

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2020*

ISSN 2465-2059

**Governo del territorio, valutazione delle politiche  
e selezione delle azioni: italiani globali ed europei  
nel disegnare il *Recovery plan***

Simone Ombuen

Andrea Filpa

**Call for Instant papers**

**PROBLEMI E STRUMENTI PER RIDURRE I RISCHI NELLE CITTÀ**

agosto 2020

## Il Covid-19 come *global player*

Anche se la sua efficienza ed efficacia è stata ed è ancora oggetto di valutazioni molto diverse, non c'è dubbio che – per la prima volta nella storia – il Covid-19 nelle sue fasi critiche (febbraio-aprile 2020, ma anche dopo) abbia indotto un disegno attivo di contrasto che ha coinvolto l'intero pianeta.

Non tutti – a scalare organismi sovranazionali, nazioni, articolazioni subnazionali, associazioni fino ai singoli individui – hanno fatto le stesse cose, ma (quasi) tutti sapevano (quasi) tutto sui comportamenti di (quasi) tutti gli altri, ovviamente non per semplice curiosità o per fini statistici bensì perché era evidente che ci si muoveva in una temperie di strette e pericolose interdipendenze.

Forse non è del tutto esatto affermare che si sia trattato di una prima volta; in tempi relativamente recenti Aids (1981, ma riconosciuto come di origine precedente) e più tardi Sars (2002) e Mers (2012) - queste ultime due autentici *alert* pre Covid-19 colpevolmente sottovalutati - avevano innescato situazioni assimilabili, ma mai la sensazione globale di pericolo sociale e individuale aveva attinto le dimensioni sperimentate con il Covid-19 nel 2020.

Si potrebbe anche rammentare che un altro pericoloso fenomeno globale - il *climate change* – è conosciuto da tempo e anche parzialmente in agenda delle comunità più accorte, ma fino ad ora, nonostante l'impetuosa ed efficace presenza mediatica di Greta Thunberg e le icastiche denunce di *cecità selettiva* da parte dello scrittore Amitav Gosh, non si può certo affermare che il riscaldamento di territori, città e corpi abbia in pari misura scaldato cuori, anime e soprattutto la volontà di porre rimedio con politiche e azioni adeguate.

Il Covid-19 ha sollevato molti veli sulle fragilità dei viventi – come di consueto differenziate a seconda di collocazioni socioeconomiche attribuite (dai privilegiati) a fattori oggettivamente non aggredibili – ma anche indotto prudenze e scalfito certezze, attivando una consapevolezza che si spera non venga presto e del tutto dimenticata, sia per la sua portata potenzialmente eversiva (in senso buono) sia per evitare una nomenclatura seriale del Covid successiva al 19.

Il fatto che il contagio a livello globale non solo non stia scemando, ma al contrario mostri ulteriori tendenze all'espansione e all'aggravamento, in particolare nelle Americhe e nei paesi in via di sviluppo, nonché con il riesplodere di focolai anche gravi nella stessa Cina, fa intuire che anche qualora venisse prodotto rapidamente un vaccino i tempi di superamento della crisi pandemica si misureranno in anni, non in mesi,

e comunque la crisi lascerà segni importanti e indelebili nell'organizzazione sociale e produttiva di tutto il Mondo.

La nuova normalità quindi semplicemente non si avvererà, ovvero diverrà evidente che la nuova normalità nella quale siamo già entrati non ha più gran parte della relativa stabilità e prevedibilità che segnarono il Novecento, e che erroneamente furono attribuiti anche alla prima fase della globalizzazione post guerra fredda, che invece a vederla da oggi già preparava il fenomeno di destabilizzazione globale.

Pandemia, riscaldamento globale e i pochi anni che ci restano prima del consolidamento irreversibile di trasformazioni ambientali già in corso annunciano l'avvento di un'era nella quale solidarietà, sostenibilità ambientale e coesione sociale anziché virtù diverranno condizioni necessarie alla sopravvivenza ed al benessere delle società e delle loro forme insediative

Questo non può che avere rilevanti effetti sulle modalità di governo delle trasformazioni insediative, oggi sempre meno frutto di deliberate scelte della società civile e/o del potere politico e sempre più forzati adattamenti ad una realtà nella quale il dominio della specie umana sul pianeta è messo in crisi dall'incapacità di antivedere le conseguenze dei comportamenti di massa dell'umanità stessa, ma soprattutto dall'incapacità di dare corso ad azioni di governo alla scala delle trasformazioni ecosistemiche in corso.

Persino un'intera scuola di valutazioni ambientali, consueta a misurare e valutare (per esempio con il metodo Dpsir) le pressioni prodotte sull'ambiente dall'azione umana, si trova superata da eventi nei quali i crescenti rischi chiedono di valutare le capacità di adattamento di città e territori sottoposte alle pressioni prodotte dalle trasformazioni ambientali sulla vita delle comunità insediate e sugli stessi ecosistemi che le ospitano. Una inversione logica fra determinanti e determinati che merita approfondimenti.

E, a ben vedere, le diverse forme di distanziamento sociale che sperimentiamo quotidianamente come misure di sicurezza dal contagio altro non sono che la plastica concretizzazione di quella *società del rischio* o *società individuale di massa* della quale Beck e Bauman ci parlano da un trentennio.

Sulla azione globale di contrasto al Covid-19 sono stati – si è già detto – espressi sia apprezzamenti che critiche, ma nessuno (di intelligente, consapevole e non ipocrita) ha mai messo in dubbio la necessità o la opportunità di un agire coordinato e congiunto. Che questo agire non sia stato perfetto è una questione che ci consegna il passato – il che non significa che sia una questione risolta o inutile – ma sicuramente di maggiore interesse sono le questioni che riguardano il presente e quindi il futuro che chiamiamo *Recovery plan*.

### **Ragionando sul futuro che ci aspetta in Italia, in particolare del suo governo territoriale**

Senza voler essere negativi, pessimisti o ancor peggio autolesionisti, si deve ammettere che la crisi indotta dal Covid-19 ha disvelato una certa inefficienza del sistema italiano di governo del territorio, con Stato regioni e comuni poco capaci di operare quel concerto dell'azione pubblica richiamato periodicamente nei suoi messaggi dal Capo dello Stato. Non si tratta di una novità né un tema di facile soluzione. Ma

potrebbero essere state poste le premesse per una nuova creatività.

Varietà e complessità degli assetti territoriali e delle compagini sociali sono elementi che caratterizzano fortemente la realtà italiana, e le proposte di riforma che pure la Commissione europea ci chiede di premettere al varo del *Recovery plan* saranno efficaci solo se in grado di garantire che il rispetto delle autonomie venga accompagnato da un aumento delle capacità di fare squadra, evitando che – come da noi troppo spesso accade – un formale ombrello istituzionale finisca per coprire l’innata tendenza italica a farsi ognuno gli affari propri.

Il modello proposto da Europa 2030, e sul quale si stanno mobilitando tutti i principali paesi europei<sup>1</sup> ha assunto una struttura strategica, con obiettivi fortemente gerarchizzati e stringenti priorità, applicando in modo sistematico le modalità di rendicontazione dell’Agenda Un per lo sviluppo sostenibile. La proposta italiana di *Recovery plan*, da presentare entro novembre, per essere credibile e ben accettata occorre che venga redatta con logiche analoghe, e che comprenda al suo interno misure di riforma del governo del territorio che consentano al sistema pubblico - che sarà chiamato al maggior sforzo mai espresso dalla nascita della Repubblica - di aumentare considerevolmente il grado di coerenza delle sue azioni, ed in particolare di renderle coerenti non tanto rispetto ad un ottimo amministrativo predefinito quanto in riferimento a scenari tendenziali in una realtà in rapido movimento.

Del resto, una Europa leader nell’industria *green* non è solo o tanto una buona notizia per l’ambiente europeo, ma anche e soprattutto una autentica sfida strategica al dominio tecnologico espresso dai grandi *player* globali. E per l’Italia, che ha un apparato industriale medio-leggero molto integrato con quello tedesco, lo sforzo di riorientamento delle prospettive di sviluppo si gioca molto proprio sulle componenti territoriali più che su quelle industriali, già in grado di far da sé. Il nostro *New Green Deal* dovrebbe quindi trattare di energia, acqua, eliminazione dei rischi, uso oculato delle risorse, connettività, salute e salubrità, abbattimento dell’inquinamento, risanamento ambientale, rigenerazione urbana, nuovo welfare. Ma come assicurarne una coerenza complessiva ai nuovi e sfidanti obiettivi?

### **Adesione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, monitoraggio dei bilanci e impronta carbonio come strumenti di lavoro.**

Non è possibile aderire ad una prospettiva di sviluppo sostenibile ignorando obiettivi e target della Agenda 2030. In particolare alla interpretazione *wedding cake* degli obiettivi; alla base la biosfera, poi la società poi l’economia.

Gli obiettivi sono chiari, le azioni sono variabili in funzione dalla diversità delle criticità pregresse, delle risorse ed opportunità, delle aspirazioni delle comunità insediate. Come assicurare la coerenza di sistema ad un insieme variegato e complesso di azioni che verranno promosse da strutture amministrative differenti?

Proviamo a pensare che l’inefficienza dell’azione pubblica sia più conseguenza che causa del mancato coordinamento delle politiche. La sfida potrebbe risiedere quindi non tanto nell’indicare *cosa fare* - ovvero selezionando di fatto le cose che soggettivamente

<sup>1</sup> La Germania ha da poco annunciato un maxipiano di rilancio da 130 miliardi aggiuntivo a quello europeo, che prevede entro il 2030 il transito di tutta la mobilità privata all’elettrico o all’idrogeno, di portare al 55% il taglio delle emissioni climalteranti, di introdurre la carbon tax nei settori energetico e dei trasporti



si ritengono più importanti tra quelle contenute nei vari documenti redatti o redigenti in merito al rinnovato futuro; Piano Colao, Asvis, Wwf, Inu, etc.- quanto nel ragionare sul *come fare*, ovvero puntando i riflettori sulla coerenza tra gli obiettivi condivisi (che non possono essere diversi dagli SDG's e dalle loro declinazioni qualificate) e le azioni programmate.

Questo significa nel concreto dare nuova e massima rilevanza:

- al monitoraggio della spesa urbana e territoriale rispetto al perseguimento degli SDG's (anche la Von der Leyen ha imposto a tutti i commissari europei di produrre ogni anno un bilancio della loro azione in merito al perseguimento degli SDG's) e agli obiettivi di *Next Generation EU*;
- alla misurazione della ripartizione della spesa tra differenti settori, offrendo nuovi orizzonti alla nota questione dell'ingessamento dei bilanci, che rispondono ad assetti ed equilibri passati e non al futuro (e magari anche quelli del passato non erano adeguati ma solo espressione di rapporti di forza politica che oggi appaiono antidiluviani);
- al misurare l'impronta carbonio di quello che si fa.

Si tratta di tre attività che rappresentano una garanzia della effettiva sostenibilità, al di là di ogni retorica. Se compiutamente e correttamente praticate, senza furbeschi stratagemmi elusivi o inconcludenti teorizzazioni, queste attività eviteranno la tirannia del passato, ovvero la prevalenza di criteri tesi a privilegiare la fattibilità valutandola a partire da elementi di fatto non più adeguati al nuovo stato di cose. Il rischio grande è che vengano riproposti vecchi progetti (si ritorna a parlare del ponte sullo stretto!) per il solo fatto che sono espressione di processi avviati (cosa che fa rima con la c.d. "accelerazione delle procedure"), senza considerare che la crisi che ci prepariamo ad affrontare ha caratteri e dimensioni inaudite ed incognite.

Occorre entrare nel merito della sostenibilità delle azioni e prendere il punto estremamente sul serio. La crisi ecologico-ambientale che si va producendo attraverso il

*climate change*, e che è solo larvamente anticipata dalla pandemia del Covid-19, non è qualcosa che si possa affrontare con un nuovo Piano Marshall, quando era sufficiente occupare manodopera non qualificata.

La sfida è di portata globale, e di dimensioni tali da rendere indispensabile ogni aiuto per pensare di poterla almeno giocare (anche Francesco ci ricorda che stiamo tutti sulla stessa barca; e non vuole che affondi). Già si sa che l'apporto delle forze di mercato sarà indispensabile, ma è altrettanto evidente che, anche qualora riuscisse a svilupparsi – fatto per nulla scontato – nel pieno rispetto della neutralità climatica, senza una mutata dimensione etica sarà comunque del tutto insufficiente.