



**Competenze in azione. Governo del territorio, innovazione e sviluppo metropolitano a Napoli**, Attilio Belli, a cura di, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 292, Euro 37,00

L'esame delle relazioni che tendono a stabilirsi tra lo sviluppo delle competenze tecniche e l'azione trasformativa dell'uomo costituisce un *topos* ricorrente negli studi urbani, almeno a partire da quando i responsabili della pianificazione urbanistica hanno cominciato a interrogarsi sulla efficacia delle proprie condotte. Grazie a questa accresciuta consapevolezza degli obblighi derivanti dall'operato degli urbanisti, l'acquisizione delle conoscenze di base non è più vista come una fase preliminare e sostanzialmente autonoma del processo di pianificazione, ma ne costituisce una componente inscindibile, che è peraltro destinata a determinarne l'incisività.

In anni più recenti la crescente complessità degli interrogativi proposti dalla crisi urbana e, al tempo stesso, la preoccupante rinuncia della politica a fornire chiari indirizzi di governo, hanno sovente prodotto un rovesciamento di prospettiva nella formazione e nell'impiego delle competenze tra i planners, i politici e il pubblico, con un frequente palleggio di obblighi e di responsabilità. La confusione dei ruoli che ne è conseguita ha comportato un incremento del peso esercitato dalle pratiche nel governo del territorio, con il risultato di porre in secondo piano i processi istituzionali di formazione ed erogazione delle competenze. Gli scompensi determinati da questo legame irrisolto tra competenza e decisione sono ormai da tempo oggetto di riflessione, e anche se impiegato in letteratura soprattutto nella sua valenza positiva, il paradigma della 'ricerca-azione' può aiutare a comprendere i cortocircuiti cognitivi che si manifestano quando l'attuazione delle politiche di piano è ostacolata dalla carenza o dalla insufficiente valorizzazione delle competenze tecniche.

Attilio Belli e gli altri Autori del volume in recensione, che racconta alcune fondamentali esperienze di governo del territorio maturate a Napoli e in Campania nel secondo dopoguerra e nei primi anni Duemila, non solo condividono l'interesse per questo campo di ricerca, ma aderiscono al principio per il quale la formazione delle competenze può avvalersi di processi collettivi, ed è in grado di migliorare la

realtà mentre ne effettua la conoscenza. Nelle riflessioni contenute nel testo questo convincimento è declinato soprattutto in termini negativi, e il mancato incontro tra istituzioni e *saperi* costituisce l'occasione per condurre una documentata rassegna degli insuccessi e delle occasioni mancate che hanno caratterizzato la lunga stagione urbanistica presa in esame.

Nel testo la riflessione sulla difficoltà di assicurare un legame fertile e virtuoso tra conoscenza e azione e, più in particolare, sulle resistenze incontrate dai processi decisionali nella guida della città viene affrontata con una passione insolita nella letteratura specializzata. Certamente la scelta del caso di studio di Napoli non facilita l'assunzione di un atteggiamento distaccato da parte degli Autori – che hanno dedicato a questa città straordinaria e complessa gran parte della loro vita professionale e civile – ma la partecipazione anche emotiva al dibattito sul controllo delle trasformazioni urbane costituisce un attributo certamente inconsueto nella letteratura specializzata più recente.

#### Una rassegna impietosa

A differenza di quanto solitamente avviene nella tradizione meridionalista, lo sguardo degli Autori non viene indirizzato principalmente alle gravi anomalie che affiorano nella formazione del potere, quanto piuttosto all'insufficiente contributo delle competenze specialistiche pur nei confronti di quelle decisioni che attengono alla pianificazione del territorio. Ne consegue un esame delle sconfitte registrate dalla guida delle politiche urbane quasi mai indulgente nei confronti delle responsabilità individuali e di gruppo dei protagonisti di queste vicende e, al tempo stesso, una riflessione assai coinvolgente sulla possibilità – che negli avvenimenti descritti non è stata raccolta – di incidere maggiormente sull'evoluzione delle politiche urbane.

Naturalmente la valutazione degli insuccessi registrati dalla cultura tecnica nell'orientare le scelte urbanistiche più rilevanti potrebbe estendersi ben oltre i confini della città che viene presa in esame, e riguardare tradizioni amministrative anche più autorevoli e consolidate, ma la lettura che viene proposta insiste con efficacia sulla peculiarità del modello napoletano soprattutto per quanto riguarda l'esistenza di uno stretto legame tra la scarsa incisività delle competenze nel controllo delle

trasformazioni urbane e l'incapacità delle élites cittadine a partecipare a un progetto civile di rinnovamento.

Anche se il curatore del volume lascia trasparire qui e là le sue personali preferenze per una cultura della pianificazione emancipata dai vincoli del modello amministrativista, e dalla 'estrema ortodossia verso un canone tradizionale', nel testo sono presentate con notevole equilibrio le tesi dei sostenitori e dei detrattori di quel paradigma di pianificazione che a Napoli è risultato egemone almeno a partire dal 1980. Nonostante si tratti di vicende più volte raccontate dai protagonisti di un dibattito che ha assunto un rilievo nazionale, il resoconto di Gianni si impone senza dubbio all'attenzione del lettore non solo per la difesa della gestione urbanistica dalla accusa ricorrente di un eccesso di *pubblicismo*, quanto piuttosto per la rivendicazione di un contributo originale all'affermazione di una nuova figura di urbanista pubblico. Da questa angolazione risulta degna di nota l'enfasi con cui si sostiene l'importanza del compito svolto da una nuova generazione di funzionari che, nel tradurre gli indirizzi della Giunta comunale in atti coerenti e plausibili, hanno finito per accentuare il ruolo politico della elaborazione tecnica e, di conseguenza, la necessità di affidare i compiti più delicati della progettazione urbanistica a strutture stabili della amministrazione locale.

Nel saggio di Cardillo questo approccio peculiare subisce una radicale revisione, a dimostrazione che il conflitto tra scuole differenti di pensiero che ha attraversato per anni il dibattito urbanistico era ben presente anche all'interno della Giunta Bassolino. Secondo questa differente lettura, risulta che a Napoli si è realizzata una difficile convivenza tra due visioni ben diverse dell'azione pubblica, che il Sindaco ha superato solo in seguito, quando ha fatto prevalere la concezione di Vezio De Lucia, che insisteva sul rispetto rigoroso delle regole del piano vigente e su una manifesta ostilità nei confronti dell'urbanistica contrattata, alla posizione più interlocutoria dell'assessore alle Risorse Strategiche Roberto Barbieri nei confronti di un vasto sistema di interessi (imprese, finanza, agenzie di sviluppo locale).

Pur rifiutando di rimanere ingabbiati nella *querelle* tra i difensori del piano di tradizione e quanti sostenevano la necessità di innovarlo in profondità, le riflessioni contenute nel volume tendono a sottolineare come

il disegno delle trasformazioni urbane operato dagli esperti non riesca comunque a trarre vantaggio da una esplorazione sistematica delle immagini del cambiamento, e che il *cantiere* dei progetti di intervento ha finito per privarsi del contributo visionario della disciplina urbanistica. Secondo Cillo questa contrapposizione paralizzante tra contenuti innovativi e approcci più convenzionali ha dunque comportato due conseguenze egualmente negative, riconducibili da un lato alla rinuncia ad impiegare un approccio strategico nella promozione delle politiche urbane, e dall'altro alla incapacità di adottare misure inclusive con cui ottenere un ampio consenso nei confronti delle scelte operate.

### **Il tentativo di superare l'impasse**

Si può convenire che questa debolezza strutturale degli approcci più innovativi non sembra in via di superamento nemmeno ora che gli strumenti della pianificazione strategica sono divenuti di uso corrente, e che la necessità di operare una reinvenzione dei processi decisionali per avvicinarli ai cittadini appare indifferibile. La sfortunata parabola del Piano Strategico napoletano (2004-2009), raccontata nel volume, dimostra che all'origine dei frequenti insuccessi della pianificazione vi è in molti casi l'incapacità di liberare quella creatività che costituisce l'elemento fondativo di una conoscenza mediante la quale «si può non solo leggere e raccontare il mondo che è ma, soprattutto, costruire ipotesi del mondo che vorremmo» (Cerami).

Anche se in alcuni passaggi del testo – a dire il vero piuttosto marginali – la denuncia della scarsa attenzione riservata alle istituzioni universitarie e di ricerca rischia di essere percepita come una tardiva rivendicazione di un ruolo e di un prestigio quasi mai riconosciuti, le posizioni espresse sulla difficoltà di garantire un dialogo serrato e fruttuoso tra le competenze esperte e la pubblica amministrazione acquistano un'indubbia rilevanza e si collocano all'interno del dibattito, vivace e attualissimo, sul declino delle 'classi dirigenti' e sulla metamorfosi delle oligarchie. Sullo sfondo di alcune vicende particolarmente deludenti descritte nel volume non è difficile scorgere una critica non sufficientemente esplicita dei difficili rapporti tra Università e professione, e della possibilità che un ricorso più equilibrato e convinto alle competenze disponibili sia stato frenato da un certo 'mediocre

professionismo'. Un tema, quest'ultimo, di notevole interesse, ma che non è stato sufficientemente indagato, forse per la riluttanza a sviluppare un'argomentazione che avrebbe inevitabilmente coinvolto una nutrita platea di rappresentanti del mondo accademico.

Ma c'è di più. Come Pizzorno ha più volte osservato, gli ostacoli alla introduzione del principio di competenza in istituzioni che devono privilegiare comunque il primato della rappresentanza degli interessi non si direbbero prossimi a un superamento nemmeno ora che l'aumento della complessità delle dinamiche insediative postula un ricorso crescente alle risorse cognitive. Al contrario tale difficoltà tende addirittura ad accentuarsi, e l'autonomia della decisione nei confronti dei pareri degli esperti che dovrebbero legittimarla vira in modo sempre più preoccupante nella direzione di una perdita progressiva di prestigio accademico, di status sociale (e di reddito) da parte dei ceti intellettuali, che vengono soppiantati da nuove schiere di 'chierici', sottomessi alle logiche della governance e sempre più incapaci di cogliere il quadro d'insieme.

Per Giuliano da Empoli il crescente discredito di cui soffrono ormai gli 'specialisti' ha, come contrappasso, l'apertura di uno spazio dedicato all'affermazione di una nuova 'cultura della indisciplina', che sarà in grado di superare i vecchi confini tra i domini del sapere generando sinapsi sempre nuove. Condividendo la convinzione che i più interessanti stimoli alla innovazione giungeranno non più dal 'centro' di saperi ormai consolidati, ma piuttosto dalla 'frontiera' tra le competenze specialistiche, anche il disincanto provato da Attilio Belli circa l'effettiva incidenza degli esperti nel governo delle trasformazioni urbane e metropolitane dell'area napoletana può trovare un antidoto efficace nella contaminazione tra le fonti della conoscenza. Ciò a condizione che si riesca a dimostrare che le ombre della 'società della sfiducia' (che i cittadini hanno manifestato dapprima nei confronti dei *leaders* politici e degli amministratori pubblici, e poi degli stessi specialisti) possono essere dissipate, come nel volume si sostiene con forza, facendo in modo che gli esperti non intervengano solo nella fase di avvio delle politiche di intervento, ma concorrano con i soggetti e gli attori delle trasformazioni urbane alla messa in campo di nuove forme di competenza.

Michele Talia