... Un modo ingenuo, ma non per questo disarmato]

Dovremmo chiedere "all'urbanistica" di preoccuparsi che i processi di valorizzazione generati nelle trasformazioni urbane e territoriali vengano per una parte non marginale sottratti alla rendita fondiaria e, per essa, anche alle forme più o meno lecite di sostegno alla politica che sovente registriamo, quando non alle pratiche malavitose di riciclo del denaro sporco, non solo a Gomorra; sottratti e reinvestiti per rendere più vivibile, più funzionale e più solidale la città pubblica (pensiamo al pesante ritardo accumulato fin qui nelle politiche di social housing), così da fare apprezzare ai vecchi e ai nuovi abitanti il senso della "cittadinanza" comunque la si pronuncii.

Camicia vs cammicia: a volte la capacità adattativa di un sistema non si manifesta come virtù, bensì come espediente per portare nella modernità le solidarietà illiberali delle società arcaiche che consentono/impongono ai giovani cottimisti calabresi di coniugare i consumi opulenti della Padania Felix in cui vivono con il mondo della irregolarità e dell'illegalità dei cantieri in cui quell'opulenza si produce.

Potremo non farci travolgere tutti dall'ossimoro (imprigionare nella trappola) di una modernità obsoleta e ambigua, se ognuno farà la sua parte, sentendosi parte dello stesso Paese.

Solo per questa via potremo sciogliere i condizionali, in un progetto di futuro convincente e condiviso.



Sulla nota questione dell'efficienza e della efficacia nel contributo dell'urbanistica alle politiche pubbliche

dal Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini n. 11 - 12 aprile 2008

[L'efficacia è: riesci a portare via i rifiuti dalle strade di Napoli? L'efficienza è: perché devi spendere in ogni caso quanto spende l'intera Spagna per farlo?]

Nell'ultimo Notiziario, proponendoci di aiutare le maestre calabresi della "cammicia", dicevamo che avremmo dovuto tra le tante cose "chiedere all'urbanistica di preoccuparsi che gli esiti della valorizzazione generata nelle trasformazioni urbane e territoriali vengano per una parte non marginale sottratti alla rendita fondiaria...; vengano sottratti e reinvestiti per rendere più vivibile, più funzionale e più solidale la città pubblica, così da fare apprezzare ai vecchi e ai nuovi abitanti, nel secolo delle migrazioni, il senso della "cittadinanza" comunque la si pronuncerà". Ponevamo così, alla disciplina e ai suoi cultori, problemi di efficacia, di efficienza e di equità, problemi centrali per un Paese come il nostro, per la sua cultura civica non meno che per quella di impresa, un Paese che deve recuperare in produttività e in operatività prudente e concorde per essere credibile a sé e agli altri.

[Per quello che vale, il tasso di crescita del nostro PIL reale è un terzo di quello del PIL potenziale che è la metà del tasso di crescita del PIL degli altri: campioni della decrescita infelice?]

Il tema dell'efficienza (il rapporto tra mezzi impiegati e i risultati raggiunti) è cruciale per il sistema paese in tutti i suoi aspetti, ora come mai prima.

E l'urbanistica, l'amministrazione del territorio,

le politiche di sviluppo che determinano o richiedono la mobilitazione delle risorse fisiche e la costituzione di nuovi diritti su di esse, è al centro di una lunga discussione degli addetti ai lavori e di preoccupazioni crescenti da parte di coloro che dall'urbanistica si aspettano risposte sensibili alle esigenze del vivere, del comunicare, del produrre, aperte alle istanze di solidarietà intergenerazionale. L'urbanistica in questo Paese costa troppo, in assoluto ma soprattutto per quel che rende: il rapporto costo/efficacia non è - appunto - sostenibile.

L'urbanistica dei nostri giorni sembra soffrire della mancanza di un modello istituzionale cui riferirsi, sembra poco orientata alla soluzione dei problemi, poco attenta alla condivisione sociale delle scelte da operare e rischia una autoreferenzialità che la porta verso una deriva pericolosa. Insensibile e disattenta al clima di diffidenza da parte della società civile che si sta generando, ed alla riduzione della "disponibilità a pagare" che ne consegue.

L'urbanistica appare oggi in difficoltà di critica e di pubblico, tutta presa a discutere della migliore architettura normativa, perdendo di vista i processi in corso, le loro complessità, i tempi pressanti, i problemi conseguenti di trasparenza e di condivisione (dall'urbanistica per la gente all'urbanistica della gente, il passo non è breve).

Questa urbanistica ha perso anche capacità di contrasto nei confronti di una politica sempre più in affanno di fronte ai problemi del tempo presente e alle forme nuove con le quali questi si manifestano; problemi che richiederebbero apparati e culture tecniche autorevoli e adeguate (selezionate e allenate adeguatamente) in un Paese consapevole

della portata del cambiamento in corso.

Capacità di contrasto ma anche capacità di soccorso, che è tale se è ben riconoscibile in un robusto portato disciplinare e interdisciplinare, non privo della cultura politica necessaria (come si conviene per affrontare la complessità), di cui potersi avvalere con fiducia.

Il tema dell'efficacia (la capacità di raggiungere comunque gli obiettivi prefissati) è questione non meno centrale nel processo decisionale. Per il piano urbanistico il tema dell'efficacia si pone almeno su tre fronti principali.

Quello del rapporto tra il piano e le *politiche*: quanto sono leggibili nei piani le politiche sostantive che si misurano con temi emergenti come quelli dell'*housing* sociale, del nuovo *welfare* e delle strategie della riqualificazione, della mobilità sostenibile, della conservazione dei suoli agricoli e del patrimonio (in senso generale) rurale? E così via.

Quello del rapporto con il sistema di *governance*: quanto contribuisce la formazione del piano a costruire nell'interazione consapevole e "sussidiaria" un clima di leale cooperazione tra le istituzioni e, non di meno, un clima di fiducia dei cittadini nei confronti delle loro forme di rappresentanza?

Quello, infine, del rapporto con il *disegno urbano*, con la qualità percepita degli spazi e delle relazioni che si giocano nella scena urbana: quanto investiamo in un approccio fattuale alla riqualificazione urbana che si faccia carico della produzione di risorse per un bene comune non astratto né ideologico, quale è la città pubblica, senza la quale non v'è né *civitas* né *polis* (per dirla con i classici)?



[Le istruzioni per l'uso nella bassa congiuntura]

Il recupero di efficienza e di efficacia che si sta tentando con l'urbanistica "di ultima generazione" in diverse Regioni non pare scontato nei risultati né si sta mostrando privo di contraddizioni nel suo percorso.

E' noto a tutti l'allungamento cospicuo dei tempi di formazione degli strumenti urbanistici registrato nei nuovi ordinamenti che hanno scomposto il piano in più atti, diversificati nella natura e nella efficacia e, soprattutto, distinti nelle procedure. Molti sanno peraltro anche cosa è successo in termini di maggiori costi, non sempre riconosciuti dalle amministrazioni, impreparate ed "incredule" nel far fronte a incrementi così sensibili non sempre compensati dall'aumento dei rendimenti.

Questo modello vanta padri nobili ed è già ricco nei vari teatri regionali di istruzioni per l'uso che meriterebbero pur tuttavia nella congiuntura attuale una nuova edizione critica.

Avendo presente il glossario più affermato e più promosso, che è quello della legge urbanistica dell'Emilia Romagna, la più vicina all'ideale modello tripartito sostenuto dall'INU, potrebbe essere utile ripensare, sempre nella prospettiva della efficacia e della efficienza, il compito da affidare a ciascuna delle tre dimensioni di piano previste (strutturale/PSC, regolativo/RUE, operativo/POC), sulla base dell'esperienza applicativa in corso.

E' troppo semplice pensare ad una manovra strategica fondativa, affidata ad un PSC definitivamente liberato da ogni incertezza conformativa e valorizzato nel suo contenuto di disegno strutturale (riprogettare "l'armatura urbana"), discusso e validato dal Consiglio Comunale, verificato e arricchito in una Conferenza che mantenga carattere consultivo, assistito e certificato da una VAS "come Dio comanda"? Una VAS lontana dai labirinti burocratici, selettiva negli indicatori e

comprensibile nel suo racconto della realtà, delle sue criticità e del contributo del piano alla loro riduzione; una VAS che, nel suo rapporto con il SIT (le informazioni e le tecnologie necessarie per) e nella sua attività di monitoraggio, può diventare il vero elemento di raccordo (e controllo) tra piano strutturale, piani operativi e regolamenti urbanistici.

E' troppo semplice pensare ad una nuova centralità del RUE come strumento principe di una regolazione urbanistica orientata alla qualità e come espressione della sovranità del Consiglio Comunale? Un RUE sul quale gli interessi sovraordinati possano autorevolmente interloquire non proponendo riserve di competenze ma formulando proposte di variante formalmente compiute (vedi il caso del PAI e delle Autorità di Bacino, ma anche della nuova stagione "paesistica" che si profila, nei rapporti, normativi e programmatici, con i sistemi locali). Un RUE che sia l'erede del PRG della (migliore) tradizione e che assuma la missione del miglioramento incrementale della scena urbana e dello spazio rurale.

E' troppo semplice intendere il POC (o meglio i POC) come il luogo in cui si sciogliono - concorsualmente e progettualmente - i nodi delle fattibilità, si esercitano le attribuzioni dei nuovi diritti di trasformazione (coerenti con le strategie del PSC e sostenibili rispetto agli indicatori della VAS), si verifica la capacità del sistema di pianificazione di produrre innovazione territoriale (...) giocando bene la partita (l'occasione) della trasformazione e del rinnovo.

Forse non è illusorio pensare che, quale che sia comunque il modello prescelto, tre istanze, quella delle *strategie di assetto sostenibili*, quella della *regolazione qualificata* e quella della *trasformazione fattibile e conveniente*, possano migliorare le *performances* urbanistiche, posto che cooperino in un sistema amministrativo complessivamente più efficiente (vedi le agende dei sindaci) e possano contare su una cultura professionale

meglio attrezzata, per chiamare così la politica ad un orizzonte assieme di maggiore lungimiranza e di accresciuta responsabilità.

Naturalmente non sfugge a nessuno la bassa congiuntura che sta riguardando gli uffici pubblici destinati all'esercizio della attività urbanistica (ma anche l'insegnamento della disciplina non gode di buona salute): con interesse sono quindi da seguire soprattutto i tentativi di innovare la gestione del territorio che si accompagnino a interventi tangibili per irrobustire e motivare i servizi urbanistici delle reti locali sul fronte della "giusta dotazione" e della adeguata formazione di risorse professionali.

Qualsiasi innovazione legislativa che voglia essere efficiente non dovrebbe prescindere da un consapevole approccio organizzativo: a tale proposito quale legge urbanistica recente è stata accompagnata da una VAS, una valutazione strategica di sostenibilità, anche istituzionale, del provvedimento? sostenibilità che dovrebbe pur tener conto dell'efficienza dei comuni variamente distribuita nei diversi contesti regionali e della diversa propensione "a fare rete" (da premiare magari con l'immissione di competenze tecniche nuove e motivate, selezionate con appositi bandi).

[Urbanistica solidale e controllo del territorio]

Prendiamo come test di efficienza/efficacia dell'azione regionale, una politica importante come quella dell'*housing* sociale, e una preoccupazione ben fondata che dopo un lungo oblio è tornata in questi tempi agli onori dei convegni, come quella del contenimento del consumo di suolo.

In tutte e due i casi è indispensabile poter contare su una buona urbanistica ma c'è anche bisogno di manovre "non urbanistiche", strettamente interrelate e finalizzate.

Sul fronte dell'*housing* sociale solo una manovra urbanistica adeguata potrà mettere in capo ai

Comuni quel patrimonio di aree “a costo zero” che consentirà ad una più ampia platea di investitori istituzionali (Fondazioni Bancarie, Fondi Etici, cui non dovrebbe mancare il soccorso delle imprese che dell’immigrazione sono evidente concausa) e di gestori pubblici e privati (Cooperative sociali e a proprietà indivisa, Agenzie per la casa “rifondate”) e di offrire sul mercato dell’affitto alloggi a canone moderato.

Ciò consentirà di rispondere in modo non ambiguo a quella nuova consistente domanda sociale, generata da una “linea di povertà” che si sta spostando verso l’alto a ricomprendere quote crescenti di famiglie, oggi già ben oltre il 20%.

Disagio abitativo del popolo delle famiglie “dei penultimi e dei terzultimi” che non affida più al tema della casa, come negli anni cinquanta e sessanta, la prospettiva fiduciosa della propria promozione sociale, ma rischia di viverlo oggi come proiezione preoccupata di un declassamento incombente in un orizzonte incerto.

Ma questa improcrastinabile manovra avrà successo se sarà realizzata in un ambiente istituzionale e normativo che la favorisca, in primo luogo sul fronte fiscale. Un federalismo responsabile non può accettare che l’oggetto delle campagne elettorali per il governo nazionale sia la misura di una imposta comunale come l’ICI.

Se si vuole alleggerire il carico fiscale sulle famiglie proprietarie, la strada maestra è l’abolizione dell’IRPEF sul reddito (peraltro del tutto virtuale) della casa di abitazione, non quello di escludere queste famiglie dal concorso al sostegno dei servizi locali, commisurandolo al valore del patrimonio che possiedono.

Sicuramente la manovra (a regia comunale) sull’ICI può invece sostenere una nuova politica di *housing* sociale, riducendo sino ad azzerare (come alcuni comuni già oggi fanno nei confronti dei contratti a canone concordato)

l’imposta patrimoniale sugli alloggi offerti a canone moderato.

Di più: se lo Stato volesse offrire un aiuto sostanziale alle famiglie proprietarie della casa di abitazione, dovrebbe farlo innanzitutto rinunciando a quel tributo pre-moderno che è l’imposta di registro sulle transazioni immobiliari, consentendo ai mercati di essere più fluidi ed efficienti e così alle famiglie di articolare i propri consumi abitativi in relazione al ciclo di vita, senza dover pagare ingiustificati balzelli.

[Manutenzione del paesaggio, consumo del suolo]

Ma anche sul fronte del consumo di suolo una buona urbanistica deve trovare una sponda responsabile nella finanza locale (meno ICI, più oneri, più cemento...).

Un buona urbanistica non deve scaricare sullo spazio rurale le inefficienze dell’organismo urbano: evitando di stupirsi poi dello scempio delle campagne (*sprawl*) quando i buoi sono scappati dalla stalla.

Una buona urbanistica deve saper regolare le trasformazioni edilizie nello spazio rurale con piena consapevolezza dei valori collettivi in gioco e deve essere sostenuta da un sistema di relazioni istituzionali e finanziarie che favorisca i comportamenti virtuosi e disincentivi efficacemente quelli più disinvolti (e assai meno sostenibili).

La Regione Veneto ha provato meritoriamente ad introdurre normativamente una soglia fisica alla erosione dei suoli agricoli da parte dei piani urbanistici e a definire una dotazione di equilibrio di spazio agricolo rispetto alle aree urbanizzabili.

Un tentativo non privo di difficoltà ma sicuramente apprezzabile e soprattutto migliorabile; migliorabile stabilendo - per esempio - non solo un dover essere normativo

“per un nuovo statuto dei suoli” ma anche (con un atto che è nella potestà regionale) un concreto onere patrimoniale che disincentivi l’espansione inefficiente.

Una sorta di tassa sul consumo di suolo che i Comuni dovrebbero corrispondere alle Regioni (una sorta di trasferimento negativo) per riconoscere e compensare la riduzione del valore patrimoniale di una risorsa così difficilmente riproducibile come è la terra.

Riduzione del patrimonio che è opera non solo di zonizzazioni urbanistiche mal dimensionate (o generate da interventi tematici fuori scala), ma anche di progetti infrastrutturali (decisi troppo spesso lontano dal territorio che li ospita) incerti nella fattibilità e indifferenti a bilanci eco-paesistici e agro-aziendali appropriati che diano la misura dei valori a rischio e delle possibili compensazioni; è effetto altresì di normative agricole e dello spazio rurale così ambigue nelle formulazioni da togliere campo e occasione alle pratiche abusive più sperimentate.

Un patrimonio che peraltro è largamente in crisi di manutenzione (per gli effetti alternati dell’abbandono e del sovrasfruttamento) e che ha bisogno come mai prima di risorse certe e permanenti per sostituire una stagione di interventi emergenziali (e prevalentemente di opere pubbliche) con una azione continua esercitata da attori ben radicati e responsabili, *in primis* le aziende agricole anche quelle marginali.

Una azione che si preoccupi soprattutto di generare servizi ambientali – pour l’aménagement - contrattualmente regolati assicurando così, insieme, sicurezza ambientale, paesaggio tutelato e accogliente, presidio sociale.

La crescente minaccia (rimossa troppo di sovente nel dibattito politico) di una perdita di controllo del territorio, segnalata recentemente anche dal Sindaco di Vignola, Città del profondo del nord affluente, potrebbe essere in questo modo contrastata, affermando le ragioni profonde - anche urbanistiche - di una manutenzione del territorio che è la cartina di tornasole del grado di salute di ogni organismo sociale e territoriale.

Perché questo avvenga, come dicevamo un anno fa, dovremo *“chiedere a tutti di dare maggiore valore al paesaggio (come patrimonio comune del Paese, come bene pubblico) e riconoscere forme di remunerazione a chi lo conserva integro, sicuro, fruibile, in ultima istanza identificabile. Chiedere a tutti, e in particolare a quei territori che con le proprie dinamiche insediative generano una domanda crescente di ambiente e di natura, alla cui soddisfazione debbono responsabilmente concorrere, compensando i territori, rurali e montani, che questi servizi offrono”*: non ci può essere sviluppo durevole (innovazione, sicurezza, opportunità, benessere) se non sono chiare, efficaci ed eque le ragioni di scambio tra i mondi e tra i territori e se queste non vengono sempre sottoposte a verifica (e all’occorrenza ricreate) da parte dei cittadini.

IL PAESE CON LA CAMMICA

appunti sulla innovazione territoriale e le pratiche di qualità

