

Pianificazione strategica e cultura repubblicana¹

Luigi Mazza, Politecnico di Milano

Le tesi principali proposte dal testo sono due: nelle sue applicazioni pratiche la pianificazione strategica rivela limiti difficilmente superabili; un sistema completo di pianificazione – ovvero lo sviluppo di una pianificazione nazionale, regionale e locale – è possibile solo nel quadro di una cultura politica, sociale e di governo repubblicana.

Per sviluppare queste tesi esamino tre questioni che mettono in luce le ragioni del disagio attuale della pianificazione strategica: il rapporto tra politica and pianificazione; il rapporto tra governo e governance; il rapporto tra spazio e sviluppo socio-economico. Concludo affermando che una prospettiva repubblicana, fondata sul 'patriottismo costituzionale', può restituire autorevolezza allo stato e legittimità e senso alla pianificazione.

1. Strategie incerte: tre ragioni di disagio

La necessità di visioni e di piani di insieme capaci di orientare la pianificazione locale e la progettazione urbana è già presente all'inizio del novecento sulle due sponde dell'atlantico², ma nelle pratiche si opera ovunque con forme di zonizzazione relativamente simili. Bisogna attendere la fine degli anni '60 perché venga introdotta in Gran Bretagna la distinzione formale tra *structure plan* e *action plans*³, e inizi così il cammino verso la pianificazione strategica. La pianificazione strategica ha un'accelerazione nei due decenni successivi quando, soprattutto negli Stati Uniti essa appare come la risposta ai problemi posti alle pratiche di pianificazione dalla cultura neo-liberista⁴. L'entusiasmo per la pianificazione strategica è stato tale da far ritenere a molti che solo essa fosse la vera pianificazione, e l'unica di cui valesse la pena di occuparsi nell'accademia e nel mondo della professione⁵.

Gli entusiasmi stanno scemando: i molti strumenti ricondotti alla capace etichetta della pianificazione strategica hanno prodotto risultati che in troppe occasioni si sono rivelati inferiori alle attese. Dopo l'ostilità ideologica scoppiata venti, trent'anni fa, oggi le attività di pianificazione devono fare i conti con lo scetticismo diffuso a proposito della loro efficacia, e con il poco consenso tra gli stessi planners su gli scopi e l'uso della pianificazione strategica. La mancanza di consenso si manifesta, ad esempio, nella molteplicità delle definizioni offerte in letteratura. Lo spettro delle interpretazioni è davvero troppo vasto: muove da formule tradizionali e istituzionali, legate alle esperienze di pianificazione subregionale e di struttura degli anni sessanta, sino a dubbie trasposizioni, non solo americane, della cultura aziendale in campo pubblico, passando per focalizzazioni sulla governance e sul disegno delle istituzioni, o per approcci comunicativi, senza escludere l'accento sulla creatività e l'immaginazione strategica⁶.

¹ Sono grato a Fausto Curti, Daniela De Leo, Luca Gaeta e Gabriele Pasqui per i loro commenti ad una prima stesura del testo, devo anche aggiungere che alcuni dei problemi che mi hanno segnalato rimangono, almeno in parte, aperti. Una versione precedente del testo è stata pubblicata da *Territorio* 48: 124-132.

² La visione di Geddes è regionale e implica una continuità tra ordinamento spaziale a grande scala e il dettaglio progettuale di uno spazio pubblico, si noti bene continuità e non determinazione. L'idea che Olmsted ha di un piano generale è rivolta soprattutto al disegno delle grandi aree urbane e anticipa la coppia piano comprensivo e zonizzazione, dove in teoria la zonizzazione dovrebbe essere la traduzione dettagliata e operativa delle linee generali proposte dal piano.

³ Per la verità la coppia piano generale/piani di dettaglio appare già con il *Greater London Plan 1944* e il *City of Manchester Plan 1945*; negli anni successivi sarà la volta dei primi piani subregionali come il *Preliminary Plan for Lancashire 1951*. La riforma disegnata dalla *Town and Country Planning Act 1968* è preparata da un lungo dibattito, vedi, ad esempio: Royal Town Planning Institute 1976, Ministry of Housing et al. 1965. Per un inquadramento teorico vedi Taylor 1998. A Milano alcuni degli schemi elaborati da De Finetti e dal piano AR negli anni quaranta del novecento, possono essere definiti degli schemi strutturali, ed è singolare come la variante generale di piano voluta da Hazon nel 1967 appaia nella sostanza e anche nella espressione grafica come uno *structure plan*.

⁴ Kaufman, Jacobs, 1987; Bryson, Roering, 1987.

⁵ Faludi, van der Valk, 1994.

⁶ Ancora pochi anni fa la pianificazione strategica è stata definita da John Bryson as «a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an (entity) is, what it does and why it does it». (Bryson, 2003, citato da Healey, 2007, p. 30; ma analogamente Bryson, 1995, pp. 4-5). Una definizione così riferita alla pianificazione aziendale da risultare poco utile in campo pubblico dove viene meno l'ancoraggio del profitto e si è in presenza di una molteplicità di missioni spesso in competizione tra di loro. In campo pubblico la pianificazione strategica può dare risultati soddisfacenti solo applicata ad un settore specifico con una missione ben definita e relativamente semplice. Per il resto, se si escludono forme di programmazione economica,

Per trarsi di impaccio Albrechts ha scritto che «Non esiste ‘un solo modo’ o ‘il modo migliore’ di fare pianificazione strategica ... la pianificazione strategica può essere definita come un processo guidato dal settore pubblico, attraverso il quale una visione, delle azioni e dei mezzi di attuazione sono formulati, dando forma e cornice a quello che un luogo è e può diventare»⁷. In un saggio più recente Albrechts propone a normative view on strategic spatial planning, e ne indica le “five main characteristics (selective, relational annex inclusive, integrative, visioning, and action orientated)”⁸. Ma le conclusioni a cui giunge sono piuttosto generali e aperte in molte direzioni: «The normative view includes a plea for a shift towards a more hybrid democracy, for a type of planning that expands practical democratic deliberations rather than restricts them, and that encourages diverse citizens' voices rather than stifles them; that directs resources to basic needs rather than to narrow private gain; that uses public involvement to present real political opportunities, learning from action not only what works but also what matters»⁹.

Patsy Healey, che ha usato in passato l'espressione strategic planning e strategic spatial planning, ora preferisce strategy-making che definisce come un'attività chiave «focused on urban areas involves creating some conception of an ‘urban region’ and forming institutional arenas in which to develop and maintain the strategic focus»¹⁰.

Di recente Gabriele Pasqui ha ricondotto la pianificazione strategica a tre diverse interpretazioni: «come strumento istituzionalizzato di governo del territorio; come dispositivo di governance capace di integrare reti di attori e di costruire consenso intorno a strategie di sviluppo rilevanti; come pratica di ‘conversazione sociale’ capace di attivare selettivamente attori e risorse attorno a progetti nuovi o reinterpretati»¹¹.

Un approccio più selettivo quello di Friedmann che, dopo aver riconosciuto come la pianificazione strategica sia stata importata dal mondo aziendale, ritiene che con essa ci si riferisca di solito ai temi chiave della pianificazione spaziale in un orizzonte temporale di 20-30 anni¹². Ma sottolinea il carattere controverso di questa forma di pianificazione e aggiunge: «Some see strategic planning as a way to set out an ideal vision of the future; others see it as a vehicle for generating technical studies that would otherwise not undertaken; still others see it as a way for substituting technical for political rationality or, alternatively, for undergirding and strengthening political reasons with technical studies; a fourth group may see it as a way to create a broad conceptual framework for wider public discussion and/or collaborative planning. And undoubtedly there are other purposes that may be claimed»¹³. Tenuto conto, fra l'altro, delle difficoltà di formulare politiche e piani di lungo termine, Friedmann ritiene più convincente della comprensività, un orientamento che si concentri su progetti di alta priorità – ‘strategic focus’ –, e suggerisca come svilupparli con studi di maggior dettaglio. Lo strategic focus appare più adatto a superare il carattere statico della pianificazione tradizionale e a rispondere con adeguata tempestività all'insorgenza di problemi che non sempre possono essere previsti¹⁴.

All'incertezza sul senso della pianificazione strategica si accompagna un'esplicita sfiducia nella possibilità di applicarla in pratica. Ad esempio, nell'introdurre una ricerca svolta sulle esperienze di progetti strategici in sette città europee, Willem Salet scrive che: «The evolution of cities is the largely unplanned and unintended outcome of more or less deliberate actions by many individuals and dispersed agencies searching to find a way out of the problems and circumstances they experience. As such, urban evolution is consciously man-made and even policy-made in many respects, but it does not unfold harmoniously according to the lines of a strategic plan. There is no complete control, not even in countries where powers are shaped to enable hierarchical planning»¹⁵. Salet ritiene comunque che esista una «strategic dimension of planning practices which lies in the transcendence of individual horizons in scope and time»; pertanto ritiene utile concentrare l'attenzione sul framing, «by which he simply means «the different ways in which individual agents can be held together»¹⁶. Salet non sembra fermarsi a considerare a quali condizioni e come nella situazione attuale si potrebbe perseguire un apprezzabile e impegnativo ‘superamento degli orizzonti individuali’ e, soprattutto, quali possano essere le non lievi implicazioni politiche di quel superamento, e il necessario riverbero che avrebbe sul disegno e l'argomentazione delle pratiche di pianificazione.

come quella francese degli anni '50 e '60 del secolo scorso, non è stato sinora possibile ricondurre le attività di tutti i settori di un'amministrazione pubblica a dei quadri strategici complessivi, capaci di aumentare efficienza ed efficacia del governo e dell'amministrazione.

⁷ Albrechts, 2005, p. 268.

⁸ Albrechts, 2006, p. 1149. Albrechts uses “building blocks from literature (planning and business) and [his] experience in practice to construct a workable normative definition of the ‘what’ and ‘how’ of strategic spatial planning”.

⁹ Albrechts, 2006, p. 1165.

¹⁰ Healey, 2007, p. 13.

¹¹ Pasqui, 2008, p. 53.

¹² E a sostegno cita Salet e Faludi, 2000; Albrechts *et al.*, 2003.

¹³ Friedmann, 2005, p. 224

¹⁴ Bisognerebbe chiedersi in cosa consista il carattere statico della pianificazione tradizionale e perché debba essere superato. Nel caso della pianificazione urbana il carattere ‘statico’, se ben interpretato e utilizzato, è la sua forza, ma questo tema può essere solo citato e certo non trattato in una nota.

¹⁵ Salet e Gualini, 2007, p. 3.

¹⁶ Il tema del *framing* è anche al centro della riflessione di Fausto Curti: «redigere frame leggeri (li si chiamino piani strutturali o strategici) capaci di avere una qualche efficacia diagnostica soprattutto riguardo alle matrici infrastrutturali e ambientali (che pure impegnano l'amministrazione in investimenti e in vincoli) e poi cercare di pilotare il portafoglio [portfolio] delle opzioni possibili, usando leve di incentivo, compartecipazione mirata, concorso» (comunicazione personale).

Anche dai pochi riferimenti citati emerge una situazione articolata quanto incerta; una situazione che ha certo molte motivazioni, in parte interne alla cultura tecnica, in parte prodotte dai contesti politici e culturali in cui le pratiche di pianificazione si attivano. Ma si tratta di una situazione un po' troppo articolata per essere convincente, che fa tornare alla memoria un vecchio saggio di Wildavsky, 'If Planning is Everything, Maybe it's Nothing', un saggio molto citato, ma che purtroppo non ha prodotto conseguenze di rilievo¹⁷.

Senza alcuna pretesa di essere esauriente, credo che un'esplorazione critica di questa situazione debba procedere da un'attenta riflessione su tre questioni interne alla cultura tecnica: il tema del rapporto tra planning and politics; il tema del rapporto tra governo e governance; il tema del rapporto tra dimensione fisica e dimensione socio-economica, ovvero tra territorio e sviluppo. Tre questioni che appaiono utili per mettere in luce le ragioni del disagio attuale della pianificazione strategica.

1.1. Pianificazione e politica

Un discorso sulla pianificazione strategica è costretto a fare i conti con i mobili confini che separano le attività di pianificazione e le attività politiche e con i confini altrettanto mobili che separano tecnica ed etica. La natura politica delle attività di pianificazione spaziale è in larga misura legata al loro carattere redistributivo e al meccanismo di esclusione ed inclusione che ne deriva. Gli effetti principali delle pratiche di pianificazione sono dunque politici e sociali, prima che economici e spaziali. Soprattutto gli effetti prodotti ridisegnano la cittadinanza¹⁸, al punto che gli indubbi effetti spaziali ed economici possono essere correttamente definiti, più come risorse per perseguire gli effetti politici e sociali, che come finalità della pianificazione. Sono questi effetti politici e sociali che rendono inscindibile il rapporto tra sapere tecnico e principi etici; del resto da sempre il controllo dello spazio comporta assunti etici¹⁹.

Se si conviene che un quadro di riferimento etico è indispensabile per la costruzione e l'applicazione del sapere tecnico, ciò non vuol dire che la pianificazione debba confondersi con la politica sino ad essere 'una forma della politica'. I valori-fini, impliciti ed espliciti nel sapere di pianificazione, sono indipendenti dalle pratiche politiche e, proprio perché tali, possono fare emergere, per concordanza o per contrasto, i valori-fini spesso impliciti nei processi decisionali e le conseguenze politiche e etiche delle scelte in discussione.

Ad esempio, il principio della conservazione di testimonianze storiche è fondato sul contenuto etico assegnato alle stesse testimonianze; nel caso di un conflitto tra questo principio e una decisione di trasformazione, gli argomenti che la cultura tecnica può portare a sostegno della conservazione o contro di essa servono per porre in evidenza il costo etico della decisione²⁰. Il sapere della pianificazione, in altre parole, serve per porre domande etiche oltre che tecniche ai processi decisionali, ma non certo per sostituirli con un'assunzione, tecnocratica, delle decisioni.

Se si ritiene compito della pianificazione delineare visioni e strategie per disegnare il futuro, le si affida un ruolo politico, quale è quello di prospettare valori-fini, e un modello di società o di città. Da un punto di vista tecnico delineare visioni e strategie può essere un'esercitazione della filosofia politica e del diritto; la pianificazione per delineare visioni e strategie deve operare sintesi che non sono tecniche, ma sono proprie della conversazione sociale e del dibattito politico²¹. Al di fuori di una prospettiva tecnocratica, è improprio affidare ad una pratica tecnica il compito di guidare la conversazione sociale sul progetto del futuro senza la mediazione di quelle istituzioni civili – partiti, club politici, associazioni culturali, gruppi di pressione ecc. – a cui è demandato questo ruolo. E' importante notare che queste istituzioni, quando ricorrono al contributo di esperti, non sono tanto interessate al merito tecnico delle loro proposte quanto alle conseguenze politiche attese. Affidare ad una pratica tecnica compiti politici può sembrare una scelta generosa e impegnata, ma è una scelta che da un lato rischia di scivolare nell'arroganza tecnocratica, e dall'altro

¹⁷ Wildavsky, 1973.

¹⁸ Mazza, 2007.

¹⁹ Mazza, 2009.

²⁰ Un esempio è la vicenda del parcheggio che si è progettato vicino alla basilica di Sant'Ambrogio a Milano. La basilica e il suo contesto sono uno dei luoghi originari della città, e la memoria che custodiscono è stata oggetto negli ultimi secoli di una particolare cura espressa dall'equilibrio spaziale che si è mantenuto nonostante le numerose e importanti trasformazioni intervenute nel tempo. Si può dire che l'area e la piazza di Sant'Ambrogio siano state sinora un esempio di particolare buona conservazione nella trasformazione. L'inserimento di un parcheggio sotterraneo con accessi immediatamente vicini alla basilica appare come un rischio eccessivo che si poteva e si doveva evitare, soprattutto dopo diverse esperienze negative di interventi di questo tipo avvenuti in passato, come lo sconvolgimento della non lontana piazza dei Borromei. Non è necessario essere cattolici per riconoscere nell'area di Sant'Ambrogio una memoria importante per la città, da rispettare e da sottrarre a modernizzazioni eccessive. Evidentemente il governo locale non ha ritenuto che l'apertura del parcheggio potesse tradursi in uno 'sfregio' e, senza particolari argomentazioni, ha mantenuto la sua decisione. Si può ancora rilevare come questo caso mostri che solo un senso largamente condiviso della memoria possa difendere la città da interventi rischiosi o 'sbagliati'; un'opposizione di quartiere è raramente sufficiente.

²¹ Luca Gaeta osserva che se disegnare visioni e strategie future è un compito politico, non può divenire tecnico quando svolto da filosofi politici e giuristi, più di quanto non lo sia svolto da pianificatori. Riconosco la puntualità di questa osservazione, credo che una differenza si possa riconoscere nel fatto che quando filosofi e giuristi disegnano modelli di città giusta, li propongono nell'ambito di dibattiti filosofici e giuridici come oggetti o esempi di argomentazione e non come elementi di piani o leggi da mettere in opera (to be implemented).

di far evaporare nel più corrente senso comune i contenuti tecnici di cui pur dispongono anche pratiche deboli come quelle di pianificazione²².

Altrettanto poco convincente è l'idea, peraltro diffusa, che compito della pianificazione possa essere l'identificazione e il coinvolgimento degli interessi. Dar voce agli interessi e coinvolgerli nel processo decisionale è di nuovo un compito politico; rientra nelle regole del gioco che i politici siano pronti a dar voce a certi interessi e non ad altri²³. Se, ad esempio, i politici non danno voce agli interessi deboli, non è perché siano incapaci a farlo, ma perché non sono interessati a farlo. E se i politici non danno voce agli interessi deboli, non vuol dire che i pianificatori, solo perché vogliono farlo, siano politicamente e tecnicamente capaci di farlo e istituzionalmente legittimati a farlo²⁴. Un pianificatore può agire come consulente politico o direttamente come attivista politico – si tratta di un apprezzabile impegno civile assunto da molti esperti di ogni campo disciplinare. Il problema è non pretendere di trasformare un impegno civile, individuale o di gruppo, nell'obiettivo istituzionale delle pratiche tecniche di una attività professionale come la pianificazione²⁵.

Se il disegno del futuro e dello sviluppo di una società fosse il compito delle pratiche di pianificazione, il confine tra attività di pianificazione e attività politiche non sarebbe più rintracciabile, con il risultato di far assorbire la pianificazione completamente dalla politica, o di ritrovarsi in una condizione in cui viene meno il contributo autonomo che la tecnica può dare alla conversazione sociale e alla formazione del processo decisionale²⁶. La prospettiva teorica che considera la pianificazione come una 'forma della politica' è l'espressione più esplicita della confusione tra processi decisionali politici e pratiche di pianificazione, ed è anche il modo più sicuro per negare alle attività di pianificazione la prospettiva di un'autonomia e di una specificità. La confusione tra pianificazione e politica sembra spesso dovuta al fatto che molti pianificatori non ritengono sufficiente collaborare alle attività di governo e ritengono di dover avere un ruolo autonomo nel disegno e nell'attuazione delle strategie pubbliche. Viene il sospetto che ciò possa dipendere, più che da un'insopprimibile passione civile, dall'incapacità di costruire problemi e soluzioni tecniche che siano utili per trattare le questioni nell'agenda di governo. Inoltre, sembra che ci si dimentichi che la responsabilità di decidere dei politici è fondata su un mandato elettorale, che i pianificatori non hanno. È questo probabilmente l'aspetto più imbarazzante dei discorsi sulla pianificazione strategica.

Non considerare la pianificazione una forma della politica, non vuol dire ignorare la natura politica del sapere tecnico della pianificazione e non vuol dire trascurare il problema di come esercitare il sapere tecnico nei confronti della politica, ovvero il problema dei mobili confini tra tecnica ed etica. Nelle pratiche un pianificatore opera sempre con riferimento a valori-fini etici e politici, anche se non sempre ne ha la consapevolezza. È possibile che la concordanza tra i valori-fini del planner e quelli del governo e del senso comune maggioritario sia tale da far ritenere al planner che la sua azione sia eticamente neutrale e che il suo contributo sia esclusivamente 'tecnico'.

Un'attività di pianificazione, in quanto redistribuzione di diritti, è comunque un'attività di riforma, progressiva o conservativa. Si può pertanto indicare la condizione di inconsapevolezza come una condizione di riformismo 'meccanico', nel senso di applicazione sistematica, se non del tutto acritica, di valori-fini che sono dati per scontati, in quanto fondati sui valori-fini sostenuti da un consenso maggioritario. Ad esempio, nei tre decenni trascorsi il riformismo meccanico ha avuto il suo riferimento centrale nell'idea di 'mercato' e nel condizionamento di ogni ipotesi di riforma alle disponibilità, non solo finanziarie, disposte dal 'mercato'. Anche in questo caso il ridisegno della cittadinanza operato dalla pianificazione risponde a principi, ma questi, in omaggio al 'valore' del mercato, prevedono che la cittadinanza sia 'contrattualizzata'. Pertanto, i diritti individuali sono, in modo diretto e indiretto, 'acquistati' sul mercato, ad esempio, attraverso assicurazioni e contributi per la fornitura di servizi²⁷. Inoltre, la produzione di beni pubblici è subordinata alla quantità di plusvalori che il mercato urbano produce.

²² La scelta ha soprattutto l'effetto di diluire nel senso comune l'attesa sostanza del contributo tecnico, rendendolo tanto più politicamente inefficace quanto più fa abbondante ricorso ad argomenti di tipo moralistico.

²³ È probabile che gli interessi meno rappresentati siano gli interessi più deboli, ma dar voce a questi interessi è, ancora una volta, un compito tipicamente politico, non tecnico. Affidare questo compito alla pianificazione nella convinzione che i politici non siano in grado di svolgerlo in modo adeguato, non solo costituisce una competizione ineguale con i politici, ma tende a far passare la loro indisponibilità per incapacità.

²⁴ Anche il pianificatore più funzionale a determinate scelte politiche finisce, sulla base delle sue convinzioni, con l'aver una qualche influenza politica nella messa a punto delle stesse scelte, ma questo accade perché chiunque, nello svolgere il suo lavoro, svolge, in qualche misura e talora inconsapevolmente, un'azione politica, e non perché ritenga di essere istituzionalmente tenuto a farlo.

²⁵ Mazza, 1995; 2002.

²⁶ Bisogna riconoscere che in alcuni casi, per le ragioni più diverse e in modo più o meno esplicito, i decisori politici conferiscono agli esperti una sorta di delega di alcune capacità decisionali. È questa una condizione non facile da agire perché la delega non avendo alcun valore formale può essere ritirata repentinamente e l'esperto smentito, e perché spesso l'esperto non ha tutte le competenze e informazioni necessarie per gestirla in modo opportuno. Inoltre, la delega è spesso esercitata per temi che il sistema politico giudica irrilevanti, con il risultato che, qualunque sia la decisione assunta dall'esperto, è possibile che sia destinata a non essere mai messa in pratica. In breve, solo un rapporto fiduciario molto stretto tra decisore ed esperto può suggerire all'esperto di accettare una delega che tende a confondere i ruoli e a rendere poco trasparente il processo decisionale. L'accettazione della delega costituisce una forma di 'copertura' del decisore che può solo produrre confusione nel dibattito pubblico, pertanto in linea di principio dovrebbe essere cortesemente rifiutata.

²⁷ Vedi, ad esempio, Somers, 2008.

Al riformismo meccanico si può opporre la consapevolezza critica dei valori-fini assegnati alle attività di pianificazione; una consapevolezza che assuma valori-fini non come dati immutabili ma come costruzioni prodotte dall'azione competitiva delle pratiche politiche e tecniche. La condizione di consapevolezza può essere designata come una condizione di riformismo morale, ovvero una condizione in cui l'esperto riflette criticamente sui principi e sui valori proposti dalla conversazione sociale. L'esercizio di questa riflessione critica implica da parte dell'esperto l'adesione ad una teoria dello stato e della cittadinanza che costituiscano il termine di riferimento a cui ricondurre i valori-fini della pianificazione e le modalità per perseguirle²⁸.

Riassumendo. Se si assume che la pianificazione sia uno strumento di governo, quando il sistema politico e il governo sanno esprimere valori-fini chiari, i pianificatori hanno due alternative: assumere quei valori-fini come dati e lavorare all'interno di tale quadro di riferimento, oppure, se si ritiene di non poter condividere quei valori-fini, rinunciare a fornire il proprio contributo. La situazione si complica quando politica e governo non sanno esprimere valori-fini chiari. In questo caso il pianificatore per operare è costretto a svolgere un'azione di supplenza, che raramente ha come esito di togliere il governo dalla situazione di incertezza in cui si trova. È inoltre molto improbabile che l'azione di supplenza abbia conseguenze politiche significative. Molto verosimilmente il governo o lascerà cadere le proposte del pianificatore o assumerà solo quelle che considera funzionali alle sue esigenze del momento, evitando di collocarle nel quadro di riferimento generale a cui il pianificatore si è ispirato²⁹.

Si può argomentare che esista, in realtà, una terza alternativa rivolta a cercare di modificare valori-fini espressi dal governo. Chiunque agisca con questa finalità svolge un'azione politica, indipendentemente dal suo ruolo professionale e dal possibile uso di argomenti di carattere tecnico. Ancora una volta, non si tratta di impedire ai tecnici di assumere prese di posizione politiche, ma di chiarire che sono tali *indipendentemente dagli argomenti tecnici adottati*. La distinzione può apparire formalistica, ma vediamola applicata in un caso concreto. Immaginiamo che un consulente incaricato di collaborare alla costruzione delle politiche per la casa scopra di non condividere le finalità del governo che ritiene troppo subalterne agli interessi immobiliari e poco sensibili al tema dell'edilizia sociale. Se i tentativi di convincere l'amministrazione a modificare i suoi obiettivi falliscono, al consulente non resta che lasciare motivatamente l'incarico. La pubblicità delle sue motivazioni è un legittimo e doveroso atto professionale che ha un evidente valore politico. Ma se, dopo aver lasciato l'incarico, il consulente inizia una campagna pubblica contro la politica dell'amministrazione, la sua azione si configura come quella di un attivista politico che usa argomenti tecnici per sostenere i valori-fini a cui si ispira come cittadino. Il problema non è tanto di carattere deontologico, quanto di carattere teorico: se un attivista politico e un politico hanno il diritto di usare argomenti tecnici per sostenere una tesi politica, un tecnico che agisca nello stesso modo può far ritenere che esistano ragioni tecniche risolutive per decidere una politica pubblica, il che è quasi sempre falso. Una politica pubblica può essere analizzata e valutata tecnicamente se con ciò intendiamo far emergere costi e benefici attesi, ma non può essere giudicata tecnicamente perché il giudizio degli stessi costi o benefici varia in funzione dei valori-fini politicamente perseguiti.

1.2. *Governo and governance*

Nei discorsi sulla pianificazione strategica viene quasi sempre richiamata l'opposizione tra governo e governance, per sottolineare come la pianificazione strategica non faccia più riferimento ad un governo che assegna risorse e risolve problemi, ma ad una governance percepita come la capacità di attivare una ricerca di soluzioni creative attraverso la mobilitazione di una pluralità di attori, con interessi, obiettivi e strategie diversi e anche conflittuali³⁰. In altre parole, una riduzione del ruolo dello stato a favore di un maggior coinvolgimento sociale nel disegno dell'azione collettiva. Ma non è l'unico modo di intendere governance presente in letteratura, con il risultato che disponiamo di un altro termine polisemico capace di creare più problemi di quanti non riesca a risolverne³¹.

L'opposizione tra governo e governance è possibile se si dà una rappresentazione caricaturale del governo, come istituzione autonoma e isolata dal contesto verso cui manifesta un atteggiamento autocratico e indisponibile ad ogni forma di ascolto. L'opposizione tra governo e governance ha un valore analitico a condizione che non si consideri la governance come un superamento del governo, in quanto essa è semmai uno strumento di governo, perché il governo

²⁸ Teoria dello stato e della cittadinanza sono requisiti non semplici da soddisfare per il riformismo morale. Nella parte finale di questo testo sostengo che il carattere intrinseco della pianificazione spaziale, strumento autoritario di governo, riduce il campo d'indagine alla teoria repubblicana, intendendo con ciò una teoria in cui, anche nel rispetto dei principi di devoluzione e di sussidiarietà, l'interesse collettivo prevale sull'interesse individuale.

²⁹ In breve, se il sistema politico non fornisce finalità e valori di riferimento che l'esperto ritenga appropriati, non c'è spazio per una sua attività di pianificazione; ciò non toglie che altri esperti, per convinzione o per convenienza, possano aderire a quelle finalità e valori che il sistema politico riconosce e persegue.

³⁰ Albrechts, 2005, p. 271.

³¹ Ad esempio, ormai si usa governance non solo per indicare modalità informali non verticali di organizzazione dei processi decisionali, ma per indicare nuove forme di governo e la distinzione tra governance e government finisce col scomparire. Healey per tener conto delle differenti interpretazioni di governance ricorre all'espressione 'urban governance landscapes' e riconosce che la «new organisational forms for governance activity raise difficult questions about how the accountability and legitimacy of such activity can be established and blur the boundary between the 'public' and 'private' sectors». Healey, 2007, p. 19.

rimane con poteri e responsabilità che nessuna governance può sostituire o limitare e che al contrario una buona governance rafforza.

Alcuni autori sembrano ritenere che con la comparsa della governance siano cambiati i processi di governo, mentre sono soprattutto cambiati i nostri modi di descriverli e ciò ha comportato un effetto positivo: i legami tra governo e interessi sono diventati più espliciti e ordinati e sono stati ricondotti a procedure che tendono a renderli più trasparenti e meglio controllabili. Questo non significa che la governance di per sé debba essere in grado «di attivare una ricerca di soluzioni creative e territorialmente differenziate», a meno di non ritenere che la ‘creatività’ di un processo decisionale pubblico sia proporzionale al numero degli interessi coinvolti e non alla capacità programmatica e di leadership di chi guida il processo.

Governance e progettazione istituzionale sono strumenti utili nel quadro di una strategia politica chiara e forte, mentre con un’inversione di senso e direzione sembra che talora ci si aspetti che la strategia possa essere il prodotto di governance e progettazione istituzionale. È possibile e auspicabile che si inneschi un processo circolare tra le tre componenti ma l’innesco del processo può venire solo da una strategia politica.

1.3. Sviluppo e spazio

Molti sostenitori dei processi di pianificazione strategica individuano due dimensioni «Una dimensione di tale processo è il valore attribuito alle qualità dei luoghi e all’apprezzamento della loro diversità; un’altra dimensione è l’accento su approcci socio-economici integrati, che travalicano la mera dimensione fisica della pianificazione tradizionale»³².

Nel decennio trascorso, forse per la sempre maggior diffusione dei grandi progetti urbani, l’enfasi si è in particolare concentrata sui ‘luoghi’, di cui si sottolineano qualità e differenze. Sul ruolo dei luoghi insiste Healey a proposito dello strategy-making che considera «the development and deployment of a strategic imagination about the qualities of the places of urban areas»³³.

La prima dimensione ripropone temi che erano già propri di autori del primo novecento, come Geddes e Unwin, e sempre presenti nella cultura italiana. Nel riproporli oggi bisognerebbe essere consapevoli del fatto che questi temi non sono venuti meno per disattenzione o ignoranza, ma per scelte maturate nell’ambito delle poetiche moderniste e delle filosofie sociali caratterizzate da un welfarismo egualitario. Tener conto della qualità e della diversità dei luoghi è una scelta basata su valori-fini; da un punto di vista tecnico, tener conto della qualità e della diversità dei luoghi vale quanto il non tenerne conto. Ad esempio, il non averne tenuto conto, o averne tenuto conto in modo molto parziale, ha permesso di costruire l’«autostrada del sole», l’infrastruttura che ha collegato per la prima volta il nord e il sud d’Italia. Non sembra pertanto corretto assumere questa dimensione come un carattere tecnico dei processi strategici, essa è piuttosto riconducibile alle ‘poetiche’ della pianificazione.

La seconda dimensione – l’accento su approcci integrati – era ben presente all’inizio del novecento tra i pianificatori inglesi, che pure si erano formati nelle scuole di architettura e di ingegneria. Viene poi smarrita e riemerge nei problemi affrontati dal dibattito britannico tra la fine degli anni ’50 e i primi anni ’60 del secolo scorso e volti al recupero e all’integrazione dei contenuti e degli effetti socio-economici delle scelte d’uso del suolo. Si tratta del dibattito che avrebbe portato ai piani strategici sub-regionali degli anni ’60 e alla pianificazione di struttura. Se oggi riproponiamo gli stessi temi è necessario chiedersi come mai nell’arco di un secolo non si è saputo fare qualche passo avanti nel processo di integrazione tra temi fisici e temi socio-economici.

Il tema dei rapporti tra dimensione fisica e socio-economica è ripreso in una prospettiva più ampia e problematica nella considerazione dei rapporti tra processi di sviluppo e governo del territorio oggetto di due saggi di Palermo e Pasqui. La tesi svolta è che i modi e le forme della riflessione sulle possibili contaminazioni tra le due logiche progettuali siano ancora largamente insoddisfacenti³⁴.

Per Palermo «gli esiti ampiamente insoddisfacenti dei programmi di sviluppo territoriale integrato in Italia, negli ultimi dieci anni dipendono forse in parte da alcuni limiti qui richiamati: da un lato, una certa sopravvalutazione del patrimonio di identità, qualità e capacità relazionale dei sistemi locali; dall’altro, i caratteri generalmente artificiali e spesso opportunistici della formazione di reti e coalizioni contingenti; inoltre la difficoltà di interpretare e gestire relazioni dinamiche multiscalari e multilivello»³⁵. Pasqui in particolare lamenta la ridondanza degli strumenti posti in essere negli ultimi anni e gli esiti negativi che hanno prodotto, e le parole che usa per descriverne i risultati sono insuccesso e fallimento³⁶. Secondo Pasqui gli errori compiuti sono riconducibili a tre dimensioni: l’inadeguatezza delle

³² Albrechts, 2005, p. 269.

³³ Healey, 2007, p. xi.

³⁴ Palermo, Pasqui, 2008, p. 5.

³⁵ *Ivi*, p. 109.

³⁶ Palermo, Pasqui, 2008: «... le conseguenze di questa sovrapposizione di strumenti spesso molto simili, ma caratterizzati da fonti di finanziamento e procedure diverse, sono state molte e quasi tutte negative. ... un fattore di incertezza, invece che un veicolo di apprendimento collettivo» (pp. 20-21) E a proposito della nuova programmazione e delle politiche integrate di sviluppo «gli interventi messi in opera negli ultimi quindici anni difficilmente possono essere definiti un successo» (p. 25) e alla pagina seguente: «l’esperienza delle politiche di sviluppo territoriale potrebbe addirittura essere considerata un totale fallimento». Assenza di leadership, partenariati incapaci di consolidare coalizioni, management di progetto inadeguati, processi di istituzionalizzazione che in certi casi diventano un freno, relazioni verticali faragginose e insoddisfacenti, sono tra le ragioni principali dei fallimenti di

principali componenti umane e procedurali dei processi di governo; l'incapacità delle culture tecniche di cogliere compiutamente caratteri e differenze dei temi di pianificazione per trattarli adeguatamente³⁷; l'idea stessa di riforma troppo poco attenta all'intelligenza sociale, al radicamento e all'istituzionalizzazione delle politiche di sviluppo.

Le riflessioni di Pasqui sono largamente condivisibili quando affrontano questioni di carattere generale come quelle appena richiamate, mentre sono fonte di perplessità, principalmente per i motivi già esposti nel paragrafo su 'politica e pianificazione', quando trattano temi tecnici. La mescolanza di temi politici e temi tecnici, se da un lato arricchisce l'argomentazione politica e la rende più articolata e convincente, dall'altro lato carica le attività di pianificazione di attese eccessive, storicamente destinate ad essere deluse. La 'conversazione sociale' è un'attività politica possibile quando esista la disponibilità degli attori coinvolti a dibattere il tema prescelto, ma questa disponibilità è sempre più rara soprattutto nelle grandi città. L'impressione è che molti approcci di pianificazione strategica facciano riferimento più ad una società immaginata che alla società esistente.

Non è un caso che negli ultimi anni le delusioni prodotte dalle strategie generali abbiano finito col spostare l'attenzione sulle strategie specifiche e soprattutto sui progetti strategici che cercano di trattare un'area nei suoi principali aspetti funzionali: attività e mobilità. I progetti strategici, che si propongono con molte ambizioni come progetti integrati di sviluppo, sono in realtà, pur richiamando valori funzionali e simbolici, soprattutto strumenti per la riproduzione del capitale. I grandi progetti urbani, legittimati dai piani, nella maggior parte dei casi sono strategici soprattutto per gli investitori, anche se con notevoli ricadute sulle dinamiche urbane in termini di costi pubblici più che di benefici. Politicamente si avvalgono della copertura data dalla cultura neoliberista e dall'enfatizzazione del partenariato pubblico-privato, e dai processi di sussidiarietà e di modernizzazione. Raramente sono ricondotti a visioni di insieme e raramente sono valutate in anticipo i possibili effetti non solo economici della loro realizzazione. Nella maggior parte dei casi italiani sono forme esplicite di privatizzazione dei processi di trasformazione urbana.

Se il contributo tecnico si limita a riconoscere le dimensioni interdipendenti di queste iniziative – l'azione economica e sociale, la configurazione spaziale, e la rispondenza istituzionale – al fine di trattarle con maggiore efficacia, finisce col trovarsi a rimorchio di esse. Pertanto, per non limitarsi a rassegnate analisi a cose fatte, il problema sembra quello di individuare quale possa essere la finalità collettiva dei grandi interventi urbani per riportare ad essa la loro progettazione e avere in essa lo strumento della loro valutazione. Su questo punto torno più avanti.

Il saggio di Palermo, pur facendo ricorso ad argomenti tecnici, non è solo una riflessione sulle politiche territoriali e di sviluppo, è un saggio di critica politica³⁸. Con riferimento a Donolo, Palermo propone un'idea di sviluppo come «evoluzione qualitativa delle forme di razionalità sociale», e una riflessione «sui rapporti tra trasformazioni fisiche e visioni dello sviluppo» che possa essere «un modo per mettere alla prova innovazioni e speranze»³⁹. Per Donolo, e per Palermo, non è sufficiente il riferimento ai principi dell'efficienza economica e dell'autorità pubblica (cioè ai ruoli tradizionali del mercato e dello stato), altri «meccanismi di regolazione sociale devono essere presi in considerazione, nella sfera delle relazioni di reciprocità, delle capacità di auto-organizzazione e di networking»⁴⁰. Infine, secondo Palermo, per avviare una nuova stagione delle politiche di sviluppo è necessario porre in atto i seguenti principi: «visione strategica condivisa, gerarchia e selettività degli investimenti, sussidiarietà degli impegni e delle responsabilità, federazione delle politiche di settore su base territoriale»⁴¹. Con l'avviso che richieste così forti potrebbero essere soddisfatte solo se si riuscisse a stipulare un «nuovo patto sociale e territoriale per lo sviluppo», e alla ricostituzione di un tessuto sociale permeato di valori condivisi.

2. Repubblicanesimo e sistemi di pianificazione

Ma la ricostituzione di un tessuto sociale permeato di valori condivisi è un tema squisitamente politico che richiede una ricca concezione della comunità politica e la possibilità che i fini morali della comunità possano essere incorporati nello stato. Nulla di tutto questo è presente oggi. Negli ultimi secoli lo stato è diventato uno stato secolarizzato, uno stato privo di un fondamento religioso o etico. Il processo di secolarizzazione e di emancipazione individuale determina il bisogno di una nuova comunità e dell'omogeneità di valori secolari che, in sostituzione di quelli religiosi, possano servire come fondamento per l'azione dello stato.

meccanismi di regolazione che hanno rappresentato «fattori di incertezza e di instabilità» (p. 30). Pasqui ritiene che il nesso tra sviluppo e trasformazione territoriale in larga misura non sia stato pensato, se non in modo riduttivo, che si sia mancato di «interpretare in modo fertile le possibili contaminazioni tra le due logiche progettuali, in ragione dei limiti che hanno a che vedere con le istituzioni e con la politica; con gli interessi e con la società; con i saperi e con le forme di razionalità tecnica» (p. 31).

³⁷ «Proprio nel mancato nesso tra analisi e progettazione delle politiche e interpretazione sostantiva delle dinamiche territoriali di sviluppo, nella loro varietà e articolazione e nei loro effetti fisici sul territorio, risiede forse il terreno sul quale è necessario investire, anche dal punto di vista dei profili e delle strategie formative» (*Ivi*, p. 80).

³⁸ *Ivi*, «Trasformazioni del territorio e qualità dello sviluppo», pp. 101-134.

³⁹ *Ivi*, pp. 103-104.

⁴⁰ *Ivi*, p. 106. Il mercato «può non essere in grado di garantire processi sostenibili di sviluppo», è necessario che entrino in gioco società e politica. In Donolo il territorio è «matrice e forma costitutiva della complessità sociale, patrimonio di beni comuni esposti a relazioni a vari livelli, rete dinamica di flussi spaziali e temporali che richiede la capacità di governare processi» (p. 105).

⁴¹ *Ivi*, p. 120.

L'esperienza quotidiana mostra che anche uno stato secolarizzato partecipa di qualche assunto etico, e che i suoi cittadini partecipano a conversazioni pubbliche che hanno contenuti etici. È stato osservato che questo bisogno di valori genera una contraddizione interna: per sviluppare la sua azione lo stato ha bisogno di sostenerla con qualche assunto etico, senza il quale il suo potere può essere delegittimato; ma non è difficile scoprire che, per legittimare la sua azione, uno stato democratico secolarizzato ha bisogno di valori e presupposti che non può riprodurre e garantire⁴². Nei dibattiti di filosofia politica è diffusa da tempo la convinzione che lo stato laico o secolarizzato abbia bisogno di «riferimenti di valore metapolitici, senza i quali il suo potere rischia di subire un processo di delegittimazione»⁴³.

Oggi, questa contraddizione che lo stato non può risolvere autonomamente, è diventata se possibile più forte che in passato e si ripercuote sulle idee di cittadinanza che sono sempre state sviluppate con riferimento a nozioni come comunità politica e bene comune. Per la mancanza di valori condivisi, queste nozioni sono oggi molto più problematiche con la conseguenza che le attività di pianificazione sono meno legittimate che in passato e hanno perso il riferimento chiave costituito dalla nozione del pubblico interesse⁴⁴.

La soluzione della contraddizione interna tra il bisogno di valori per sostenere l'azione dello stato e l'incapacità dello stato di garantire i valori necessari, è stata ricercata ricorrendo al modello classico della "religione civile"⁴⁵. Dieci anni fa Rusconi ha proposto di recuperare i concetti di repubblicanesimo e di religione civile, riformulati come «modelli virtualmente capaci di fornire motivazioni comuni ('presupposti di valore') per la politica, di produrre vincoli tra i cittadini che vanno al di là delle loro visioni etiche. Valori che nel linguaggio repubblicano si chiamano virtù del civismo e dell'integrazione civica»⁴⁶.

Alla base della prospettiva repubblicana è posto, in funzione di religione civile, il patriottismo costituzionale: il ritrovarsi in una storia comune e sentire un'obbligazione politica alla messa in atto del patto costituzionale. In breve, il paradigma repubblicano è rivisitato «secondo due orientamenti essenziali: la ridefinizione della natura dei vincoli della cittadinanza e il riconoscimento di una storia comune identificata come storia nazionale»⁴⁷. Una posizione che richiama in parte quella di Taylor secondo cui «il patriottismo consiste nell'identificazione collettiva con una comunità storica fondata su certi valori»⁴⁸, per aggiungere subito dopo che i valori essenziali di quella comunità devono includere la libertà. Nella tradizione repubblicana, nell'ambito della *rule of law*, cittadinanza e libertà sono generalmente considerati come termini equivalenti, e la legge come fonte di libertà⁴⁹.

Il richiamo alla proposta di Rusconi è diretto a cercare una risposta alle difficoltà che la pianificazione spaziale incontra quando cerca di sollevarsi al di sopra della dimensione locale e di costituire un sistema che attraversi i diversi livelli di governo con visioni e decisioni coerenti e cooperative⁵⁰. Sviluppare strategie risulta molto difficile, se non impossibile, se non si verifica un recupero di autorevolezza e impegno dello stato nel coordinamento delle funzioni di pianificazione a tutte le scale. Disegnare e attuare strategie coerenti richiede che esistano nella comunità motivazioni condivise, capaci di produrre vincoli tra i cittadini e limiti oltre che opportunità ai comportamenti individuali e di gruppo.

Quando si ritenga che la pianificazione abbia come finalità ultima, anche se inconsapevole, il ridisegno della cittadinanza, una prospettiva repubblicana appare necessaria proprio per ritrovare motivazioni condivise nei cittadini e restituire autorevolezza allo stato. Se per pianificare, soprattutto per disegnare e attuare strategie, serve un nuovo patto sociale, le condizioni metapolitiche perché ciò si verifichi credo richiedano la formazione di un contesto culturale e sociale proprio della tradizione repubblicana, anche perché a questa tradizione appartiene un'idea di cittadinanza che, più di altre, può essere assunta come standard analitico e normativo per costruire e valutare le scelte di pianificazione.

Posta in alternativa a prospettive liberali, socialdemocratiche, comunitarie ed etiche, l'assunzione di una prospettiva repubblicana è certo una scelta; ma anche con riferimento alla sola nozione di cittadinanza si deve riconoscere come

⁴² Bockenforde, 1986, 121.

⁴³ Rusconi, 1999, p. 40.

⁴⁴ Vujosevic M., 2004. La descrizione che viene data delle insufficienze del planning può essere estesa al di fuori dei confini jugoslavi, ma l'impressione è che l'idea di planning dell'autore sia troppo demandig.

⁴⁵ Nell'esperienza americana una risposta a questo bisogno è stata offerta dal modello classico della 'religione civile', che è una fusione formale di valori e di formule religiose e di 'fede' democratica. Nell'esperienza francese troviamo una variante secolare repubblicana della stessa risposta. Dove non c'era 'religione civile' questa omogeneità è stata inizialmente garantita dall'idea di nazione, l'unità della nazione era un sostituto dell'unità basata sulla religione. Quando il processo di costruzione dello stato-nazione fu concluso, lo stato democratico secolarizzato cercò di trovare in una comunanza di valori e credenze la sua base e la sua legittimazione.

⁴⁶ Rusconi, 1999, p. 7. Secondo Rusconi «Repubblicanesimo e religione civile provengono dallo stesso ceppo. Sono due modi per promuovere l'idea dell'integrazione civica e del civismo» (p. 47).

⁴⁷ Rusconi, 1999, p. 26. Rusconi scrive di «politica della storia» ... nel senso di «tenere presente un percorso storico aperto a interpretazioni controverse, ma ne contempo non perdere di vista il valore della democrazia repubblicana come punto d'arrivo e criterio di giudizio» (p. 96).

⁴⁸ Taylor, 1989, cit. da Habermas, 2001, p. 116. Per un confronto tra modello liberale e repubblicano vedi anche Sandel, 2005: Vertova, 1999.

⁴⁹ Pettit, 1997, pp. 36-39. Con l'annotazione che, secondo Pettit, i repubblicani sono meno preoccupati della libertà dalle interferenze che della libertà dal dominio (Dagger, 2002, p. 147).

⁵⁰ In Italia la pianificazione territoriale è radicata quasi esclusivamente a livello locale, non esistono forme di pianificazione territoriale nazionale neanche per i servizi chiave che lo richiederebbero, e la pianificazione territoriale regionale è spesso una finzione.

una prospettiva repubblicana sia tutt'altro che univoca in letteratura⁵¹. Diversi autori individuano i caratteri del modello repubblicano in opposizione al modello liberale. Taylor e Habermas, ad esempio, mettono in rilievo il carattere strumentale delle istituzioni nella prospettiva liberale, mentre nella prospettiva repubblicana partecipare al governo è visto come una componente essenziale del ruolo del cittadino, come un valore in sé e come l'essenza della libertà⁵².

Secondo Sandel l'idea repubblicana di *liberty* consiste nel prendere parte all'autogoverno, un'idea che non è di per sé incoerente con l'idea liberale di *freedom*⁵³. Vertova non esita ad usare il termine repubblicano all'interno di una prospettiva liberale⁵⁴, e Dagger conia una sorta di ossimoro, il liberalismo repubblicano, fondato sul comune impegno delle due teorie verso la *rule of law*. Ma Dagger è costretto a concludere che il liberalismo repubblicano non può essere una forma soddisfacente di liberalismo, in quanto comporta una visione, sia pure perfettibile, di società buona⁵⁵.

L'opposizione al modello liberale non esaurisce, dunque, le ambiguità del termine repubblicano che si accompagnano ai molteplici significati di cittadinanza. Decisivo per il modello repubblicano è comunque il tema dell'autogoverno che può costituire uno standard per la valutazione delle politiche pubbliche, nel senso di indurre l'opzione che debbano considerarsi buone politiche quelle funzionali soprattutto allo sviluppo della democrazia come autogoverno. Ad esempio, il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione perseguito nella prospettiva socialdemocratica dell'eguaglianza, di per sé non garantisce l'autogoverno.

Nella prospettiva repubblicana il miglioramento delle condizioni di vita non è considerato una precondizione per l'esercizio della cittadinanza politica. Più che verso l'obiettivo della cittadinanza sociale, come precondizione per l'esercizio della cittadinanza politica, la prospettiva repubblicana è orientata verso l'esercizio di una cittadinanza politica attiva. La differenza non è marginale perché si assume che la cittadinanza politica possa/debba essere esercitata anche in condizioni economiche e sociali non favorevoli, e comunque debba essere essa a produrre un miglioramento di queste condizioni⁵⁶. Nella tradizione liberale e in quella socialdemocratica la cittadinanza è spesso ridotta a forme diverse di contrattualizzazione legate al mercato e allo stato, mentre nel modello repubblicano la cittadinanza comporta una dimensione sostantiva di partecipazione alla comunità civile⁵⁷.

Il tema dell'autogoverno non entra in conflitto con il patriottismo costituzionale perché l'idea repubblicana di cittadinanza non può essere separata da un'idea di appartenenza nazionale, e soprattutto perché le obbligazioni giocano un ruolo nella vita pubblica della comunità, accanto e prima dei diritti dei cittadini⁵⁸. Ma le concezioni attive della cittadinanza possono non distinguersi da concezioni etiche e comunitarie, e il rischio di sopravvalutare la dimensione della comunità locale è sempre presente. Ad esempio, Walzer, secondo una tradizione che risale indietro nel tempo, ha proposto di riconoscere le comunità di vicinato, di quartiere e di etnia come effettivi soggetti politici e morali; e ritiene che la comunità sia probabilmente il più importante dei beni che vengono distribuiti, ma aggiunge che la distribuzione è condotta dal soggetto plurale dei cittadini di un paese e che sarebbe irrealistico pensare a comunità dai confini totalmente aperti⁵⁹.

Malgrado le diverse declinazioni e le ambiguità, la prospettiva repubblicana rimane indispensabile per pensare alla stipulazione di un nuovo patto sociale in cui, anche nel rispetto dei principi di devoluzione e di sussidiarietà, l'interesse collettivo prevalga sull'interesse individuale, e per pensare ad una forma di pianificazione a cui si riconosca come finalità ultima il ridisegno della cittadinanza. Al di fuori di un progetto repubblicano le attività di pianificazione sono soprattutto strumenti di legittimazione degli interessi e di facilitazione dei loro investimenti, e la soluzione dei conflitti che insorgono tra le decisioni di pianificazione dei diversi livelli di governo diventa quantomeno impervia.

In generale la pianificazione può essere praticata se può fare riferimento all'autorità e alle sintesi espresse nella e dalla statualità, il che suggerisce che in un sistema democratico la pianificazione è repubblicana per necessità prima che per scelta. Si può ragionevolmente obiettare che una scelta repubblicana è una scelta politica a cui la pianificazione si può solo adeguare, ma i processi culturali non sono così lineari, anche la cultura tecnica partecipa alla conversazione sociale che sceglie i modelli politici di convivenza⁶⁰.

Credo sia legittimo ritenere che non esistano principi autonomi di pianificazione, e che qualunque principio generale possa essere argomentato solo in termini di filosofia e metafisica politica. Si può considerare un sistema di

⁵¹ Vedi Bobbio, Viroli, 2003.

⁵² Ad una concezione individualistica e strumentalistica del ruolo del cittadino, caratteristica del modello liberale, oppone una concezione di tipo comunitaristico ed etico del modello repubblicano; mentre nella prospettiva liberale la cittadinanza politica è concepita come un'adesione associativa che fonda la posizione giuridica, nella prospettiva repubblicana è concepita come la appartenenza ad una comunità etico-culturale che si autodetermina. «Punto di riferimento per la concezione repubblicana è il problema dell'auto-organizzazione della società, una volta che si sia ammesso che la sostanza del concetto di cittadinanza vada cercata nei diritti politici di partecipazione e di comunicazione» (Habermas, 2001, pp. 113-125).

⁵³ Sandel, 2005, p. 10.

⁵⁴ Vertova, 1999.

⁵⁵ Dagger, 1997.

⁵⁶ Il tema è sviluppato da Brandeis e Croly, i due consulenti di Woodrow Wilson e Theodore Roosevelt nel corso della loro contesa del 1912; la preoccupazione comune era quale tipo di cittadini l'organizzazione economica avrebbe finito col produrre.

⁵⁷ Delanty, 2000, p. 9.

⁵⁸ Hindess, 1993, pp. 26-28; Bellamy, 1993, p. 71.

⁵⁹ Walzer 1983, p. 39.

⁶⁰ Ad esempio, ancora di recente in Italia si sono incontrate molte difficoltà nel tentativo di disegno di una 'legge di principi di governo del territorio', per la difficoltà di individuare quali siano convincenti principi di pianificazione.

pianificazione efficiente se facilita le operazioni del mercato urbano, oppure lo si può considerare efficiente se favorisce forme trasparenti di autogoverno. Si può considerare l'esproprio una forma violenta di intervento dello stato che turba il funzionamento del mercato e lede i diritti proprietari, oppure si può considerare l'esproprio, adeguatamente indennizzato, come un contributo alla produzione dei beni-diritti che alimentano la cittadinanza⁶¹. Si può considerare la progettazione urbana come uno strumento per una trasformazione funzionale dello spazio e per conseguire risultati estetici di particolare attrattività, oppure si può considerare la progettazione urbana come uno strumento per rinsaldare il patriottismo costituzionale rispettando le tracce lasciate dalla storia nella forma urbana, e subordinando, ad esempio, il cambiamento delle forme a valori funzionali e simbolici ritenuti importanti per la prospettiva dell'autogoverno⁶². Anche se non è compito della tecnica di pianificazione contribuire direttamente al dibattito politico sulle prospettive che devono costituire il quadro di riferimento per l'azione di governo, è una responsabilità della cultura tecnica di pianificazione chiarire a quali prospettive teoriche siano riconducibili i principi sulla cui base la tecnica disegna modelli di possibili sistemi di pianificazione e con quali principi gli stessi modelli vogliono essere coerenti⁶³.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts L., 2005, 'Alcune riflessioni sul *cosa* e sul *come* della pianificazione strategica', in Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, FrancoAngeli, Milano, pp. 267-277.
- Albrechts L., 2006, 'Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia', *Environment and Planning A*, 38, pp. 1149-1170
- Albrechts, L., Healey P., Kunzmann K.R., 2003, 'Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe', *Journal of American Planning Association*, pp. 113-129.
- Bellamy R., 1993, 'Citizenship and Rights', in Bellamy R., *Theories and Concepts of Politics. An Introduction*, Manchester U.P., Manchester, pp. 43-76.
- Bobbio, N. and M. Viroli (2003), *The Idea of the Republic*, Cambridge, Polity Press.
- Bockenforde E. W., 1967, *Sakularisation und Utopie. Ernst Horstoff zum 65. Geburtstag*, Stuttgart, Kohlhammer, 75-94. Italian translation: 'La formazione dello stato come processo di secolarizzazione', in Prodi e Sartori, eds., 1986, *Cristianesimo e potere*. Trento, Istituto di Scienze Religiose, 101-122.
- Bryson J.M., 1995, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Bryson, J.M., Einsweiler, R.C. 1987, 'Strategic Planning, Introduction', *JAPA*, Winter 1987, 53, 1, 6-9.
- Bryson, J.M., Roering, W.D., 1987, 'Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector', *JAPA*, Winter 1987, 53, 1, 9-22.
- Dagger R., 1997, *Civic Virtues. Rights, Citizenship, and Republican Liberalism*, Oxford U.P., Oxford.
- Dagger R., 2002, 'Republican Citizenship', in Isin E.F. and Turner B.S., eds., *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London, pp. 145-158.
- Delanty G., 2000, *Citizenship in a Global Age. Society, Culture, Politics*, Open U.P., Buckingham.
- Faludi A., van der Valk A., 1994, *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Friedmann J., 2005, *Globalization and the Emerging Culture of Planning*, Elsevier, Oxford.
- Habermas J., 2001, *Morale, diritto, politica*, Comunità, Torino.
- Healey P., 2007, *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge, London.
- Hindess B., 1993, 'Citizenship in the modern West', in Turner B.S., ed., *Citizenship and Social Theory*, Sage, London, pp. 19-35.
- Kaufman, J.L., Jacobs, H.M., 1987, 'A Public Planning Perspective on Strategic Planning', *JAPA*, Winter 1987, 53, 1, 23-33.
- Mazza, L., 1995, 'Technical knowledge, practical reason and the planner's responsibility', *Town Planning Review*: 389-410.
- Mazza, L. (2002), 'Technical knowledge and planning actions', *Planning Theory* 1/1: 11-26.
- Mazza L., 2007, *Redesigning citizenship*, Isocarp Conference, Antwerp, 20 September.
- Mazza L., 2009, 'Riformatori morali e meccanici. Cittadinanza e controllo spaziale tra ottocento e novecento', in Aa.Vv., *Le frontiere della geografia. Testi, dialoghi e racconti per Giuseppe Dematteis*. Novara, Utet: 293-310.

⁶¹ Congruente con il repubblicanesimo è l'idea di cittadinanza che consiste nella «titolarità di accesso a determinati beni che hanno forma di diritti (civili, sociali, politici) che attendono di essere prodotti. Essere cittadini non significa soltanto fruire di beni-diritti soggettivi ma impegnarsi a contribuire alla loro produzione. I diritti sono beni costosi e l'impegno dei cittadini ad assumersene la propria parte ... è ... un comportamento che è intrinseco allo status di cittadini, che riconoscono di avere vincoli di reciprocità» (Walzer 1983, p. 35).

⁶² Vedi Mazza, 2007.

⁶³ Ad esempio, principi di trasparenza, efficienza, cooperazione, argomentazione delle scelte, ecc. con cui il sistema di pianificazione deve essere coerente e che gli permettano un efficiente perseguimento di valori espressi dal sistema politico.

- Ministry of Housing and Local Government, Ministry of Transport, et al. (1965), *The future of development plans. A report by the Planning Advisory Group*, London, HMSO.
- Palermo P.C., Pasqui G., 2008, *Ripensando sviluppo e governo del territorio. Critiche e proposte*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Palermo P.C., 2008, 'Trasformazioni del territorio e qualità dello sviluppo', in Palermo e Pasqui, *op. cit.*, pp. 101-134.
- Pasqui G., 2008, 'Territori e sviluppo: pratiche e discorso pubblico', in Palermo e Pasqui, *op. cit.*, pp. 7-100.
- Pettit P., 1999, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford U.P., Oxford.
- Royal Town Planning Institute (1976), *Planning and the future. A discussion paper prepared by a working group established by the RTPI*, London.
- Rusconi G.E., 1999, *Possiamo fare a meno di una religione civile?*, Laterza, Roma-Bari.
- Salet W., Faludi A., 2000, eds., *The Revival of Spatial Strategic Planning*, Amsterdam.
- Salet W., Gualini E., 2007, eds., *Framing Strategic Projects. Learning from Current Experiences in European Urban Regions*, Routledge, London.
- Sandel M.J., 2005, *Public Philosophy*, Harvard U.P., Cambridge, Ma.
- Somers, M. (2008), *Genealogies of Citizenship. Markets, Statelessness, and the Right to have Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Taylor, N. (1998), *Urban planning theory since 1945*, London, Sage.
- Vertova F.P., 1994, 'Cittadinanza liberale, Identità collettive, diritti sociali', in Zolo D., ed., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, pp. 167-202.
- Vujosevic M., 2004, 'The search for a new development planning/policy mode: problems of expertise in the transition period', *Spatium*, 10, pp. 12-18
- Walzer M., 1983, *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism & Equality*, Basil Blackwell, Oxford.
- Wildavsky, A., 1973, 'If Planning is Everything, Maybe it's Nothing', *Policy Sciences* 4: 127-153.