

L'architetto nell'amministrazione pubblica

GIANCARLO FERULANO¹

Abstract: The discussions on the role of architects and engineers and their technical skills in public administrations are rarely addressed while usually the main attention is focused on the universities and teaching. This text tries to provide a contribution on this issue by reviewing in particular both collective and a personal experiences, carried out by architects and engineers in a local authority – in this case the municipality of Naples – which I believe can be considered exemplary to describe the transformation path of that role in the last decades of our Republic and to define possible perspectives.

Key words: amministrazione pubblica, Napoli, provvedimenti pubblici, centro storico.

Non credo sia un caso se nelle discussioni sul ruolo dell'architetto e dell'ingegnere vengono raramente affrontati gli aspetti relativi all'esercizio delle loro competenze tecniche nell'ambito di pubbliche amministrazioni che non siano le università o i diversi luoghi dell'insegnamento. In questa sede cercherò di fornire un contributo su questo tema ripercorrendo in particolare un'esperienza sia collettiva che personale, svolta da tecnici in un ente locale – nella fattispecie il comune di Napoli – che ritengo possa considerarsi esemplare per descrivere il percorso di trasformazione di quel ruolo negli ultimi decenni della nostra repubblica e per suggerire possibili prospettive.

I ragazzi del Piano Quadro

Nei primi anni Settanta i temi dei corsi di urbanistica della Facoltà di Architettura di Napoli erano molto variegati: potevi imbatterti ne “La lettura dei risultati delle elezioni amministrative nei comuni del mezzogiorno” oppure “La formazione della struttura urbana di centri sviluppatasi sulle direttrici principali: il caso Isernia” oppure nei corsi di Marcello Vittorini su “Formazione dei piani urbanistici e

1. Giancarlo Ferulano, architetto, dirigente per il Comune di Napoli della Direzione Pianificazione e gestione del territorio e il Servizio programma UNESCO e valorizzazione della città storica.

ruolo degli uffici tecnici degli enti locali” con il sottinteso sottotitolo quale garanzia di controllo dello sviluppo del territorio. E quest’ultimo approccio al tema dell’urbanistica praticata ha condizionato me e alcuni altri protagonisti di questo racconto. La formazione ricevuta da docenti progettisti molto diversi, come approccio e come insegnamento e ciascuno a modo suo stimolante, aveva tuttavia acceso e consolidato anche la visione dell’architettura/progetto quale chiave di lettura della logica del territorio e delle sue prospettive di riqualificazione e sviluppo.

La scommessa sul ruolo di funzionario pubblico

Lo spostamento a sinistra dell’elettorato che nel 1975 mise le amministrazioni comunali delle maggiori città in mano al centro sinistra – a Napoli al sindaco comunista Valenzi – creò un terreno adatto alla ridefinizione delle macchine comunali sia in termini di svecchiamento che di moralizzazione. E soprattutto al tentativo di indurre l’inversione di un percorso che in molte situazioni era risultato perverso: l’affidamento della redazione dei piani urbanistici e dei progetti di trasformazione urbana a professionisti esterni, quindi talora a quelli che curavano gli interessi delle imprese o degli imprenditori per i quali avevano lavorato e forse lavoravano ancora e dai cui interessi non era facile distinguersi. Quelle professionalità spesso elevate, sia per competenza che per esperienza, avrebbero potuto invece essere valorizzate attivando un diverso processo di costruzione di piani e progetti nel quale le istanze politiche – quando non bielicamente interessate ma solo incompetenti e reverenti all’autorità professionale ancor più se accademica – potevano essere supportate da competenze tecniche, non condizionate, interne all’ente locale; questo supporto avrebbe contribuito a configurare l’amministrazione pubblica quale committente qualificato, con idee chiare sull’interesse pubblico da conseguire con il piano/progetto e quindi più capace da una parte di indirizzare l’approccio e i contenuti del mandato e dall’altra di affrontare l’intermediazione democratica sia con la domanda sociale che con le altre posizioni politiche.

A Napoli l’affidamento da parte della nuova Amministrazione a un gruppo di professionisti, in massima parte docenti universitari, dell’incarico della redazione di un piano di settore, il Piano quadro delle attrezzature, presentò tuttavia un elemento di novità: la clausola di

impiantare in uffici comunali la sede per lo svolgimento dell'incarico e di coinvolgere giovani tecnici come collaboratori. Da questa occasione ebbe inizio la vicenda dei *ragazzi del Piano Quadro*.

Alcuni giovani neolaureati in varie discipline e politicamente impegnati – scelti dagli incaricati per la conoscenza diretta stabilitasi nell'esperienza universitaria, sia quella da loro appena conclusa come studenti e sia quella iniziata come supporti alla docenza nei corsi – lavorarono, quasi volontaristicamente all'interno degli uffici comunali appunto, portando a termine quel singolare rapporto di collaborazione con una notevole unità di intenti e di approccio. Dopo l'approvazione del Piano quadro quel gruppo così costituito si autopropose all'Amministrazione per continuare a svolgere analoghe prestazioni. Su queste basi, venne loro affidata, con una certa spregiudicatezza, una *rogna* che nel '78 era capitata fra capo e collo sulle amministrazioni comunali e quella di Napoli era del tutto impreparata: l'applicazione della legge sull'Equo canone i cui adempimenti connessi nessuno voleva affrontare. E quella prima scommessa fu vinta. La metodologia usata, l'utilizzo e l'applicazione di parametri "oggettivi" di lettura della città, il ruolo svolto di intermediazione e connessione con le realtà delle municipalità, il confronto aperto ma fermo con gli amministratori fornì un prodotto che fu approvato in consiglio comunale all'unanimità e senza conflitti anzi creando un notevole consenso all'Amministrazione. Ma per quest'ultima e per Napoli il giro di boa del mutato atteggiamento verso la pianificazione avvenne con la redazione e la successiva approvazione del cosiddetto Piano delle periferie.

Con la conquistata credibilità fu abbastanza agevole per il gruppo di tecnici, anche se ancora senza nessun inquadramento, proporsi per la redazione di un piano in attuazione della legge n. 457 del 1978 appena varata, che rivoluzionava le norme per l'edilizia residenziale pubblica – fino ad allora regolata dalla faticosa legge 167 del 1962 – e richiedeva quindi approcci culturali e professionali diversi da quelli delle vecchie e malmesse macchine comunali. Affermando una modalità che, con un termine adottato successivamente, potrebbe definirsi *in house*.

L'intermediazione fra le esigenze dei *cives*, le logiche della politica e quelle del progetto, le norme e le qualità del territorio. Il piano venne configurato come un programma di riqualificazione

urbana, che riguardava i centri storici minori, interni ai confini comunali, che circondano come una corona il centro della città di Napoli, con un articolato di strumenti: piani di recupero di iniziativa pubblica, piani di recupero di iniziativa privata, nuova edilizia sovvenzionata e convenzionata adeguamento della dotazione di attrezzature pubbliche ai valori degli standard di legge. Al piano che fu denominato Piano delle periferie venne data un'impostazione innovativa rispetto alle modalità fino ad allora adottate per i nuovi insediamenti di espansione edilizia perlopiù sconnessi dal tessuto urbano preesistente. Essa scaturiva anche dal confronto e dal contributo degli altri operatori avveduti nella cultura urbanistica e nelle altre realtà italiane (Bologna, Venezia, Roma etc.). Anche questo piano/programma venne approvato in consiglio comunale all'unanimità premiando il grande sforzo di coinvolgimento, dibattito e progressivo adeguamento delle scelte "tecniche" al confronto democratico. A valle di questa esperienza venne riconosciuto il valore metodologico del processo svolto e il comune di Napoli pubblicò il bando di concorso per la costituzione dell'Ufficio di piano regolatore. Ma poco dopo, il 23 novembre 1980 in Campania, con epicentro nell'Irpinia, si abbatté un terremoto devastante.

La risposta legislativa a sostegno della ricostruzione fu incredibilmente pronta e il 14 maggio 1981 venne varata una legge speciale la n. 219. A Napoli, invece di scelte di emergenza approssimative e scaturite da impostazioni teoriche improvvisate – se non spesso subdolamente funzionali a interessi fondiari, elettorali o altro – si decise di utilizzare lo strumento di intervento di riqualificazione del territorio urbano già approvato. Si valutò che fosse lo strumento appropriato per affrontare la gravissima situazione in cui si era venuta a trovare una cospicua parte della popolazione e del patrimonio edilizio e per realizzare quell'articolato intervento in situ invece di individuare aree libere esterne da urbanizzare come accadde invece poco dopo nella scelta per gli interventi per affrontare la situazione causata dal bradisismo di Pozzuoli. Per costituire il nucleo iniziale di un ufficio speciale per l'adeguamento del piano già approvato alle intervenute esigenze di urgenza e incremento del fabbisogno di alloggi e per la sua successiva attuazione con i finanziamenti della legge 219, fu scelto il medesimo gruppo di tecnici, anche per la loro accurata conoscenza del

territorio. Il ruolo del Ministero dei Lavori pubblici con la nomina di Vezio de Lucia alla direzione di quella struttura fu determinante tanto quanto lo era stato pochi anni prima nel 1972 in sede di approvazione del Piano regolatore generale di Napoli, quando il PRG fu sostanzialmente corretto dal Ministero che ne ridisegnò la zonizzazione.

Questo è l'incipit di una esperienza collettiva che all'epoca ebbe notevole risonanza e apprezzamenti. Il valore e l'esemplarità di questa esperienza risiedono, non solo nella sostanziale correttezza amministrativa che l'ha caratterizzata in ogni sua fase, ma nella capacità di mettere insieme tutti i diversi soggetti (tecnici di altre amministrazioni pubbliche, accademici, professionisti, politici, imprese pubbliche e private etc) per contribuire tutti insieme a realizzare un intervento a scala urbana e territoriale di una dimensione realmente inusitata e conseguire un imprevedibile successo operativo.

La letteratura e la bibliografia su quella lunga e tormentata vicenda è ampia e non starò qui a ripercorrerne le tappe e descrivere la complessità dei procedimenti (lo strumento della concessione delicato e rischioso, le procedure espropriative, la definizione di prezzari e capitolati specifici, i meccanismi approvativi), la vastissima articolazione degli interventi, dei metodi innovativi, delle sperimentazioni condotte e il ruolo delle personalità che vi hanno partecipato con passione e professionalità nei diversi e difficili compiti, il tutto costantemente condizionato dal fiato sul collo del fatidico slogan "Fate presto".

Ma un'altra ragione per raccontare questa vicenda consiste nell'emblematicità del suo successivo svolgimento in connessione alla diffusa volontà di de-composizione delle strutture tecniche della pubblica amministrazione. E quindi del parallelo processo di dissuasione degli studenti di maggior valore e motivazione nelle discipline dell'architettura, dell'urbanistica e dell'ingegneria dall'aspirazione a prefigurare nel corso degli studi e poi a intraprendere, una carriera negli enti territoriali locali o nelle amministrazioni dello stato, in particolare le soprintendenze.

Nelle fasi conclusive del Programma straordinario per l'edilizia residenziale a Napoli tuttavia le luci della realizzazione vennero minimizzate dalle ombre che in realtà ci furono, per la massima parte ascrivibili al riemergere di quei processi tragicamente intrinseci a una

gestione politica perversa, che fino a una certa fase erano stati invece tenuti a bada. Ovviamente non era opportuno fare chiarezza e il quadro politico fortemente cambiato rientrando nell'alveo centrista optò per congelare quella struttura così difficile da gestire e controllare, tenendola isolata dalla organizzazione ordinaria degli uffici.

L'elezione diretta del sindaco

Quando ebbe inizio la stagione dei sindaci eletti il rapporto fra l'amministrazione politica e gli uffici comunali cambiò con il rafforzarsi del fenomeno della cooptazione e del coinvolgimento diretto del personale per il conseguimento di obiettivi condivisi; nei primi tempi queste innovazioni portarono risultati positivi. Ma a lungo andare, con il cessare del processo di acquisizione di nuovo personale e di rigenerazione con procedure concorsuali, hanno prevalso le negatività tipiche del meccanismo dello spoiling system e della chiamata diretta. Per la vicenda che sto raccontando a Napoli val la pena ricordare che il sindaco eletto, l'allora comunista Bassolino, operò una scelta veramente imprevedibile, smembrando la struttura tecnica del commissario straordinario e salvando la sua dimensione di gruppo di lavoro solo per affrontare gli aspetti della pianificazione urbanistica e non per quelli altrettanto delicati della programmazione e gestione dell'intervento pubblico non solo a scala edilizia. E da allora le storie dei diversi protagonisti dell'esperienza qui riepilogata si separarono prendendo strade diverse all'interno dell'amministrazione comunale.

Affidare all'architetto Vezio De Lucia, già protagonista del Programma straordinaria per l'edilizia residenziale, l'assessorato all'urbanistica e la costituzione e l'impostazione dell'Ufficio urbanistico del comune di Napoli fu tuttavia da parte di Bassolino una scelta importante; l'esperienza di quell'ufficio riveste un grande interesse per il ruolo determinante che ha avuto nella gestione del cambiamento dei ruoli urbani delle diverse parti del territorio comunale e nella definizione della nuova prospettiva di sviluppo da prefigurare nel momento storico del devastante stravolgimento dell'economia. I suoi meriti e i suoi limiti sono stati oggetto di analisi e ricerche cui anche in questo caso rimando.

Il centro storico di Napoli sito UNESCO

L'esperienza invece condotta sul tema centro storico è meno conosciuta e interessante per l'intreccio fra le componenti piano/progetto/intervento. A partire dal 1994 una vigorosa iniziativa di associazioni e intellettuali, vicini all'impostazione politica dell'amministrazione comunale riusciva a conseguire l'obiettivo di fare includere nel 1995 l'intero centro storico, così come delimitato dall'allora vigente PRG, nella sua unità sia territoriale che di stratificazione urbana e culturale, nella lista mondiale del patrimonio UNESCO.

Nel quadro macro-territoriale delle scelte di piano fatte con l'Ufficio urbanistico, in coerenza con l'acquisito riconoscimento internazionale, si inseriva una visione fortemente propositiva e protettiva dei valori straordinari contenuti nel centro storico. E pertanto fu data priorità temporale alla definizione di una specifica variante urbanistica (approvata già nel 1998 rispetto al piano regolatore generale che la ricomprenderà nell'approvazione definitiva nel 2004), che innanzitutto ne ampliava consistentemente il perimetro oltre a definire un quadro normativo scientificamente aggiornato ma anche più agile e operativo di quello precedente.

Alle scelte urbanistiche generali si affiancarono con autonomia ma condividendone l'impostazione culturale, altri uffici dell'Amministrazione per lo più facenti capo a tecnici e architetti dell'originario nucleo, che andarono a integrare con un sistema di piani di settore, l'impianto generale. Il piano dei trasporti per esempio che con il ridisegno e il potenziamento delle linee e dei tracciati della metropolitana si prefisse tra l'altro l'obiettivo di liberare il centro dai flussi veicolari in ingresso e in attraversamento e, con la riqualificazione delle aree circostanti le nuove stazioni, di indurre puntuali processi disseminati di riqualificazione urbana del centro.

Ma anche altri provvedimenti di indirizzo quali il nuovo regolamento viario, il piano carburanti per delocalizzare dal centro gli impianti inquinanti, il piano del traffico o quello della rete commerciale per mitigare i fenomeni di concentrazione e promuovere le attività locali. Tutti strumenti prodotti all'interno dell'Amministrazione con il supporto e la consulenza di professionisti, società di ingegneria e con convenzioni con istituti universitari.

Costituito lo scenario delle regole e soprattutto il quadro strategico degli obiettivi fu possibile recuperare il senso di quel riconoscimento internazionale che sul piano dell'effettivo intervento era rimasto congelato.

L'utilizzo dei fondi europei 2000-2006 con un articolato elenco di interventi di restauro e riqualificazione urbana definito in sede regionale e affidati a diversi soggetti istituzionali oltre al comune, aveva posto le basi per la definizione, da una parte, di un programma organico di riqualificazione urbana e di promozione economica da finanziare con i fondi 2007-2013 e dall'altro di una procedura per la formazione del Piano di gestione del sito UNESCO. La scelta dell'apertura di tavoli tecnici di concertazione con gli enti e le amministrazioni pubbliche era motivata dalla strategia di concordare obiettivi comuni - la riconquista della qualità degli spazi urbani progressivamente abbandonati, la promozione dell'intervento di riqualificazione da parte dei privati singoli e aggregati, la configurazione con interventi di recupero mirati di poli urbani complessi disseminati ma fra loro collegati etc. - per cercare di moltiplicare gli effetti delle diverse iniziative di recupero e restauro del patrimonio architettonico monumentale che invece spesso nel passato erano rimasti casi solati e con impatto limitato. Si avviava così quel percorso di valorizzazione e pubblicizzazione delle qualità peculiari della città per entrare nel processo di competizione globale che si apriva, non più e non tanto fra nazioni/regioni, ma fra centri urbani.

Le prospettive di riaffermare il valore degli uffici tecnici nelle pubbliche amministrazioni

Il dato interessante di questa esperienza intorno al centro storico per l'aspetto che sto trattando è stato di aver conseguito un rapporto di cooperazione fra le strutture delle diverse amministrazioni. La diretta collaborazione nella configurazione degli obiettivi e degli strumenti per attuarli diventava la cartina di tornasole per mettere a nudo capacità professionali, correttezza di ragionamenti e comportamenti e fugare demonizzazioni, se preconcepite, o a ragione motivarle. In una fase in cui i tre soggetti principali - Stato, Regione, Comune - avevano composizioni politiche differenti e volubili e talora colorate a scacchiera e colpevolmente contrapposte, il ruolo calmieratore degli

eccessi di protagonismo e di affermazione di autorità e prevalenza degli amministratori, svolto dai funzionari tecnici, diveniva cruciale ai fini di perseguire gli obiettivi: la scelta degli oggetti di intervento, il rispetto delle scadenze di qualunque natura fossero, la preparazione di atti condivisibili e non divaricanti, l'individuazione di alternative praticabili per superare gli ostacoli.

La consueta rivalità e diffidenza fra funzionari dei diversi enti sono un dato patologico e la causa determinante della farraginosità e dei ritardi che rendono interminabile qualsiasi processo sia autorizzativo che programmatico. Non il pacato confronto e lo scambio fiducioso di pareri ma il conflittuale arroccamento sulle proprie posizioni, purtroppo non sempre ragionevoli e limpide, è il nodo critico che può essere sconfitto solo dalla qualità degli interlocutori e dalla formazione di modalità di lavoro condiviso nel quale convergano le specifiche peculiarità istituzionali e sia chiaro il ruolo di ciascun interlocutore.

E' necessario quindi contrastare la prassi e il giudizio consolidato che tendono a ritenere il ruolo degli uffici tecnici delle pubbliche amministrazioni inutile e dannoso e quindi da smantellare, opponendosi con una formazione universitaria dei tecnici che affronti e definisca esattamente ruoli e competenze dei diversi operatori e che analizzi puntualmente e criticamente le fasi, le componenti e le criticità che costituiscono il processo per ogni tipologia di intervento: piano-progetto-approvazione-realizzazione-gestione.

Altro discorso troppo complicato da affrontare in questa nota è quello della formazione giuridica in specie in tema di normative per gli appalti di lavori pubblici che sono diventati ormai il problema strutturale del nostro paese. Questo è per certi versi il nodo più critico del lavoro nella Pubblica Amministrazione considerato che l'attuale giungla giurisdizionale scaturisce da un incessante e inarrestabile processo di "modificazioni e integrazioni" che come una tela di Penelope disfa il mese successivo quello che come panacea a tutti i mali era stato sbandierato il mese precedente. Ma adeguarsi e tenerci testa non è solo un problema che riguarda i tecnici ma l'intera "macchina" amministrativa pubblica ed è necessario per scongiurare il comportamento ormai tragicamente prevalente anche nei funzionari efficienti di non fare per non rischiare procedimenti giudiziari e contabili.