

MASSIMO MORISI¹

L'art. 9 della Costituzione come politica pubblica. Il “piano” delle avvertenze di metodo

¹ Università degli Studi di Firenze

«Il problema massimo dell'Italia agricola è la difesa, la conservazione e la ricostruzione del suolo del nostro Paese contro la progressiva distruzione che lo minaccia».

Luigi Einaudi, all'indomani dell'alluvione del Polesine del 1951

UNA NORMA INCLEMENTE

“Chi” tra un parco eolico e un'azienda vitivinicola che massimizza la valorizzazione monoculturale dei propri terreni trasforma maggiormente il paesaggio di un luogo e ne impoverisce l'ecosistema che vi è sotteso? Quanti e quali limiti dettare a quello stesso “chi” per legittimare la sua azione imprenditoriale sul piano di quell'etica ambientale sancita dal nuovo art. 41, 2° comma della nostra Costituzione? Come interpretare e come utilizzare rilevazioni che ci dicono che «la Toscana, con i suoi 238 ettari appena cementificati nel 2022, ha 7.886 ettari edificati in aree a media pericolosità idraulica» e che «è la Regione con la più alta superficie edificata esposta a frane in Italia: 10.518 ettari»¹; mentre «Firenze è tra le tre città toscane più impermeabilizzate: 42,6% della superficie»² ancorché si registrino «dati simili per Prato (33,3%) e Sesto Fiorentino (20,8%)»³? Come interpretare e come affrontare il fatto che «tutti i Comuni della piana [metropolitana fiorentina]» appaiano aver cementificato nell'ultimo anno «...come se nulla fosse»⁴ anche se la statistica ne ignora ragioni, tipologie, obiettivi e argomenti? E se Prato, ad esempio, ha esteso la superficie impermeabilizzata di 4,99 ettari nel 2022; se Campi Bisenzio l'ha

¹ Sono i dati elaborati, con il consueto rigore da da Paolo Pileri (2023), ordinario di pianificazione territoriale e ambientale del Politecnico di Milano, e pubblicati dalla redazione di «Perunaltracittà», 7 novembre 2023 (<https://www.perunaltracittà.org>).

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

incrementata di 8,86 ettari; se Sesto Fiorentino di 8,69 ettari⁵, come e dove individuare le visioni, le finalità e le modalità del fenomeno? Ovvero, “chi” tra gli amministratori, i tecnici e gli interlocutori di un potere locale e regionale che, nel suo insieme, continua a proporsi come un ceto dirigente territorialmente virtuoso, vuole e riesce a subordinare o a ponderare selettivamente gli interventi edilizi – siano essi dedicati alla residenza o alla manutenzione urbanistica o all’innovazione infrastrutturale – in merito, “ad esempio”, al loro impatto idrogeologico? Magari aggiornando le metodiche di valutazione tecnica e rendendone efficaci e trasparenti le procedure e le risultanze?

Sono molti gli interrogativi di tal genere che potremmo formulare leggendo il nuovo art. 9 della Costituzione e ancor più numerosi i corollari critici che potremmo associarvi. Ciò che è evidente è l’inappropriatezza di qualunque irenica lettura della modifica apportata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 e dei dilemmi che propone.

Non sappiamo quanto ne fossero consapevoli i parlamentari che l’hanno approvata dato il velo di una condivisione quasi unanime⁶, magari nella speranza di un impatto mediatico gratificante che in realtà non si è manifestato: poiché nessun dibattito serio e diffuso presso il grande pubblico vi ha fatto seguito, nonostante si trattasse della prima modificazione arrecata ai “principi fondamentali” nella storia della suprema legge della Repubblica. Certo è che l’applicazione dell’art. 9, sia nella precedente sia, e a maggior ragione, nella vigente formulazione, non sarà mai, come suol dirsi, un pranzo di gala e neppure un ameno picnic. Quella norma è invece destinata ad essere proposta o a venire utilizzata alla stregua di una nuova e ulteriore “super norma”, quasi dotata di una consistenza dispositiva comparabile a quella dell’art. 3, 2° comma. Infatti, e come quest’ultimo, l’art. 9 sembra associare un’implicita polemica retrospettiva a una missione repubblicana di “innovazione riparativa”. Ossia, ci induce a vedere e a osservare le tante attenzioni tradite e le tante disposizioni disattese concernenti la salvaguardia dei valori e delle fragilità del nostro territorio e del suo paesaggio e, a un tempo, mobilita l’impegno delle istituzioni e della comunità nazionale a prendersi in spalla quello che è e sarà un presente e un futuro di conflitti, di trasformazioni e di transizioni anche dolorose ma non più rinviabili né rimovibili, date le condizioni di fatto e l’urgenza di una rinnovata e aggiornata consapevolezza sia ambientale che paesaggistica. Così la Costituzione sembra condividere e far propria, in buona sostanza (combinan-

⁵ *Ibidem*.

⁶ Che è andata ben oltre i due terzi di cui all’art. 138, 3° comma. Infatti, il Senato ha approvato la nuova formulazione dell’art. 9 con 218 favorevoli, nessun voto contrario e 2 astenuti; la Camera ha approvato con 468 favorevoli, 1 voto contrario e 6 astenuti.

do il terzo comma del nuovo art. 9 e i nuovi commi secondo e terzo dell'art. 41) la necessità di cambiare in radice la gerarchia delle nostre responsabilità sia individuali che collettive, sia civiche che economiche, e di collocare – «anche nell'interesse delle future generazioni» – all'apice e al centro delle nostre agende sociali e politiche la tutela della nostra “casa comune”: nei suoi pilastri genetici, nella coevoluzione dei suoi elementi vitali e nelle sue capacità di rigenerarsi per ospitare l'universo del vivente, umano e non umano, in tutta la pluralità della varietà biologica e degli ecosistemi in cui si esprime.

PAESAGGIO E AMBIENTE. UN CONNUBIO SPINOSO

È in questa prospettiva che risulta evidente la rilevanza strategica della nuova disposizione costituzionale. “Strategica” nel senso banalmente proprio: ossia orientata alla definizione e al conseguimento di specifici risultati essenziali; per altro segnati, nel nostro ambito tematico, sia dalla visione di un orizzonte senza confini temporali prescrittibili, sia dall'urgenza di corpose trasformazioni strutturali del sistema economico e dunque dal bisogno di politiche pubbliche radicalmente innovative: di certo e inevitabilmente connotate da tappe progressive ma immediate quanto ad attivazione, poiché destinate ad affrontare criticità ambientali il cui aggravamento, ove non trattato, è condannato a una costante accelerazione.

Tuttavia, come ci ricorda Cormac McCarty, il “mondo” «...è assai impermeabile a qualsiasi descrizione esaustiva ne venga data»⁷ o che pretenda un'evidenza pacifica. Tant'è – per restare al nostro ambito tematico – che è stata rimarcata, e assai autorevolmente⁸, «la sostanziale inutilità» della riforma dell'art. 9 «poiché tutti i principi di tutela dell'ambiente erano già stati non solo elaborati e definiti dalla giurisprudenza civile, amministrativa e costituzionale, ma in realtà già costituzionalizzati per via dei trattati dell'Unione europea, a partire dall'Atto unico di Bruxelles del 1986-1987 fino alla carta di Nizza del 2000, etc.»⁹. Inoltre, altrettanto autorevolmente, si sostiene che avere conferito alla tutela dell'ambiente la stessa dignità di principio fondamentale

⁷ C. MCCARTY, *Stella Maris*, Einaudi, Torino, 2023, p. 38.

⁸ Vedi, in particolare, P. CARPENTIERI, G. SEVERINI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, «Giustizia Insieme, Diritto e processo amministrativo», 2021, n. 1945.

⁹ Così P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, relazione al Seminario su “Paesaggio e ambiente nel nuovo art. 9 della Costituzione” promosso dall'Istituto Alcide Cervi – Biblioteca Archivio Emilio Sereni, Gattatico, 28 settembre 2022, poi pubblicato in *Paesaggio e ambiente nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, a cura di M. Morisi, Edizioni Istituto Alcide Cervi, Gattatico (Reggio Emilia), 2022, pp. 33-42.

già riconosciuta costituzionalmente alla tutela del paesaggio significherebbe, nelle circostanze storiche odierne e negli scenari che ci attendono, perseguire una sostanziale subordinazione dei valori paesaggistici ai dettami e alle urgenze della “transizione ecologica” e delle agende energetiche e industriali in cui essa si articola: ossia «campi fotovoltaici ovunque, pale eoliche, micro-idroelettrico e, forse, centrali nucleari» che rischiano «di tradursi nell’ennesima devastazione dei nostri paesaggi (dopo lo shock della ricostruzione post-bellica, del boom economico, dell’urbanesimo, dei tre condoni edilizi, dei piani casa, *etc. etc.*)»¹⁰. Ma anche chi condivide, in chiave “filopaesaggistica”¹¹, letture criticamente meno pessimistiche non può non rilevare come l’innesto della tutela dell’ambiente tra i limiti alla libertà di intrapresa in base alla contestuale nuova formulazione dell’art. 41¹², sia destinato a legittimare, facendo leva proprio sulla fonte normativa più elevata, nuove e ulteriori tensioni attorno alla declinazione operativa della nozione di *sostenibilità*.

Quest’ultima è appunto nozione che la tutela dell’ambiente reca seco come una propria necessaria, conseguente e organica appendice funzionale quando è chiamata a misurarsi con le attività economiche e il loro impatto sistemico.

¹⁰ Così P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente*, cit., che si chiede cosa significa concretamente la suddetta equiordinazione tra ambiente e paesaggio? Significa che «...il 2 settembre scorso il Consiglio dei ministri, superando l’opposizione del MIC, ha autorizzato la realizzazione di una centrale geotermica sull’Amiata nel territorio di Abbadia San Salvatore nel comune di Radicofani, costituita da un impianto che occupa cinque ettari di suolo con 17 pozzi e un gruppo di condensatori di 40 torri alte 12 metri. E l’ha potuto fare in nome della transizione ecologica (e, purtroppo, ovviamente, della lotta al ricatto russo del gas dopo l’invasione dell’Ucraina). Transizione ecologica che oggi si avvale dello scudo della nuova formulazione dell’art. 9, che fino a ieri avrebbe invece consentito di sostenere la prevalenza della tutela paesaggistica. Il Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2022 n. 8167, richiamando l’idea della inammissibilità di valori “tiranni”, introdotta dalla nota sentenza della Consulta n. 85 del 2013, nonché il principio di integrazione delle tutele, per cui la tutela degli interessi di rango costituzionale deve essere “sistemica” e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca e le esigenze di tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, ha affermato il principio per cui la “integrazione tra le varie discipline incidenti sull’uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle *tutele parallele* degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali”. In base a questa argomentazione, ha quindi decretato l’annullamento del vincolo del “sistema delle croci votive e varie lungo il crinale di confine tra i comuni di Tufara e Castelvetere in Val Fortore”, nel Comune di Tufara, in Molise, per consentire la realizzazione di un parco eolico» (ivi).

¹¹ Come ad esempio, S. CARMIGNANI, *Attività agricola e proposte di modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione*, in *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, a cura di N. Ferrucci, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 27-37.

¹² Che lo stesso legislatore ha evidentemente considerato “corollario” necessario della stessa integrazione “ambientalista” dell’art. 9, anche se non ha ritenuto di rivedere altre norme costituzionali quali ad esempio la formulazione dell’art. 44 o dell’art. 43, come suggerisce ancora S. Carmignani (ivi, p. 33).

Una sostenibilità che, anche al netto delle strategie normative e delle retoriche europee¹³, continua ad alimentare incerti e mutevoli parametri valoriali, analitici e valutativi. Un'incertezza che rende, ad esempio, ogni esercizio di valutazione di impatto ambientale o di valutazione ambientale strategica (secondo le ridondanti stratificazioni procedurali della normazione burocratica e del corporativismo professionale italiano) un lento e vischioso processo, di fatto, semi negoziale. E dunque esposto alle sollecitazioni più contingenti e superficiali, e alle capacità mediatricie del ministro o dell'assessore di turno. Il tutto perché, per l'appunto, la sostenibilità è una sorta di araba fenice che tutti evocano come stella cometa. Ma che nessuno è in grado di ancorare ad appropriati "modelli" strategici né a coerenti "teorie empiriche"¹⁴ riguardanti la cura dell'ambiente a partire dagli assunti "assiologici" che vorrebbero guidarla. I quali, in ultima analisi, sono riassumibili a), nel bisogno di tenere insieme un sistema economico socialmente e culturalmente incompatibile con la propria "decrescita"; e b), in un'assunzione collettivamente pervasiva di responsabilità soggettive (e di adeguate e condivise declinazioni di parole come *limite* o *parsimonia* o *conversione*) verso il nostro *habitat*. Cioè verso ciascuno dei suoi "residenti" – umani, vegetali e animali: tutti difendibili e custodibili se a ciascuna delle specie vengono offerte rappresentanza propriamente "politica" e politiche pubbliche condivise alla scala adeguata¹⁵ – e orientate a interagire con l'insieme di tutti i fattori che, nella loro biodiversità come nella loro biocenosi, di quella "casa" producono e assicurano la vitalità in sé, e dunque la sua abitabilità.

¹³ E del suo inserimento tra le mode lessicali che vorrebbero garantire, con le targhe sui portoni inneggianti alla sostenibilità, una qualche coerenza di ragioni e di intenti ad opera di un dato ministero o di qualche assessorato.

¹⁴ Cfr., per un riferimento classico a tali nozioni, R. BOUDON, *La place du désordre*, Presse Universitaires de France, Paris, 1984; trad. it. (1985): *Il posto del disordine*, il Mulino, Bologna, p. 252 della trad. it., secondo il quale – nella sintesi che ne offre A. PANEBIANCO, *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 47 – rimarca come i modelli, o teorie formali, abbiano «il compito di fornire i quadri concettuali, di orientare nella selezione dei fattori rilevanti, facilitando così l'elaborazione di teorie empiriche, o teorie strictu sensu. Queste ultime sono sempre locali e parziali: il loro ambito di applicazione riguarda solo i fenomeni, sempre spazio-temporalmente delimitati che sono oggetto della ricerca, si tratti di una complessa costellazione storica (la genesi del capitalismo in Occidente, lo sviluppo del welfare state in Europa, ecc.) oppure di fenomeni più circoscritti (il rapporto fra mercato del lavoro e sistema scolastico nella Francia, o nell'Italia, degli anni Ottanta). Una teoria empirica è un insieme di proposizioni, logicamente collegate, che fornisce spiegazioni causali intorno a un insieme finito di dati empirici, e il cui ambito di applicazione non si estende al di là di quel particolare insieme. In altri termini, una teoria empirica è un insieme di constatazioni locali».

¹⁵ Come auspicava prematuramente un "operaista ambientalista" come Pietro Ingrao negli anni Settanta del secolo scorso.

Il fatto è che i modelli e le teorie disponibili stimolano molta letteratura ma assai meno frequenti e coerenti agende politico-amministrative: nelle quali, cioè, il da farsi si correla funzionalmente al come fare, disvelando in ciò il legame intrinseco tra intenzione e consapevolezza delle conseguenze¹⁶. Di qui un incerto e incostante navigare a vista pur a fronte dei fenomeni che tanto ci allarmano. Si agisce caso per caso, rimedio per rimedio, conflitto per conflitto, con il valore del paesaggio a rischio nel suo ruolo fondativo della stessa identità italiana quale comune patrimonio culturale della Nazione, mentre le angosciose urgenze che la crisi climatica propone e ripropone sul versante energetico e della decarbonizzazione si frammentano nel pulviscolo delle strategie imprenditoriali e comunicative, tanto delle multinazionali quanto dell'ultimo ristoratore di periferia, in nome degli ottimi affari che attorno all'ansia da transizione *green* si possono prospettare e progettare.

A un tempo, anche laddove la questione paesaggistica venga messa in non cale separandola artificiosamente dalle questioni ecologiche, la dialettica tra tutela dell'ambiente, politiche energetiche, ammodernamento/riqualificazione di infrastrutture e insediamenti urbani continua a comportare difficili composizioni tra visioni, strategie, programmi e, a monte, tra presupposti analitici che sovente si contraddicono a vicenda o vengono rimossi da sollecitazioni congiunturali e dal relativo decretare d'urgenza.

È in questo quadro che si pone in tutta la sua difficoltà il tema del se e del come governare i fenomeni cui vuole applicarsi il nuovo art. 9 della Costituzione insieme alle disposizioni che vi fungono da corollario organico. A cominciare da quelle più impegnative, concernenti non a caso le attività imprenditoriali e tutta la sfera delle responsabilità innovative che vi si connettono ai sensi della già evocata riformulazione dell'art. 41 della Costituzione.

TRA PAESAGGIO E AMBIENTE. LA VIA DEL "PIANO"

Correlare organicamente paesaggio e ambiente, anche contro ogni giustapposizione "epistemologica": ecco la scommessa. E declinarli come i termini coordinati di una endiadi concettuale e analitica da affidare alla ricognizione conoscitiva e alla formulazione propositiva degli strumenti di "governo del territorio". Ossia alle capacità *regolative* e *integrative* del "piano".

Già. Ma di quale piano?

¹⁶ Per parafrasare un passo dello splendido romanzo storico di S. GIVONE, *Fra terra e cielo. La vera storia della cupola di Brunelleschi*, Solferino, Milano, 2020, p. 56.

Che la risposta non sia semplice lo dimostra il fatto che, anche a prescindere dal complesso connubio con le tematiche ambientali, solo 5 regioni su 20 hanno saputo dotarsi di un piano specifico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio: Puglia, Toscana, Friuli, Piemonte e Lazio, alle quali possiamo aggiungere la Sardegna pur nelle peculiarità funzionali del suo piano. Dalle altre, a distanza di quasi un ventennio dalla grande riforma legislativa del 2004, silenzio; ovvero molto rumore convegnistico ma processi decisionali inconcludenti o incagliati (come in Lombardia) o ancora non approdati a una formale vigenza normativa.

Alla base di questa generalizzata inadempienza, al netto delle soluzioni escogitate in alternativa alla pianificazione paesaggistica o in attesa della medesima, si potrebbero individuare molteplici ragioni “locali”, nel sempre difficile innesto di politiche territoriali paesaggisticamente evolute sulle fragilità della politica (al singolare) che vincolano i diversi ambiti politico-amministrativi in gioco. Ma, anche a prescindere dai contesti culturali, economici e istituzionali con cui la gestazione e la messa in opera di un piano sono chiamate a misurarsi, è la stessa nozione di *piano* di cui avvalersi, insieme ai suoi corollari, a fare problema. E ben al di là della stessa prospettiva urbanistica e territoriale¹⁷ ma con particolare evidenza in essa, poiché è al suo interno che siamo soliti collocare le questioni inerenti al governo del territorio e gli strumenti formali di cui questo si avvale nel nostro ordinamento. In questa sede non ne abbiamo lo spazio ma alcune “avvertenze” vale forse la pena richiamarle: anche perché – forse per un qualche difetto di fantasia o forse per un qualche deficit di visione attorno a come trattare le questioni territoriali più complesse – non paiono prospettarsi nell’orizzonte politico e professionale di chi ad esse si applica, strumentazioni alternative a quelle che evocano il piano o che il piano sussume in sé.

Ebbene, la prima avvertenza consiste, per l’appunto, nella constatazione che è difficile e anzi improbabile che un piano nasca da una nuova e netta visione “rifondativa” dell’assetto di un dato ambito territoriale, cui tendere mediante una conseguente e innovativa definizione dei progetti da realizzare. Succede invece che qualunque piano territoriale, in mancanza di quella ideale situazione di *tabula rasa* che mai può darsi, contempi l’assemblaggio di progetti preesistenti o almeno preimmaginati sulla scorta di preesistenti preoccupazioni o di preesistenti opportunità di innovazione o di riordino. La cui riformulazione o aggiornamento o rimozione richiede ingenti risorse politiche, raramente disponibili nella dimensione adeguata alle esigenze di

¹⁷ Cfr., per una lettura pregiudizialmente necessaria a qualunque approccio ai temi della pianificazione, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963.

ripensamento e revisione. Anche quando si tratta di progetti “antichi”, ripensarli o rimuoverli diventa sovente impresa improba per quanto motivata dalle più evidenti ragioni ambientali o paesaggistiche. Il che costituisce un vincolo di formidabile vischiosità analitica e decisionale per qualunque piano voglia affrontare le urgenze di tutela e riqualificazione di un dato territorio.

La seconda avvertenza è che la costruzione e la formulazione di un piano territoriale ove la tutela del paesaggio voglia anche esprimere la salvaguardia o il ripristino di valori ambientali e di funzionalità ecosistemiche dovrebbe contemplare un congegno autovalutatorio, metodologicamente attrezzato e adattivo, concernente gli esiti e gli impatti delle singole linee di azione in cui si articolano le disposizioni e gli interventi che annovera. È un'esigenza ovvia e pacifica si dirà, ma qui serve almeno evocarla per giustapporla alle disillusioni di una pianificazione “razional-sinottica”, cioè a una nozione di “piano” fondata su alcuni postulati, se non irrinunciabili, almeno assunti come “ottimizzanti”. Una nozione di piano, cioè, per la quale le previsioni e le scelte di intervento,

- vengano formulate sulla base di una intelligenza superiore, unitaria e univoca, incardinata su un decisore che, se non “unico”, sia almeno intrinsecamente coeso nella sua capacità verticale di indirizzo e di coordinamento;
- ossia in grado di promuovere conoscenze evolutivamente certe e “scientificamente” strutturate;
- dunque, di ponderare le alternative possibili e le loro implicazioni di breve e di lungo andare;
- cioè dotato di competenze metodologicamente affinate nell'analisi e nella comparazione delle alternative;
- e comunque orientato al conseguimento di risultati ottimali, in quanto preventivamente annoverati, definiti, calibrati e legittimati nella loro stessa consistenza analitica e propositiva, e nella loro capacità di esprimere, in sé, il «bene pubblico» e l'«interesse generale»;
- assumendo, con ciò, un ovvio corollario consequenziale: se le «autorità» di piano e ciascuno degli attori istituzionali, professionali e sociali in gioco, ossia posti in azione dalla messa in opera di quello stesso piano, ottempereranno ai propri compiti e rispetteranno le scansioni procedurali e temporali previste nell'esercizio delle proprie competenze, gli esiti non potranno che essere “felici”, cioè congruenti ai *traguardi* e agli *obiettivi* che quel piano si sia dato.

Il fatto è che questo idealtipo di piano non sembra abbia prodotto strumentazioni effettivamente funzionanti. Non nell'economia pianificata. Non

nella pianificazione territoriale. L'una e l'altra avendo sempre dovuto fare i conti con l'incapacità dei piani di tenere sotto controllo quantità irriducibili di variabili condizionanti, l'incertezza radicale dei processi economici, territoriali e sociali, l'imprevedibilità del dinamismo dei contesti di riferimento, e l'impatto incoartabile dei fattori esogeni e dell'azione di tutti coloro che a quei fattori abbiano dato testa e gambe o anche solo attenzione in ambito nazionale e locale.

Eppure, si ha l'impressione che molte delle critiche e dei timori che avvolgono la pianificazione in specie territoriale sottendano la nostalgia se non la preferenza per quell'idealtipo, e che, in nome dell'efficienza, della semplificazione e della coerenza dei processi decisionali e attuativi, si continui a ispirarsi a una concezione sinottica e conformativa quale quella testé evocata: anche se, di contro, la vita reale dei piani sembra ispirarsi a un "meccano" di tutt'altra specie. Quasi che un regista occulto continui a insufflare nella pianificazione così come storicamente conosciuta ai nostri tempi una qualche dose di quelle "suggestioni irregolari" che – grazie a studiosi come Ivan Illich o Albert Hirschman o Charles Lindblom – abbiamo imparato, da decenni, a considerare alla stregua di cautelari precondizioni di credibilità e di efficacia per qualunque esercizio di pianificazione che non voglia scivolare nelle illusioni autoritarie del piano panottico¹⁸.

Infatti, e siamo così alla terza avvertenza, un piano, qualunque piano, se non vuole scivolare nella sfera delle aspirazioni velleitarie o nella bolla degli esercizi meramente accademici, dovrebbe dimostrarsi consapevole del fatto che:

- a. il suo destino è affidato a fonti analitiche incerte, ambigue o addirittura "partigiane" perché se tali, ossia produttrici vitali di conoscenza, quelle fonti sono figlie dello scontro/incontro tra le culture, le aspettative e gli interessi in gioco, così come della commistione dialettica tra le capacità analitiche e propositive degli "esperti" e il sapere "ordinario" che la riflessione, il linguaggio e l'esperienza comune possono proporre. Per cui nessun piano è mai dato una volta per tutte nei suoi fondamenti cognitivi ma è sempre un laboratorio analitico e valutatorio in costante aggiornamento interattivo: e condannato, se non vuol essere rimosso dall'agenda politico-amministrativa – cioè, messo in *non cale* – a saper reagire a determinate

¹⁸ Di "irregolari" parla appunto, con molta efficacia e in un saggio prezioso per le chiavi di riflessione che offre a un lettore odierno attorno a quei tre pensatori "cruciali" della seconda metà del XX secolo per l'analisi e la progettazione di politiche pubbliche, G. PASQUI, *Gli irregolari. Suggestioni da Ivan Illich, Albert Hirschman e Charles Lindblom per la pianificazione a venire*, Franco Angeli – Collana DASTiu, Politecnico di Milano, Milano, 2022.

contingenze e a saper “precipitarsi” in un qualche momentaneo adeguamento prospettico, normativo e progettuale. Infatti, un piano deve esser predisposto per accogliere e conciliare con la visione strategica di lungo andare che lo connota, le sollecitazioni progettuali e gli interventi specifici di modificazione/trasformazione territoriale che il divenire di quella stessa agenda politico-amministrativa, nel mutare delle “circostanze”¹⁹ di contesto e di scenario, possa prospettare o richiedere come nuovo vincolo o nuova opportunità. A un tempo, le scelte che un piano propone derivano, se il piano vuole accreditarsi come credibile e realistico, da una valutazione comparativa delle alternative di breve e di lungo andare che storicamente o virtualmente possono prospettarsi rispetto ai problemi, alle domande o alle opportunità nel corso della sua vigenza. Lungo la quale è assolutamente probabile che il piano debba sapersi misurare con gli effetti collaterali, desiderabili e indesiderabili, della propria messa in opera; così come, nel lungo andare, col bisogno di aggiornare le stesse opzioni valoriali su cui si fonda rispetto ai mutamenti strutturali di un dato assetto territoriale. Ma una simile ponderazione necessita di parametri “sequenziali”: ossia formulabili e utilizzabili sulla scorta di una sperimentazione “in corso d’opera” circa l’attendibilità e la correggibilità degli obiettivi intermedi e dei traguardi “conclusivi” – ma in realtà sempre “periodici” – che si intendano perseguire. Parametri la cui credibilità deriva, di fatto e prima che dal rigore metodologico della loro formulazione e applicazione, dalla gamma delle aspettative della pluralità degli attori in gioco nelle diverse “epoche” della vita di un piano;

¹⁹ Poiché vi sono momenti, svolte e fratture ove si impone l’«innovazione» come prodotto di quel genere di *circumstancias* che richiama Luis Ortega y Gasset quando studiava i fondamenti delle logiche di massa dei regimi del ’900. Circostanze per le quali innovazione diventa una molla incompressibile e pervasiva che sfida le nostre inerzie e le nostre precedenti convinzioni insieme alle nostre capacità di osservare, di agire, di costruire e soddisfare nuove opportunità, nuove attenzioni e nuove responsabilità. E che chiede di essere presa sul serio perché, semplicemente, non ha alternative ragionevoli: ...e dunque l’innovazione, o la si favorisce, stimolandola secondo un qualche orientamento preventivo; o la si subisce così come viene, con tutto il suo carico di creatività accidentale ma anche con tutto il portato di contraddizioni, di conflitti, di controindicazioni che ogni stagione innovativa, sul piano sincronico e diacronico, reca sempre con sé. E se la si vuole orientare occorre affrontarne i presupposti culturali e conoscitivi. E sono circostanze per le quali vengono opportunamente in mente le parole con cui il filosofo spagnolo ne designava la sostanza concettuale. «La scienza biologica più recente studia l’organismo vivente come un’unità composta dal corpo e dal suo ambiente, di modo che il processo vitale non consiste solo in un adattamento del corpo al suo ambiente, ma anche nell’adattamento dell’ambiente al suo corpo. La mano cerca di conformarsi all’oggetto materiale per afferrarlo meglio; ma, allo stesso tempo, ogni oggetto materiale nasconde una precedente affinità con una determinata mano», così appunto, J. ORTEGA Y GASSET, *Meditaciones del Quijote*, Residencia de Estudiantes, Madrid, 1914, p. 44.

- b. le opzioni che un piano propone e quelle concernenti la sua potenziale realizzazione possono sì dipendere, in teoria o occasionalmente, dall'«ultima parola» di un decisore situato in cima o in coda a una qualche filiera procedurale – che sia il capo di un esecutivo nazionale o l'eroico sindaco di un minuscolo comune periferico – ma quelle stesse scelte dipendono, in misura non marginale, dalla mutevole configurazione dei processi decisionali in cui si articola – nel mezzo, attorno, al di sotto o al di sopra dei dispositivi istituzionali e procedimentali – il “funzionamento” effettivo di una determinata agenda politico-amministrativa. Funzionamento nel quale le attività di governo e dunque di pianificazione, programmazione e realizzazione – se osservate empiricamente – pongono sovente in risalto,
1. di non consistere soltanto dell'azione delle istituzioni pubbliche e delle leve di autorità di cui esse siano dotate: ma anche, e soprattutto, di reti interattive tra attori pubblici e attori privati che investono e si scambiano le risorse (legali, conoscitive, progettuali, finanziarie, mediatiche) di cui dispongono o che sono in grado di mobilitare a favore in una data politica pubblica e dei piani e progetti ad essa funzionali. Attori che assumono ruoli sostanziali che sul piano decisionale e operativo condizionano quelli formalmente definiti e riducono le separazioni tra i diversi livelli di governo coinvolti e le competenze deliberative e amministrative che vi si correlano;
 2. che gli attori che più contano – individuali o collettivi, istituzionali o sociali o mediatici o accademici che siano – sono quei soggetti, ossia quelle persone in carne e ossa che, operosamente, esprimono maggiori capacità coalizionali, intessendo alleanze plurime a sostegno o a detrimento di specifiche ipotesi progettuali;
 3. che nel farsi e nell'applicarsi di un piano la negoziazione tra gli interessi assorbe in sé o almeno permea e condiziona le liturgie istituzionali del votare e del contarsi nelle istanze che tale aritmetica presuppongono, cosicché il principio della decisione a maggioranza viene sussunto o sostanzialmente dall'esigenza di un reciproco aggiustamento e da una reciproca legittimazione tra i fautori di ipotesi divergenti e tra gli interessi che in quelle ipotesi trovano accoglienza;
 4. che anche laddove le soluzioni che si prospettano risultino razionalmente non ottimali proprio per la parzialità contingente della visione progettuale che esprimono, quelle stesse soluzioni – a un esame retrospettivo di lungo andare – potrebbero o potranno rivelarsi capaci di aver stimolato o di aver prodotto nel prosieguo del tempo benefici diffusi e durevoli o comunque risultati o effetti diretti o indiretti comunque condivisi e apprezzati da gruppi, categorie o territori in epoche successive.

Orbene, un simile catalogo di avvertenze non serve a formulare attenuanti generiche alla difficoltà e alla complessità tecnico-redazionale di un qualunque piano territoriale che voglia integrare obiettivi paesaggistici e obiettivi ambientali. Vuole invece rimarcare la necessità che la pianificazione territoriale assuma la stessa complessità della sua gestazione come un vincolo ma anche come un'opportunità nella definizione dei propri obiettivi e dei propri strumenti normativi e attuativi. A maggior ragione se persegue finalità così sfidanti quali la "collazione" e la "messa a terra" del 2° e del 3° comma del nuovo art. 9 della Costituzione.

LA CHIAVE CONCLUSIVA DEL "COME"

I contenuti e i risultati di qualunque politica pubblica, e dunque dei piani, programmi e progetti che intendono darle vita e risultati, nel tanto o nel poco di "bene" o di "male" che in quella politica si voglia rinvenire, sono dunque figli – molto spesso, se non sempre – del "modo" in cui quella politica è stata costruita e delle modalità che la sua messa in opera è andata assumendo. È infatti un assunto pacifico che la presenza o la carenza di una qualche misura di "ingegneria processuale" nella formazione della decisione e nei suoi percorsi attuativi possono influire sull'efficacia della formulazione tecnica di un progetto di *policy* e delle misure che si vogliono adottare e realizzare mediante un piano specifico. In una parola, il *come* decidere e il *come* porre in opera ciò che si è deciso diventano, nel "far politiche" a mezzo di piani variabili chiave. Perché da quel "come" dipende la capacità di conferire a un piano quel grado di *legittimazione sostanziale* e di conseguente condivisione delle sue potenzialità innovative presso la platea dei suoi molteplici utilizzatori. Ossia presso l'universo degli "utilizzatori intermedi" (apparati statali, regionali e comunali, assemblee elettive, burocrazie direzionali ed esecutive e relativi comitati tecnici, ordini e gruppi professionali e di interesse e via e via elencando) e presso l'universo pulviscolare degli "utilizzatori finali": dunque, le popolazioni di volta in volta interessate dagli interventi nei diversi contesti territoriali e urbani, e nelle loro diverse articolazioni economiche, imprenditoriali e sociali. E anche quando un piano può giovare di incentivazioni finanziarie o fiscali importanti e dunque può farsi accompagnare da un agevole abbrivio mediatico, ciò può non bastare a formare attorno ad esso le attese consapevoli e le vigili attenzioni di una qualche "repubblica" che si mobiliti allo scopo. Né è sufficiente a evitare aspettative e atteggiamenti che concepiscano quel piano come una sorta di bancomat finanziario o autorizzativo.

È altrettanto evidente che parlare di *legittimazione sostanziale* significa evocare le ovvie esigenze di una comunicazione interattiva, coinvolgente e mobilitante, sempre necessaria e a maggior ragione quando parliamo di politiche che tentino di armonizzare paesaggio e ambiente: così bisognose di un'operosa embricatura di visioni culturali e di fonti conoscitive "ordinarie" ed "esperite"²⁰; di responsabilità pubbliche e di responsabilità private; di interventi per il breve periodo e a un tempo dotati di strategica funzionalità al lungo andare; di peculiari esigenze o addirittura di particolaristiche opportunità, da un lato, e di valori e interessi generali e intergenerazionali, dall'altro. Parliamo, insomma, della necessità di costruire una dinamica, vitale e pur dialettica *sfera pubblica* che – "habermasianamente"²¹ – compenetri un piano territoriale e la sua gestione operativa: così da dotare gli obiettivi che esso persegue e le loro articolazioni puntuali di una solida rete di alleanze proattive sia negli specifici ambiti istituzionali e territoriali coinvolti, sia tra le visioni e le sollecitazioni che vi sono correlate.

Vasto programma, si dirà. E a ragione, purtroppo. Il fatto che – ad esempio – la riforma del codice dei contratti pubblici varata dal governo Meloni in attuazione della legge delega del giugno 2022 abbia (in buona sostanza) sterilizzato l'istituto del dibattito pubblico e dunque il pubblico contraddittorio circa l'impatto paesaggistico e ambientale della progettazione delle opere pubbliche, prefigura un clima non particolarmente sensibile all'esigenza appena menzionata²².

²⁰ Se vogliamo ricorrere alla classica distinzione lindblomiana circa il ruolo della conoscenza nell'azione di *social problem solving* nella quale gli esperti tenderebbero a sovrastimare il ruolo e l'efficacia delle proprie competenze e delle proprie capacità analitiche e tecniche, pur necessarie e anzi indispensabili, ma non a detrimento del contributo delle conoscenze, appunto, "ordinarie": ossia di quella «conoscenza che non trova la propria origine, messa alla prova, grado di verifica, statuto di verità o spendibilità nelle tecniche [...] ma piuttosto nel senso comune, nell'esplorazione empirica casuale, o attraverso altre forme di speculazione e di analisi. Si tratta di una conoscenza altamente fallibile, ma dovremmo chiamarla conoscenza anche quando fosse falsa. [...] Sugeriamo che per trattare problemi di carattere sociale le persone coinvolte dipendano pesantemente dalla conoscenza ordinaria. [...] La conoscenza fondamentale che usiamo nel tentativo di risolvere i problemi sociali è quella ordinaria», così C.E. LINDBLOM, D.K. COHEN, *Usable Knowledge. Social Sciences and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven (NY) and London, 1979, pp. 12-13.

²¹ Cioè assumendo che la «legittimazione democratica deriverebbe da una discussione libera, pubblica e razionale tra cittadini competenti, che si svolge in un clima di trasparenza e di uguaglianza [...]» (secondo la sintesi del pensiero habermasiano offerta da R. HAGUE, M. HARROP, *Manuale di Scienza Politica*, McGraw-Hill, Milano, 2011, p. 75) poiché «i risultati sono democraticamente legittimi se, e solo se» siano stati «l'oggetto di una discussione libera e ragionata tra eguali» (J. COHEN, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, a cura di J. Bohman, W. Rehg, MIT Press, Cambridge, MA., 1997, pp. 67-92).

²² Cfr. le risultanze del Seminario di studio organizzato dalla Fondazione Cesifin Alberto Pre-

RIASSUNTO

La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «...anche nell'interesse delle future generazioni» (come afferma il nuovo art. 9 della Costituzione italiana) non si concilia immediatamente con la tutela del paesaggio. A tale scopo servono strumenti di governo molto sofisticati e capaci di adattarsi al mutare dei contesti territoriali e sociali oltre che al funzionamento effettivo dei sistemi politici. La pianificazione territoriale è chiamata a questa sfida. L'autore evidenzia le avvertenze che occorre osservare nella formulazione di piani territoriali che vogliano tentare detta conciliazione e sottolinea come anche la migliore pianificazione non basta senza l'attiva cooperazione delle comunità interessate.

ABSTRACT

The protection of the environment, biodiversity and ecosystems '...also in the interest of future generations' (as stated in the new Article 9 of the Italian Constitution) is not immediately reconciled with the protection of the landscape. For this purpose, we need very sophisticated instruments of government that are able to adapt to the changing

dieri a Firenze il 6 febbraio 2023 su "Il dibattito pubblico nell'esperienza italiana" (<https://www.cesifin.it/wp-content/uploads/2023/01/Seminario-06-02-23-OK.pdf>) che si è concluso con un appello sottoscritto da un gruppo significativo di studiosi e di esperti in favore del mantenimento effettivo dell'istituto del dibattito pubblico nel codice dei contratti pubblici e dunque nell'ordinamento italiano. Documento nel quale si afferma l'opportunità di un consolidamento sostanziale dell'istituto medesimo in luogo di qualunque suo ridimensionamento normativo e operativo, considerando una serie di dati di fatto a sostegno del suo rafforzamento. Ossia che «il dibattito pubblico ha dimostrato, nella sua pur breve esperienza operativa, una notevole efficacia in una gamma significativa di processi decisionali relativi a opere pubbliche importanti, contribuendo al miglioramento dei progetti originari e al superamento o almeno alla mitigazione di conflitti territoriali»; che «la dottrina unanime ha sottolineato l'idoneità degli istituti di partecipazione civica a migliorare i risultati dei processi deliberativi e a responsabilizzare i destinatari delle decisioni»; che «la sua introduzione nell'ordinamento italiano con l'art. 22 del d. lgs. 50 del 2016 ci ha allineato alle migliori esperienze europee»; che «la platea dei partecipanti al dibattito pubblico deve essere la più ampia possibile, e deve consentire anche ai singoli di fornire il proprio contributo di esperienze e di conoscenze»; che «i suoi risultati devono essere valutati non solo dal proponente, ma anche dalle autorità chiamate ad assumere le decisioni definitive»; che «la Commissione nazionale per il dibattito pubblico costituisce un indispensabile presidio al fine di monitorare il corretto svolgimento delle procedure, garantire la pubblicità e l'informazione, emanare indirizzi, fornire chiarimenti operativi e assicurare la terzietà del coordinatore del dibattito»; che «la vitalità dell'Istituto è confermata dal suo mantenimento nelle procedure, caratterizzate dalla massima urgenza, relative agli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC (art. 46, d.l. 31 maggio 2021 n. 77)»; che «l'aggravio temporale ed economico che il suo svolgimento comporta relativamente alle grandi opere infrastrutturali è minimo se non addirittura trascurabile in comparazione con le utilità prodotte»; e che «l'istituto, pertanto, merita di essere ulteriormente valorizzato tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla prima esperienza applicativa».

territorial and social contexts as well as to the effective functioning of political systems. Spatial planning is called upon to this challenge. The author highlights the warnings that must be observed formulating territorial plans that want to attempt this conciliation and emphasises that even better planning is not enough without the active cooperation of the communities concerned.

