

# Dalla cultura del Piano alla cultura del Progetto

*di Nicolò Savarese*

## ***Identità e Progetto***

O meglio, mancanza di identità e di progettualità sono i due temi principali su cui convergono le riflessioni, le critiche e talvolta gli sberleffi rivolti al Partito Democratico dopo le recenti elezioni regionali. Non intendo qui parlare del primo, ma del secondo tema – il progetto – anche perché, finito il tempo in cui l'identità di partiti e movimenti si rifaceva ad una ideologia o ad una visione generale del mondo, il "progetto" appare sufficiente a conferire identità, quantomeno per il tempo intercorrente tra un'elezione e l'altra. Una prima distinzione è però necessaria: tra "progetto" in quanto capacità di dar vita ad azioni concrete – che è quanto mi interessa - e "progetto" come espressione generica e un po' vacua (progetto di vita, di futuro, di vacanza).

Il "progetto", inteso come un "sistema" ben delimitato di azioni e relazioni, è una categoria concettuale praticata da sempre, ma teorizzata – e quindi resa pianificabile - da non moltissimo tempo. Generalmente l'idea di progetto come sistema si fa risalire all'iniziativa della Presidenza Roosevelt in favore del contesto industriale, sociale e territoriale della Tennessee Valley negli anni immediatamente successivi alla grande crisi del 1929. A tale scopo fu costituita un'agenzia – la *Tennessee Valley Authority* tuttora esistente - dotata di ampi poteri d'intervento e di consistenti mezzi finanziari. La costruzione di dighe per la regolamentazione delle acque e la produzione di energia elettrica, lo sviluppo dell'industria dell'alluminio, il risanamento ambientale e agricolo della valle, la sicurezza sociale e l'occupazione: tutti questi diversi aspetti furono affrontati in un'ottica integrata, dando vita ad un complesso sistema di interrelazioni economiche, sociali ed ambientali che consentirono la rinascita e lo sviluppo della regione.

Negli anni '70 del secolo appena passato molti studiosi, da diversi punti di vista, enunciarono la Teoria dei Sistemi, la scienza che studia e predice il comportamento e l'evoluzione di sistemi caratterizzati da un grande numero di

variabili interagenti; dal fatto, cioè, che una sia pur piccola variazione dell'una può avere conseguenze rilevanti su tutte le altre. Quando alcuni di questi studiosi cominciarono ad applicare la teoria dei sistemi in campo economico e sociale, l'esperienza della TVA acquisì una sorta di valenza paradigmatica, oltre che storica. In realtà, tutti i grandi successi umani sono sempre legati ad un approccio sistemico, più o meno consapevole: dallo sviluppo neolitico dell'agricoltura in connessione col controllo delle acque alla nascita delle città e alla correlata invenzione della scrittura; dalla costruzione dei grandi imperi all'affermazione delle grandi religioni monoteiste. Il Progetto Manhattan (la realizzazione della prima bomba atomica) o il Progetto Apollo (la conquista della Luna), sono tra i più citati a sostegno della teoria; ma anche le grandi imprese industriali, che hanno saputo trasformare un brand in una vera e propria filosofia di consumo - Coca Cola, Mac Donalds, Disney, Microsoft – appartengono allo stesso ordine di processi. In Italia, per esempio, nessuno ha mai sufficientemente riflettuto in chiave sistemica sulla realizzazione del sistema ferroviario dopo il 1871, cui si deve un contributo rilevante all'unificazione nazionale, ormai in via di disfacimento (l'unità nazionale, non il sistema ferroviario ... o forse tutti e due).

Trasponendo questi principi generali nella politica - di governo come di opposizione - capacità progettuale significa concepire un insieme di azioni tra loro conseguenti: (1) identificando pochi obiettivi mirati; (2) comprendendone le relazioni con tutti i vari aspetti dell'economia e della società; (3) definendo con chiarezza le risorse umane, tecniche, amministrative necessarie a realizzarli; (4) concentrando le risorse finanziarie sullo sviluppo di queste risorse; (5) gestendo tutto il processo attuativo in maniera indipendente da condizionamenti non coerenti con gli obiettivi; (6) sapendo comunicare le criticità ed i risultati del progetto ai cittadini, durante il suo farsi.

### ***Un esempio di attualità***

La sola enunciazione di un metodo, mi rendo conto, presenta forti rischi di astrattezza; né si può affrontare in poche righe uno qualunque dei progetti di grande rilevanza politico-istituzionale di cui il Paese avrebbe bisogno (Giustizia,

Ricerca, Disuguaglianza economica, Informazione ...). Accennerò solo ad uno, tornato drammaticamente di attualità dopo il terremoto dell'Aquila: la messa in sicurezza di una buona parte del territorio nazionale.

Già dai tempi della prima grande ristrutturazione della Protezione Civile (artefice G. Zamberletti sul finire degli anni '80) tutta la problematica è stata correttamente articolata nelle tre fasi della prevenzione, dell'emergenza e della ricostruzione; mi soffermerò principalmente sulla prima. In anni abbastanza recenti furono finanziati studi finalizzati ad una mappatura nazionale dei rischi naturali, tenendo anche conto di sofisticate elaborazioni sul concetto di rischio multiplo o integrato; si deve dunque presumere che esista una conoscenza dei rischi cui è esposta la popolazione e che ne sia stata fatta una pur sommaria quantificazione. Ora è evidente che le risorse pubbliche disponibili per la messa in sicurezza preventiva del territorio sarebbero comunque insufficienti ai fini di una soluzione globale; ma il problema è un altro: quanto è disposto ad investire lo Stato in questo settore? perché solo così diventa possibile classificare il livello di rischio e priorizzare di conseguenza l'investimento. Può d'altra parte considerarsi accettabile una strategia che non contenga risorse per la prevenzione, ma intervenga solo a catastrofe avvenuta? e soprattutto, le popolazioni insediate nelle aree a rischio più elevato, sono informate e consapevoli di ciò che una mancata prevenzione può comportare?

E' questo un tipico problema di definizione preventiva degli obiettivi da perseguire; ma se considerati da un punto di vista sistemico, tali obiettivi devono essere riformulati in maniera differente, e cioè: qual'è il sacrificio di vite umane e di beni distrutti che si è disposti a sopportare in caso di catastrofi, tenendo ovviamente conto delle probabilità che esse si verifichino in un dato arco temporale?

La risposta a tale quesito non è univoca e non dipende solo dall'investimento in opere infrastrutturali. Basteranno poche considerazioni al riguardo. (1) Esiste innanzi tutto un problema normativo: essendo le risorse scarse, il contenimento dell'area di rischio (per esempio la repressione dell'abusivismo in territori esposti) dovrebbe avere alta priorità. All'interno del Parco del Vesuvio furono tempo fa erogati incentivi per favorire l'esodo, ma non fu prevista o applicata

nessuna vera politica capace di impedire il subentro di altri soggetti nelle abitazioni resesi vacanti. (2) Le politiche di recupero e quelle di messa in sicurezza del patrimonio edilizio storico, molto spesso si sovrappongono: il ricorso a contributi in conto interessi ovvero al cofinanziamento di interventi privati potrebbe ridurre drasticamente il fabbisogno finanziario pubblico. (3) Altri paesi, come il Giappone, hanno da tempo messo in atto politiche di *educazione civile* atte a contenere danni e perdite in caso di eventi calamitosi. Purtroppo né queste né altre politiche sono state prese in seria considerazione ed applicate con una visione di tipo strategico, per la prevenzione dei rischi.

Accennerò appena alle fasi successive dell'emergenza e della ricostruzione. La legislazione urbanistica italiana, in materia di protezione civile, ha fatto molti passi avanti, imponendo tutta una serie di misure per la gestione a livello locale di eventi calamitosi (individuazione di aree di raccolta, vie di fuga, centri comunali di coordinamento, ecc.). E' vero che l'emergenza all'Aquila è stata gestita molto bene, ma ciò si deve anche ad un tale retroterra legislativo. Del tutto impregiudicato resta poi il problema della ricostruzione di una città distrutta e del suo tessuto sociale scompaginato; problema non riducibile alla sostituzione delle sistemazioni provvisorie in tenda con quelle in prefabbricati fuori città o in alberghi.

In conclusione, come si può vedere, un Progetto Sicurezza, di cui tanto si parla, non è stato, ad oggi, neanche abbozzato.

### ***Sinistra e cultura del Progetto***

Il fatto è che neanche la sinistra italiana ha una vera cultura progettuale; essa è abituata a ragionare in termini di "piani" anziché di "progetti". Si potrebbe tracciare una lunga storia di questa propensione, che va ben oltre la teoria e la pratica della programmazione quinquennale di tipo sovietico (in senso né ironico né spregiativo) e che risale ad una visione sostanzialmente utopica delle trasformazioni e delle rivoluzioni sociali, per la quale il cambiamento deve essere globale e quasi palingenetico perché possa essere davvero efficace. Che si tratti di un atteggiamento culturale diffuso e radicato, posso verificarlo sovente tra i miei stessi colleghi urbanisti, che di cose analoghe si occupano e

che, ragionando in termini di "vocazioni territoriali" e di "nuovi piani", nutrono una forte avversione nei confronti di una "pianificazione per progetti". Pochi e fugaci i tentativi, in Italia, di introdurre un approccio progettuale alla gestione politica dell'economia. Solo il vecchio Partito Repubblicano di Ugo La Malfa aveva una cultura di questo tipo e ricordo ancora gli sforzi di alcuni economisti di quell'area per introdurre strumenti italianamente astrusi, come quello delle "agenzie" di scopo per la gestione degli interventi. Non a caso l'ultimo serio tentativo di ragionare per progetti fu quello del Fondo Investimenti Occupazione (FIO) di La Malfa figlio. Volendo tagliare con strumenti un poco più affilati dell'accetta, si potrebbe anche ricordare l'ultima fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, quando la Cassa fu affiancata da un Dipartimento con compiti più progettuali (L. 64/1986). Ma tale separazione si rivelò ben presto una semplice spartizione (tra DC e PSI) delle competenze sui fondi, che continuarono a *piovere* sui territori meridionali alla stessa maniera di sempre.

Anche a livello puramente gestionale si può constatare come la "cultura del progetto" sia quasi del tutto estranea all'apparato amministrativo del nostro Paese (in primis quello retto dalla sinistra, troppo spesso condizionato da un ambientalismo superficiale e talvolta ricattatorio); essa comporterebbe infatti una capacità di "valutazione" dei progetti, cui la nostra burocrazia, sia statale che locale, è totalmente impreparata, essendo abituata ad operare in riferimento a delle "norme" piuttosto che a dei "criteri" valutativi. Ecco perché un progetto complesso suscita più sospetto che interesse (*mo' questi che vonno fa'?*); specie quando sfugge a parametri di giudizio più controllabili (*a fra' che te serve?*). E' però questa osservanza astratta e cartacea della norma che consente di riempire il territorio di case abusive o – all'estremo opposto - di intascare sovvenzioni pubbliche senza costruire niente. Non c'è dunque da meravigliarsi se i programmi politici finiscono per essere una sommatoria di propositi e punti di vista, la cui coerenza e fattibilità non è mai dato verificare, né a livello tecnico né a livello sociale. E' opinione diffusa che i programmi di questo tipo si assomiglino un po' tutti ed è per questo che nessuno si curerà

mai di andare a vedere, alla fine di una legislatura, quanta parte di un programma sia stata effettivamente realizzata.

Un'ultima considerazione sulle implicazioni *democratiche* di un approccio per progetti alla politica ed alla gestione della cosa pubblica. Un grande progetto non mobilita solo risorse tecniche e finanziarie, ma anche grandi risorse umane; e solo di un progetto o di una impresa di cui si possano misurare i costi ed i benefici in tempi anch'essi misurabili, è possibile sentirsi parte attiva. Intendo dire che un approccio di tipo progettuale al governo della cosa pubblica può consentire a tutti di esprimersi su cose reali e non solo di delegare qualcuno a farlo, in vece sua, sull'aria fritta. Nell'epoca del voto televisivo in diretta, degli exit poll in tempo reale, dei pagamenti on line, ci si preoccupa molto di come delegare sempre più poteri all'esecutivo e stranamente quasi nessuno si pone il problema di ampliare la sfera di decisione diretta dei cittadini. La "cultura del progetto" sarebbe anche un modo eccellente per introdurre, nei sempre più asfittici sistemi liberal-democratici occidentali, massicce dosi di partecipazione diretta alla gestione del potere (magari attraverso referendum propositivi piuttosto che abrogativi).