

Il grande assente nelle iniziative per il rilancio dell'Italia: il territorio.

Paolo Baldeschi

Già ordinario di Pianificazione Urbanistica,
Università di Firenze

paolo.baldeschi@gmail.com

Received: September 2020
Accepted: October 2020
© 2020 The Author(s)
This article is published
with Creative Commons
license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.13128/contest-12023
www.fupress.net/index.php/contesti/

The document "Recovery plan for Italy 2020-2022", known as Colao Plan has been presented in June 2020. Waiting the most programmatic decisions regarding how to use the Recovery Fund resources, the article presents an analysis of the chapters dedicated to the topics that most directly affect the territory and the city: 1) Infrastructures and the environment, the driving force for relaunch, 2) Green and hydrogeological instability, 3) Housing, highlighting the limits of approach and of strategy.

Il Piano Colao

"Mai più come prima!" o, più modestamente "nessun ritorno alla normalità!" o "la pandemia è una grande occasione per uno sviluppo alternativo"; simili affermazioni ricorrono nella politica e nella stampa, apparentemente concordi sulla necessità di una svolta profonda nel paese. Se si tratti di dichiarazioni di facciata o della volontà di cambiare le cose, lo potremo

vedere quando usciremo dall'emergenza e saranno allocate le risorse del *Recovery Fund*. Per ora non vi sono molti documenti ufficiali in proposito, salvo il Decreto Semplificazioni che è una summa di deroghe al Codice dei Contratti Pubblici, già criticate dall'Anac. In prospettiva e con mire più ambiziose rimangono Le "Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" - il "Piano Colao", presentato nel giugno 2020 nella cornice di villa Doria Phampili.

Il Piano è un documento (d'ora in poi, Documento) che pone non pochi interrogativi. Il primo, sostanziale, è quale sia il suo valore fattuale. Più precisamente, se il Documento costituisca un impegno politico o economico e nei confronti di chi, o se sia, piuttosto, una inutile esercitazione.

Prima di suggerire delle possibili risposte è necessario illustrare alcuni contenuti del Piano, qui, per ragioni di spazio e data la sede, limitatamente ai temi che più direttamente interessano il territorio e la città, cioè: "*Infrastrutture e ambiente, volano del rilancio*", "*Verde e dissesto idrogeologico*", "*Edilizia sociale e abitativa*". Rimandiamo a un bell'articolo di Tomaso Montanari, pubblicato in *MicroMega* 5/20, per un commento sul punto 4.3 dello stesso Documento, "*Turismo, Arte e Cultura, Brand del paese*".

Degno di nota che tra i venti esperti che hanno affiancato Vittorio Colao prevalgano in modo preponderante gli economisti, variamente declinati, generalmente di impronta aziendalista. Hanno, inoltre, partecipato, il Presidente della cassa depositi e prestiti, una filosofa, un fisico, un esperto di disabilità, un epidemiologo, un'esperta

di statistica, un fiscalista, un esperto di diritto del lavoro e, non si sa per quali ragioni, una conduttrice di Rai 1. Completamente assenti le competenze che studiano territorio e città: né un architetto, né un urbanista, né un pianificatore territoriale, né un ecologo. Questo può spiegare perché nel Documento, i capitoli su "Verde e dissesto idrogeologico" e su "Edilizia abitativa" siano poco approfonditi; nel primo, in particolare, manca un serio approccio ambientale, né viene preso in considerazione il carattere olistico degli ecosistemi: le azioni proposte, non riprovevoli in se stesse, complessivamente sono uno spezzatino di buone intenzioni, per lo più destinate ad ambiti urbanizzati. Si propone di contenere il consumo del suolo inedificato con provvedimenti finanziari e fiscali, ma si ignorano gli aspetti strutturali del problema e si tace sul fatto che ormai non è più l'espansione urbana, ma sono le grandi infrastrutture a mangiarsi il terreno agricolo; queste ultime esentate da qualsiasi raccomandazione.

Infrastrutture e ambiente, volano del rilancio

La scelta di individuare le “Infrastrutture” (coniugate con l’ambiente, in pratica un ossimoro) come volano del rilancio e non la ricerca, l’istruzione, la conoscenza, gli investimenti immateriali, non è certo un segnale di novità; mostra, se ve ne fosse bisogno, la contiguità del Documento con il pensiero che vede nella realizzazione delle grandi opere (si dice: nello “sbloccare i cantieri”) - la fallace “teoria delle cose” per realizzare sviluppo, direbbe Jane Jacobs (2001) - l’elemento propulsore della ripresa economica; un luogo comune, rappresentato in modo ripetitivo dalla dirigenza di Confindustria e supportato globalmente dalla stampa. Un pensiero vecchio e, soprattutto, falso, perché le grandi opere infrastrutturali non generano occupazione, sono distruttive del patrimonio territoriale e fortemente inquinanti nelle fasi di cantiere che possono durare decenni; in maggioranza sono inutili, se non dannose e spesso sostituibili con opere di minore spesa. Ma la vitalità e la continuità della fede infrastrutturale è spiegata dal fatto che, fin dalla loro progettazione, le infra-

strutture pesanti generano il terreno più fertile per lo scambio tra politica, finanza e imprenditoria (oltre che per la corruzione) e assicurano profitti garantiti a banche e costruttori.

Vale, perciò, la pena di approfondire, anche in quest’ottica, il capitolo 20 e 21 del Documento, sottotitolato “Identificare chiaramente le infrastrutture di interesse strategico e creare un presidio di esecuzione che garantisca la rimozione di ostacoli alla loro realizzazione” (Comitato, 2020: p. 34).

Come siano individuate le infrastrutture strategiche e come siano finanziate, a partire dalla loro istituzione nella Legge 443 del 2001 (Legge Obiettivo) ora abrogata è una questione controversa per l’assoluta mancanza di trasparenza, oltre che di programmazione, nei governi che via via si sono succeduti. Né le cifre aiutano: il rapporto Camera dei Deputati-Cresme del maggio 2018 indica in 317,144 miliardi la somma necessaria per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, contro una disponibilità (qualunque cosa questo significhi) di 190 miliardi. Ma i dati sugli stanziamenti reali sono ben diversi: ap-

pena 317 milioni nel 2018, di cui solo 167 approvati dal Cipe¹. Si può interpretare in vari modi questa macroscopica differenza tra stanziamenti presunti ed effettivi, ma il succo è che sono e saranno le banche a finanziare le opere, mentre lo Stato è garante del rischio e dell’onere finanziario di eventuali insolvenze.

L’impegno intitolato “Identificare chiaramente le infrastrutture di interesse strategico” significa, inoltre, che finora non vi è alcuna chiarezza sul tema. Gli elenchi, consultabili nel sito del Ministero, riportano centinaia di infrastrutture strategiche suddivise per tipologia, comprendenti opere grandi, medie, piccole e piccolissime, dalla Torino-Lione ai raccordi stradali minori. Auspicabile e logico che il Documento indicasse i criteri per scegliere, tra la pleora delle infrastrutture in pancia al Ministero, quelle realmente strategiche per il rilancio dell’economia. Il Documento, tuttavia, tace² proprio sul problema principale. A scusante vi è che ogni raccomandazione potrebbe risultare velleitaria, dal momento che la politica si è dimostrata impotente in proposito: ci ha provato nel 2018 l’allora Ministro alle Infrastrutture

Graziano del Rio, ma il tentativo di una selezione basata su criteri di fattibilità e di utilità non ha mai superato la fase iniziale. Né ha avuto una sorte migliore il suo successore, Danilo Toninelli, nonostante un patto di governo che indicava la valutazione dei costi e benefici delle opere strategiche come elemento discriminante di scelta; a ribadire che nessun potere, politico ed economico, ha interesse a incidere sulla negoziabilità delle scelte e il Documento si adegua.

Rimane perciò in piedi come unico obiettivo “la rimozione di ostacoli alla realizzazione (delle opere strategiche)”, attraverso leggi e protocolli non opponibili dagli enti locali (il punto dolente), ben spiegato nel capoverso che illustra il titolo³.

Ne segue che la bestia nera, (data anche la denunciata inefficienza delle amministrazioni locali nell’applicazione dello Sblocca Cantieri⁴, “perché cittadini ed imprese hanno spesso preferito negoziare i propri diritti piuttosto che farli valere”) (Comitato, 2020: p. 36), l’ostacolo da abbattere, sia il Codice dei Contratti pubblici, da abrogare e riformulare integralmente. Ci si potrebbe chiedere quali siano le ragioni di

tanta ostilità, visto che il Codice è già ampiamente inosservato, in particolare l'art. 22 che dichiara obbligatorio il Dibattito Pubblico per "i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio"⁵. Una risposta plausibile è che anche se il Codice "per prassi consolidata" non viene osservato, tuttavia l'inosseranza, se contestata dai cittadini, può originare un contenzioso giuridico in cui il proponente spesso è anche soccombente⁶ (si vedano le vicende aeroportuali di Firenze). Meglio quindi abolire del tutto il Codice vigente e riscriverlo *ex novo*. In questa linea la raccomandazione di "Adottare l'affidamento diretto negoziato delle opere, senza bando di gara (modello "Ponte di Genova"), o a valle di una gara semplificata" (Comitato, 2020: p. 37). L'idea di fondo è di trasformare l'eccezionalità in ordinarietà e di adottare ovunque procedure semplificate e affidamenti diretti. L'omissione dei criteri di scelta è controbilanciata da una ipertrofia di raccomandazioni sul piano del fare. Più esplicitamente: se il Documento omette di indicare criteri di razionalità (ad

esempio l'integrazione sistemica) e di priorità nella selezione delle grandi opere, ciò che perde da un punto di vista di autorevolezza e credibilità lo vuole riacquistare, con le armi in pugno, sul terreno delle realizzazioni a qualsiasi costo.

Verde e dissesto idrogeologico, Edilizia abitativa

Se, anche dissentendo, si può capire l'idea che le infrastrutture possano fungere da volano del rilancio, più difficile è comprendere come possa svolgere un analogo ruolo l'ambiente: a meno che con ciò non si intenda ridurlo a investimenti ambientali. Questa, in effetti, sembra la linea seguita dal Documento; dopo la rituale affermazione dell'importanza degli ecosistemi (non meglio definiti), l'ambiente è inquadrato non come patrimonio in sé, ma piuttosto come l'occasione di una congerie di operazioni finanziarie. Si propone "un piano di investimento finalizzato ad aumentare e preservare le aree verdi, il territorio e gli ecosistemi nazionali (sic)". Ecosistemi che, nella prima delle azioni individuate assumono caratteristiche periurbane e infrastrutturali⁷; in questa linea

anche "de-asfaltare o incrementare il verde urbano", mentre, per i siti inquinati si propone, oltre che il finanziamento delle bonifiche, anche interventi con procedure semplificate, evidentemente un leitmotiv. Anche la raccomandazione di piantare un albero per ogni bambino nato sarebbe maggiormente apprezzabile se nel Documento fosse affrontato il drammatico problema della denatalità italiana e della difficoltà di accesso al lavoro delle donne per mancanza di servizi di sostegno. Nel Capitolo 97.i, | Conciliazione dei tempi di vita e sostegno alla genitorialità, ci si limita a raccomandare azioni volte ad aumentare dal 25 al 60% i posti in asili nido, a equidistribuirli nel paese e a assicurare una maggiore flessibilità dei servizi. Del dissesto idrogeologico che dovrebbe suggerire una grande opera di ripristino e manutenzione del territorio nessun accento se non come conseguenza del consumo di suolo; non dell'abbandono della montagna, della mancata incentivazione dell'agricoltura tradizionale nelle sue funzioni di presidio territoriale, della progressiva rarefazione dei servizi nei piccoli comuni.

Poco altro e poco interesse, perciò, nella paginetta dedicata complessivamente alle tematiche ambientali.

Altrettanto debole il capitolo dedicato all'edilizia abitativa, anch'esso svolto in modo sommario. Qui il target è costituito da "famiglie e giovani professionisti che hanno un accesso difficoltoso alla casa, a causa di redditi troppo alti per case popolari ma troppo bassi per il mercato libero" (Comitato 2020: p. 49). Il rimedio proposto sono investimenti in *social housing*. Non una parola su investimenti nell'edilizia residenziale pubblica destinata a coloro che non sono in grado di accedere a una casa perché troppo poveri, o esclusi per altri motivi.

L'interesse e il favore per il *social housing* ha l'obiettivo di conciliare il profitto degli investitori con l'utilità della cosiddetta "zona grigia" della domanda abitativa. Ha anche il merito, per il neoliberalismo economico, di entrare pienamente nel novero dell'urbanistica contrattata, quindi di essere un'operazione che, tra le tante, mette in crisi la pianificazione urbana⁸. Da qui una serie di notazioni critiche che riguardano, sia l'uso dello strumento per

derogare dai Piani Regolatori, sia l'equiparazione delle quote di *social housing* agli standard urbanistici, "costituendo pur sempre un peso insediativo da controbilanciare con altri standard di spazi pubblici" (Cappelli 2015: 20).

Il capitolo si chiude con alcune raccomandazioni riguardanti il finanziamento dell'edilizia scolastica (messa in sicurezza delle scuole esistenti?) e delle strutture sociosanitarie. L'impressione, confermata, è che la questione non interessi più di tanto, se non per alcuni aspetti specifici che si inquadrano nella filosofia del Documento.

Significato e valore politico del Documento

Quale è dunque - tornando alla domanda iniziale - il valore effettivo del Documento? Può avere un impatto sulla politica economica del paese?

Si potrebbe liquidare la questione assegnando al Piano Colao un mero ruolo esornativo e di facciata. Il futuro iter politico del Documento appare, infatti, lungo e difficoltoso, non solo perché richiede un consistente numero di provvedimenti legislativi, ma perché sarebbero necessarie una volontà e un'unità di intenti all'interno del governo che sembrano tutt'altro che

acquisite. Tuttavia, è consentito dubitare che un lavoro promosso dal Presidente del Consiglio e che ha impegnato in tempi serrati un buon numero di esperti sia semplicemente un *ballon d'essai* destinato a valutare reazioni positive e negative.

Vediamo perciò alcune possibili risposte, non necessariamente alternative. Il Piano Colao vuole riassicurare gli ambienti imprenditoriali italiani su un futuro uso del *recovery fund* conforme alla filosofia confindustriale. Da questo punto di vista, il Documento è impregnato dal pensiero che vede la "burocrazia" come principale freno dello sviluppo comprendendovi la via (peraltro obbligatoria nonostante tutte le torsioni per depotenziarla), mal sopporta i poteri di veto delle Soprintendenze (da riassorbire in Conferenze di Servizi semplificate), e vede come il fumo negli occhi il Codice dei Contratti Pubblici da riformulare in senso dirigistico, privilegiando il "modello Genova" e gli affidamenti senza gara. In questo senso, si può dire che il Decreto Semplificazioni è un anticipo del Piano Colao nella sua parte più regressiva e più sostenuta dall'establishment.

Una cartina di tornasole dell'importanza

che l'establishment assegna al Documento, sono le reazioni della stampa, soprattutto dei giornali di maggior peso nell'opinione pubblica come il Corriere della Sera e La Repubblica che riportano il Documento senza eccessivi entusiasmi rispetto alla fattibilità del Piano; maggiore risalto, *noblesse oblige*, da parte del Sole 24 Ore.

Speculare al precedente obiettivo è l'opportunità di riassicurare l'Europa circa le buone intenzioni del governo nella gestione di fondi concessi per la ripresa economica. Anche in questo caso l'importanza non sta nel Documento in sé (l'Europa vuole ben altre assicurazioni), ma nel suo possibile uso interno una volta che si dovranno discutere, uno per uno, gli investimenti in grandi opere infrastrutturali, finora caldegiate dalla Commissione Europea a prescindere da resistenze e dubbi locali; quelle resistenze che, appunto il Documento vuole eliminare.

Infine, cosa c'entra il Piano Colao con la pandemia, a parte gli aspetti temporali del rilancio post Covid? Fin dall'inizio le affermazioni venute da più parti che "niente deve tornare alla normalità" sono apparse, nel migliore dei casi, generose ma velleitarie: cambiare il modello di sviluppo

(necessariamente in tutto il mondo) per contrastare il deterioramento ambientale in atto, significherebbe cambiare il capitalismo, renderlo meno schiavo del profitto qui e subito.

Questo non significa che si debba rinunciare a qualsiasi riflessione sul modello di sviluppo italiano, sul suo grave ritardo (anche in un'ottica capitalistica) non dovuto alla burocrazia e all'inefficienza degli enti locali, ma alla arretratezza delle politiche sociali. Il rilancio dell'Italia dovrebbe basarsi su una riflessione critica sulla bassa produttività del paese, non dipendente dal settore del lavoro, ma dall'intero sistema. Questo è forse l'aspetto più deludente del Documento: tutto può riprendere come prima, ma con meccanismi più oliati. L'importante è che non vi siano ostacoli all'uso *ad libitum* del territorio, nel Documento variamente aggettivato, ma assente nella sua specificità di patrimonio e nella sua concretezza di soggetto.

Note

¹ Servizio Studi Camera dei Deputati, ottobre 2018, dati di maggio.

² In realtà, alcune infrastrutture vengono indicate come prioritarie nel capitolo "Porti e Ferrovie" (Comitato, 2020: p. 48). "Definire un piano strategico dei poli logistici intermodali, inclusivo dei poli strategici del Sud Italia, e prevedere una integrazione con i principali corridoi internazionali (ad es. RFC) Sbloccare la realizzazione di infrastrutture logistiche già approvate, ma mai iniziate o fortemente rallentate (ad es., Terzo Valico dei Giovi - Corridoio Genova Rotterdam). - Dare priorità e assicurare una rapida esecuzione (modello AV/AC Napoli-Bari) per investimenti strategici di Ferrovie dello Stato nell'ambito del piano industriale 2019-2023" (Comitato, 2020: p. 48).

³ Il capoverso recita: "Regolare con un regime ad hoc l'implementazione delle infrastrutture di interesse strategico, ..., attraverso leggi/protocolli nazionali di realizzazione non opponibili da enti locali (ns corsivo). Pianificare una rapida esecuzione di tali infrastrutture di interesse strategico, attraverso una unità di presidio presso la Presidenza del Consiglio responsabile della rapida esecuzione degli investimenti previsti". È quindi di fondamentale importanza identificare o creare un soggetto (governativo e non monocratico) attivo e proattivo, sia nella fase di formazione

delle decisioni e delle prassi, sia in quella ancora più rilevante della concreta attuazione e realizzazione delle opere in questo caso con esercizio di poteri di vigilanza e attuazione" (Comitato, 2020: p. 20).

⁴ Lo schema della legge generale sul procedimento amministrativo era quello di far decidere i procedimenti complessi da Conferenze dei Servizi; prevedere come regola generale la decisione per silenzio assenso entro 30 giorni; far sostituire i pareri non resi nel termine dall'autorità competente con pareri rilasciati da strutture tecniche. Questi sistemi di semplificazione non hanno dato il risultato sperato perché cittadini ed imprese hanno spesso preferito negoziare i propri diritti piuttosto che farli valere. L'amministrazione ha agito in modo difensivo; la distinzione (tra attività amministrativa ed indirizzo politico è spesso stata scalata dai funzionari per ottenere copertura Politica alle proprie decisioni).

⁵ Codice dei contratti pubblici Dls n. 59/2016, Art. 22 (Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico). Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i por-

tatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

⁶ Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

⁷ "Rendere prioritari i finanziamenti ad infrastrutture blu e verdi che favoriscano la conservazione della biodiversità e la generazione di servizi eco-sistemici (inclusi quelli sociali, sanitari ed economici)" (Comitato, 2020: p. 46)

⁸ Parallelamente, l'equiparazione dell'edilizia privata sociale agli standard urbanistici5, ovvero a uno strumento urbanistico emblematico di un'idea di città pubblica (Salzano 2010), se da un lato ad alcuni è sembrato un passo importante verso una rinnovata presa in carico del problema abitativo da parte della politica e delle città, dall'altro non è esente da rischi, [...]per evitare di abbassare la qualità urbana delle nostre periferie" (INU 2008). "Proprio in virtù delle sovrapposizioni tra interessi pubblici e privati, il Piano nazionale di edilizia abitativa su cui si fonda anche il social housing è stato indicato come manifesto di un "neoliberalismo economico" che si rapporta alla città pubblica come fosse un "conto economico" (Maddalena 2014: p. X, citato in Capelli 2015).

Bibliografia

Capelli E. 2015, *Social housing in Italia. Il Social Housing come politica pubblica*, «Urbanistica tre», v.6, Gennaio-Marzo 2015, pp. 17-23.

Comitato di esperti in materia tecnica e sociale, 2020, *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, Rapporto per il presidente del Consiglio dei Ministri, disponibile on-line: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf (9/20)

INU 2008, *Edilizia Residenziale Sociale: una nuova stagione - Gruppo di lavoro "Politiche e strumenti per la residenza sociale"*.

Jacobs J. 2001, *The nature of economies*, New York, Vintage Books.

Montanari T. 2020, *Governare il turismo, riprogettare la città*, in *Dopo il virus un mondo nuovo? (2)*, «MicroMega», 5/2020, pp. 17-26.

Salzano E. 2010, *Città pubblica, città privata. Equilibrio o sopraffazione?*, Eddyburg.it, 29.06.2010.